

**DESCENTRALIZAR,  
GRADOS DE AUTONOMÍA PARA  
ENRIQUECER A LA DEMOCRACIA**

*Luis Verdesoto Custode  
con la colaboración de Gloria Ardaya, la edición de Javier Ponce  
y la asistencia de Marilú Guerrero, Edison Hurtado,  
Juan Ortiz y Laura Zurita*

Ediciones Abya-Yala  
Abril de 2001

**DESCENTRALIZAR, GRADOS DE AUTONOMÍA PARA  
ENRIQUECER A LA DEMOCRACIA**

*Luis Verdesoto Custode*

*con la colaboración de Gloria Ardaya, la edición de Javier Ponce y  
la asistencia de Marilú Guerrero, Edison Hurtado, Juan Ortiz y Laura Zurita*

1a. Edición ICAM-Distrito Metropolitano de Quito  
Benalcázar 872 y Olmedo (Casa del Toro)  
Teléfonos: (593) (2) 583154/155/936 fájx: 583170  
e-mail: icam-quito@andinanet.net  
Pág. WEB: www.quito.gov.ec

CEPLAES  
Sarmiento N39-198 y Hugo Moncayo  
Teléfono: 459-417; 259-498; 250-659; 09733-114  
Fax: 459-417  
Email: ceplaes@andinanet.net  
Casilla: 17116127

Ediciones ABYA-YALA  
12 de Octubre 14-30 y Wilson  
Casilla: 17-12-719  
Teléfono: 562-633 / 506-247  
Fax: (593-2) 506-255  
E-mail: admin-info@abyayala.org  
editorial@abyayala.org.  
Quito-Ecuador

Impresión Docutech  
Quito - Ecuador

Carátula: Tomada de Kandinsky "Huile sur toile", 1925,  
Düsseldorf, Alemania

ISBN: 9904-692-5

Luis Verdesoto  
Email: nicolasv@uio.satnet.net

Impreso en Quito-Ecuador, 2001

El presente libro se basa en una parte del informe de la investigación “Descentralización para fortalecer a la democracia y el desarrollo en el Ecuador”, (título provisional) realizada entre noviembre/1999 y enero/2000 bajo auspicios del Banco Mundial, por un equipo residente en Washington dirigido por Fernando Rojas e integrado por Marina Vasilara, Adriana Weisman y Javier Said y un equipo contratado residente en Quito dirigido por Luis Verdesoto e integrado por Gloria Ardaya, Laura Zurita, Juan Ortiz, Edison Hurtado y Marilú Guerrero. Además se contrataron consultorías sobre temas presupuestarios a cargo de CORDES y DYA, que tampoco forman parte de esta publicación. El Banco Mundial encargó a Javier Ponce la revisión editorial del texto. Luis Verdesoto actualizó el texto en diciembre de 2000.

Las opiniones vertidas en este libro son de exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones que auspiciaron la investigación o publicación.

# ÍNDICE

Prefacio .....	V
Prólogo .....	IX
Introducción .....	9

## **Primera parte Las matrices del proceso**

<i>Capítulo 1</i> La reforma ¿en qué dirección? .....	17
<i>Capítulo 2</i> Problemas y alternativas de descentralización en el Ecuador. Matriz introductoria .....	25
<i>Capítulo 3</i> Las condiciones de la descentralización .....	39
<i>Capítulo 4</i> Algunos antecedentes .....	43
<i>Capítulo 5</i> Agenda de la cultura institucional ecuatoriana .....	49
<i>Capítulo 6</i> Sistema político local y gobernabilidad.....	55

**Segunda parte**  
**Las unidades subnacionales**

<i>Capítulo 7</i>	
La provincia y el entorno provincial .....	63
<i>Capítulo 8</i>	
El papel de los municipios .....	73
<i>Capítulo 9</i>	
Las parroquias y las juntas parroquiales.....	89
<i>Capítulo 10</i>	
Circunscripciones territoriales.....	97

**Tercera parte**  
**La representación y el desarrollo local**

<i>Capítulo 11</i>	
Hacia la conformación de nuevos distritos electorales .....	107
<i>Capítulo 12</i>	
Historias para no olvidar.....	123
<i>Capítulo 13</i>	
El escenario de la descentralización, con sus actores y sus dificultades .....	139
<i>Capítulo 14</i>	
La propuesta autonómica se profundiza .....	149

**ANEXOS**

Anexo nº 1: Estrategia jurídica de la descentralización .....	163
Anexo nº 2: Jueces de paz, una novedad .....	164
Anexo nº 3: El sistema de control en el Ecuador .....	167

Anexo nº 4: Matriz de cultura política en las propuestas de descentralización .....	173
Bibliografía sobre descentralización en el Ecuador 1990-2000...	185
Recuadros:	
¿Cómo se pensó el desarrollo en el Ecuador? .....	22
Tratamiento de las diversidades en la Constitución .....	46
Una variedad de municipios .....	85
Salinas: una microrregión que se transformó con la participación y gestión comunitaria.....	123
Guamate: los indios protagonistas del poder local.....	126
Cotacachi: las virtualidades de la interculturalidad .....	131
El difícil proceso de Bolívar, en el Carchi.....	134
Escuela Domingo Savio. Un contrato social educativo .....	137
Los actores de la descentralización .....	145

## PREFACIO

Podría parecer paradójico que el Instituto de Capacitación Municipal del Distrito Metropolitano de Quito se interesara en coauspicar la publicación de un libro sobre descentralización. Quito ha sido identificado por muchas personas como prototipo del centralismo - por ser sede del gobierno central-; entonces ¿por qué podría interesarnos desde el municipio hablar y promover la discusión sobre la descentralización?

Esta acusación a Quito, y en particular a la Municipalidad, resulta inapropiada, si no injusta, puesto que, quizás como ningún otro gobierno local, el de esta ciudad ha asumido una serie de competencias que recién hoy se plantean acoger otros municipios; la atención de salud a través de tres patronatos muy bien dotados y la administración de establecimientos de educación inicial, básica, secundaria y popular son ejemplos de algunas de estas funciones que datan ya de largos años. A raíz de la vigencia de la Ley de Distrito Metropolitano, se asumen otras responsabilidades referidas al transporte y el medio ambiente y en la actual administración del General Paco Moncayo, se plantea como línea central de su Plan de Gobierno “Quito siglo XXI” la descentralización y participación ciudadana, como dos caras de un mismo proceso, tendiente a la democratización del poder en la ciudad y al mejoramiento de la eficiencia en la gestión pública.

La redefinición de las zonas del Distrito -de seis actuales a once, entre administraciones y delegaciones zonales- para acercar la administración municipal a la población y posibilitarle a ella un mayor acceso a las decisiones; el énfasis puesto en la territorialización del presupuesto municipal para transparentar la inversión pública bajo criterios de equidad; los convenios suscritos con el gobierno central para posibilitar la transferencia de competencias en varios campos; las acciones tendientes a conseguir sanidad fiscal que le permita una mayor autonomía frente al estado central, son algunos de los hechos que hablan de

la firme decisión del actual gobierno municipal por profundizar la descentralización y aplicarla, más allá de los discursos.

Nuestro interés en apoyar la aparición del libro de Luis Verdesoto se debe entonces a que, como municipalidad, nos sentimos parte interesada en la discusión sobre descentralización, y no sólo en lo que atañe a nuestros propios procesos como ciudad, sino en tanto formamos parte del conglomerado de gobiernos seccionales -de nivel provincial y local- que, crecientemente y con urgencia, se ven impelidos a tomar posición y constituirse en actores del proceso de reforma del Estado, que, pese a los tropiezos, se abre paso, al parecer irreversiblemente.

Como telón de fondo de la aparición del libro, se halla aún fresca la intensa polémica que polarizó al país, entre las tesis en pro de las “autonomías provinciales” y las de la descentralización, dos posturas que se expresaron como opuestas, e incluso irreconciliables. El libro, desde su propio título, tiene la virtud de reubicar el sentido del debate, definiendo la descentralización “como el proceso global o marco en el que se definen, a lo largo del tiempo, grados de autonomía subnacional”.

Siendo que la polémica sobre las “autonomías” colocó como eje de las redefiniciones del sistema político-administrativo a las provincias, el libro pone énfasis en este espacio intermedio, que el autor lo concibe como el apropiado para constituirse en eje de la descentralización con distintos grados de autonomía. Desde distintos ángulos, analiza las debilidades y potencialidades de las provincias, de los órganos de gobierno provincial y del sistema político provincial. Identifica la debilidad presupuestaria y de fuentes presupuestarias en el ámbito provincial, la competencia problemática de los regímenes dependiente y autónomo que le resta capacidad de planificación, la superposición de funciones con las llamadas corporaciones de desarrollo regional, la dificultad de combinar un rol de intermediador ante el poder nacional y expresar a la vez las demandas y dinámicas locales. No obstante y pese a estas debilidades, la provincia, según el autor, permite articular economías regionales, por una parte, y por otra, es el espacio apropiado para generar representación de intereses provinciales, construir un subsistema político provincial y generar, por tanto gobernabilidad.

Los otros espacios territoriales, municipios, parroquias y circunscripciones territoriales también son analizados, siempre desde la óptica de su articulación en el espacio provincial. Sostiene que “la po-

lítica y prácticas de descentralización no deben ser genéricas” para dar cuenta precisamente de la diversidad de situaciones y características que configuran el ámbito municipal. Adopta una tipología de municipios, según tamaño y según otras condiciones, para aproximarse al análisis del complejo ámbito municipal. Según esa misma clasificación, se evidencia que los dos municipios grandes y los 15 intermedios acogen al 55% de la población nacional, lo que podría convertirse en una razón para colocar en tela de duda la afirmación de la pertinencia del espacio provincial como el apropiado para generar los procesos de descentralización, al menos si se plantea como norma general. Allí hay una veta de debate enriquecedor, que la estructura del libro lo propicia, pues establece un diagnóstico o estado de la cuestión sobre cada uno de los temas, y luego puntea una serie de propuestas, que se constituyen en una amplia agenda para la discusión.

Uno de los temas sugerentes y polémicos, de los varios de interés que toca el libro, es la propuesta de conformación de 89 distritos electorales, para la elección -en principio uninominal- de diputados. “Esta propuesta pretende recoger de manera genuina la representación de la población rural del país, al igual que de la red de ciudades intermedias, dotarla de poder político, e independizarla del predominio de la influencia electoral de la cabecera cantonal o provincial”, señala el autor como sustento de su propuesta. No abarca a las elecciones del poder seccional, -más allá de considerar la conveniencia de mantenerlas diferidas de las elecciones de carácter nacional- y en ello estriba una de sus debilidades. No obstante, las precisiones conceptuales, la variedad de criterios con los que sustenta una propuesta con un nivel de concreción que llega a determinar la conformación de los distritos electorales propuestos, y el señalamiento franco de los problemas existentes en experiencias latinoamericanas que han aplicado el sistema de elección uninominal por distritos, colocan suficientes elementos de juicio para una discusión ordenada y seria al respecto.

A diferencia de ciertos abordajes del tema de la descentralización y las autonomías, que se centran exclusivamente en las dimensiones jurídica, administrativa o fiscal, este libro enfoca aspectos de la cultura política, radiografía a los actores sociales y políticos frente a la descentralización, y toma el pulso a procesos en marcha; en este sentido, arroja luces sobre rincones oscuros que han merecido poca atención en el debate reciente.

**VIII** / *Luis Verdesoto Custode*

Por todas estas consideraciones, el Instituto de Capacitación Municipal, se felicita de haber aunado esfuerzos con el Centro de Planificación y Estudios Sociales y con la Editorial Abya-Yala, para presentar a consideración de las lectoras y lectores interesados en el tema, una contribución significativa a un debate abierto, a un debate necesario, sobre la reforma del Estado en el Ecuador.

*Silvia Vega Ugalde*  
*Directora del ICAM*

*Quito, mayo de 2001*

# PRÓLOGO

*Fernando Rojas*

1. El Banco Mundial ha trabajado sobre temas de descentralización con muchos países -por medio de apoyo a estrategias de descentralización sectorial, de préstamos a gobiernos centrales para apoyar el diseño e implantación de estrategias generales de descentralización, de préstamos directos para gobiernos subnacionales, y, -como en el caso de Ecuador- a través de estudios sobre descentralización, como parte de un trabajo económico y sectorial y en el desarrollo de estrategias nacionales de asistencia.
2. La descentralización es un fenómeno global. Todavía los objetivos y los énfasis de la “descentralización” así como los obstáculos para su implementación varían ampliamente de país a país. En el caso del Ecuador, los temas de la descentralización son en primer lugar de naturaleza regional y política. A diferencia de otros países en los cuales se persigue la descentralización como un medio para fortalecer la estabilidad macroeconómica o para alcanzar objetivos de alivio de la pobreza, la descentralización en el Ecuador es relevante primeramente para la preservación de la unidad nacional y el fortalecimiento de la gobernabilidad. Alcanzar los adecuados diseños de la descentralización y la estrategia para su implementación es uno de los prerrequisitos para el reestablecimiento de la gobernabilidad y la cohesión política. En la actualidad la propuesta de una política de descentralización aceptable y creíble es un paso inexcusable hacia la aprobación e implantación de otras metas de desarrollo y sociales en el país. Dado que el debate ecuatoriano sobre descentralización ha sido planteado, en primera instancia, como un tema regional (predominantemente Quito-Guayaquil), una estrategia de descentralización que se ajuste al Ecuador, debería ser capaz de movilizar

fuerzas regionales y de estimular la emulación y la competencia entre regiones. Mediante la adecuada movilización de los recursos regionales, la descentralización ecuatoriana puede reforzar la eficacia y la eficiencia en la prestación de servicios sociales y el mejoramiento de la calidad de la gobernabilidad.

3. Como en otros países latinoamericanos, el Ecuador ha avanzado hacia la descentralización mediante normas y prácticas fragmentadas, a menudo conflictivas. El país ya ha hecho progresos tendientes a la desconcentración y descentralización en salud y educación. No obstante, las estructuras burocráticas se han multiplicado, las responsabilidades administrativas de cada nivel de gobierno permanecen oscuras y las respuestas a las demandas ciudadanas todavía es débil. Los programas de reforma institucional en marcha orientados hacia la entrega de servicios desconcentrados o descentralizados todavía están por ser desarrollados. La coordinación intergubernamental para el fortalecimiento institucional, la planificación, el monitoreo, la regulación y el control prácticamente no existe. Los programas de reforma del Estado se han enfocado primariamente en el nivel central, con efectos mínimos o no indirectos en los niveles subnacionales. En Ecuador, en mayor medida que en otros países de América Latina, la reforma del Estado y la racionalización del sector público necesita desarrollar una estrategia coherente de descentralización.
4. La falta de una estrategia explícita y cohesiva de descentralización se debe no sólo a la fragmentación de las políticas de descentralización. El marco constitucional y legal -aunque generalmente permite o apoya la descentralización (y la participación)- ha evolucionado de manera confusa y desorganizada a partir de la Ley de Descentralización del Estado de 1993. La aplicación parcial y las reformas ad hoc de las leyes de participación en los recursos de 1997 (generalmente conocidas como Ley del 15%) y de Descentralización y Participación sólo han agravado la confusión en la distribución de recursos y responsabilidades entre los niveles del gobierno. La Constitución de 1998 abrió muchas vías nuevas para la descentralización y participación que configuran una política cohesiva de descentralización aún más compleja sobre bases políticas y técnicas. La falta de desarrollo legal de la

Constitución de 1998 ha creado muchas incertidumbres en tanto aparece como posible la aplicación directa de las disposiciones constitucionales aún antes de que las nuevas leyes se aprueben. Como resultado, los congresistas, los funcionarios gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil tienen cada uno su particular visión acerca de cuáles son las disposiciones legales válidas y aplicables o si se requiere de reforma legal o no para regular una determinada situación. El retraso y una velada resistencia a la aplicación efectiva de algunas leyes y normas constitucionales han creado aprensión y confusión entre la mayoría de los interesados.

5. La fragmentación política y las incertidumbres legales y reglamentarias están acentuadas por el hecho de que los accionistas no conocen los más básicos indicadores fiscales de descentralización, ni tienen acceso o forma de construcción de tales indicadores. Las asignaciones presupuestarias discrecionales, un gran número de recursos con fines específicos desigualmente predistribuidos entre las jurisdicciones subnacionales y las asignaciones escondidas para las grandes ciudades tornan prácticamente imposible calcular las transferencias del gobierno central, provincia por provincia o municipalidad por municipalidad. Las transferencias reservadas debilitan la ejecución presupuestaria y dificultan el esfuerzo y la responsabilidad fiscal en los niveles subnacionales. En todas partes, la experiencia demuestra que la publicación de información segura, confiable y fidedigna sobre todos los aspectos del proceso de descentralización es necesario, no sólo para la responsabilidad fiscal, sino como también para evaluar el impacto distributivo y de eficiencia de la descentralización. Esto es aún más evidente en el caso del Ecuador, en donde un intenso debate político y regional sólo raramente es apoyado en información fiscal suficiente y confiable. El incremento de la construcción de consensos alrededor del compartimiento de información es reemplazado por asertos apasionados políticamente motivados que estimulan respuestas políticas igualmente apasionadas, basadas regionalmente. Bajo estas circunstancias, resulta prácticamente imposible construir una estrategia de descentralización cohesiva y nacional, que identifique metas

a mediano y largo plazo y proponga indicadores de monitoreo y evaluación comúnmente aceptados.

6. Los países de América Latina han confundido la descentralización para ganar eficiencia con descentralización para la partición del país con propósitos electorales y batallas feudales. Cuando se ha intentado aplicar este paquete mixto, las políticas de descentralización se han desacreditado y paralizado. El Ecuador es un caso extremo de tratar de redibujar el mapa del país. La división territorial y la subdivisión del país para propósitos administrativos, ha producido innumerables jurisdicciones, con poca o ninguna capacidad fiscal o de administración, pequeño capital social para ser confiable y pocos incentivos para las asociaciones interjurisdiccionales o la aplicación efectiva del principio de subsidiaridad. Igualmente, el intento de conciliar la desconcentración y la descentralización en los niveles de gobierno intermedios (provinciales) ha llevado a dos gobiernos paralelos, uno elegido y el otro designado, sin una clara división de atribuciones o sinergias entre ellos. Las disposiciones constitucionales vagas han estimulado también intentos en curso para ubicar el mapa étnico del país, lado a lado con la división administrativa del territorio. La actitud prevaleciente parece ser la división del pastel en pedazos aún más delgados; no una de esfuerzo fiscal e incremento de la eficiencia para la expansión de la riqueza local o regional. La tributación subnacional y los recursos de otra naturaleza son gravemente subutilizados. Junto al debate académico sobre la descentralización está el dominado por la creación o recreación de niveles adicionales de gobierno. De otra parte, no ha habido intentos para armonizar las metas de la descentralización distributiva con el mapa de pobreza del país.
7. Aunque no hay un “camino recto” para la descentralización, y la apropiada extensión y naturaleza de la descentralización es una decisión política para el país, hay varios errores que es necesario evitar. Por ejemplo, siempre es un error descentralizar recursos sin la correspondiente descentralización de responsabilidades, en la forma en que lo hizo la Ley del 15% de 1997. Al otro lado de la línea la devolución de atribuciones -como se propone en la Constitución de 1998- que no tome en consideración la capacidad administrativa actual, los mecanismos de negociación y

coordinación intergubernamentales o los programas de construcción de capacidad, generalmente han fallado en América Latina. Las prácticas de contabilidad y de reporte o los mecanismos ineficientes de control y monitoreo de la deuda subnacional directa, indirecta y contingente pueden conducir a inestabilidad macroeconómica. La descentralización, correctamente realizada, puede llevar a una eficiencia mayor, obediencia y responsabilidad en la entrega de servicios requeridos por la población local. De otra parte, hecha de manera impropia, la descentralización puede tener consecuencias indeseables: llevar al desequilibrio macroeconómico, exacerbar las diferencias y conflictos regionales; y reducir la calidad y cantidad de los servicios públicos.

8. En suma, el desafío más importante de la descentralización en el Ecuador es el de ubicar un proceso de toma de decisiones capaz de formular un propósito coherente de descentralización satisfactorio para el país. Los contenidos de tal propuesta no deberán diferir de las pautas básicas de cualquier otra política de descentralización, a saber: ¿Quién hace qué? ¿Quién paga por ello? ¿Cómo se resuelven los problemas del desbalance “vertical” y “horizontal”? Además, una política coherente de descentralización, siempre y cuando sea finalmente adoptada en el Ecuador, requiere de procesos de construcción de consensos y mecanismos de resolución de conflictos. Es necesario un número creciente de interesados que participen en el proceso de evaluación y reformulación de la descentralización, debido a que la descentralización es un proceso de ajuste y afinamiento para alcanzar las metas de compensación (o estabilización) que nunca termina. La institucionalización de procesos de toma de decisiones inclusivos es tan importante para el Ecuador como el diseño de una política de descentralización capaz de movilizar los recursos públicos y privados de manera coherente.



# INTRODUCCIÓN

Este libro se guía por una pregunta: ¿Es posible la descentralización en el Ecuador? Para responderla positivamente se debe examinar un conjunto de variables que estructuran al proceso.

Desde la perspectiva de la descentralización, el problema ecuatoriano sigue siendo de arquitectura política para sostener la nación y la democracia, y permitir la transición y la rearticulación externa. El reto más importante es relacionar conceptual y empíricamente una estrategia de descentralización, con la transición de modelo de desarrollo y la(s) crisis actual(es). Las dos crisis soslayadas por Ecuador –reorganización económica e institucional–, se han expresado territorialmente. La descentralización está en la base de la refuncionalización del Estado.

El “estado de la cuestión” de la descentralización en el Ecuador es la ruptura del pacto territorial básico. Dejó de tener sentido un pacto nacional basado en una “articulación funcional” entre el excedente ofrecido por la Costa (Guayaquil), como intermediaria necesaria de la articulación internacional; y la Sierra (Quito) oferente de poder político y, especialmente, de aparatos de control y cohesión sociales. La especialización territorial de capital e instituciones entre Costa y Sierra, respectivamente, dejó de ser la fuente de unidad nacional.

En el momento actual, existe más excedente en la Sierra, y la Costa tiene ya un sustrato institucional emergente. La debilidad del pacto territorial se acentúa cuando un renglón de intercambio central fue la migración interregional –básicamente de la Sierra hacia la Costa– y el tipo de “comunicación” entre regiones que ello generó. En las últimas dos décadas, la migración es básicamente intraregional, lo que refuerza a los sentidos regionales.

Sobre aquella base, se han presentado decenas de proyectos de descentralización, cuyos focos de agregación son los orígenes regionales de los emisores, Quito, Guayaquil, ciudades intermedias de la costa

y la sierra; y provincias del Oriente. La dispersión de actores está relacionada con dificultades para agregar consensos en situaciones de incertidumbre y desconfianzas mutuas entre todos los actores territoriales y las sociedades regionales. Lo anterior se expresa de varias formas, siendo importantes tanto los “galimatías” jurídico y presupuestario, como la confusión deliberada e ingenuamente creada en la base misma de la delegación político-electoral.

Desde la perspectiva territorial, el galimatías presupuestario se volvió más complejo, paradójicamente, desde la simplificación presupuestaria de la “caja única”, que se introdujo a partir de la explotación petrolera. La centralización del excedente, sin transparencia en el procesamiento de la demanda, ha conducido, hasta el momento actual, a rutas indirectas de asignaciones y a utilizar muchos puentes para sobrepasar a la institucionalidad, incluso con tolerancia de la ley. La centralización también condujo a proyectos que, instalados territorialmente, siempre estuvieron en abierta asimetría con eventuales asignaciones equitativas por habitante. En el plano de la cultura política, en el Ecuador, la mejor forma de sostener una asignación clientelar de los recursos gubernamentales ha sido evitar la evaluación del presupuesto. Obviamente, el clientelismo nace en la misma clase política.

### **¿Quién lidera los procesos locales?**

La dificultad para definir una vía de descentralización regional, municipal o provincial reside básicamente en que no se ha definido un esquema institucional –la nueva Constitución no culminó el intento– y no existe un actor que lidere legítimamente el proceso; particularmente, el gobierno central no ha generado un discurso y una propuesta estratégica de descentralización.

Existen dos niveles de problema alrededor de las unidades subnacionales. Por un lado, hoy, la provincia es un nivel de confusión antes que de búsqueda de soluciones a las ecuaciones institucionales. Su mejor expresión es el nivel presupuestario más débil por excelencia; es escenario de competencia política antes que de sentido global de planificación; mantiene una correlación de fuerza a dos bandas, tanto con el nivel local como el nacional.

La creación de las circunscripciones territoriales indígenas expresa, como en otros casos, pre-figuraciones de procesos sociales pero

que las normas pueden abortarlos en lugar de acelerarlos. Por ello, es importante un diseño adecuado que pueda orientarse hacia la eficiencia. Las dificultades creadas por la Constitución son expresivas del grado de acuerdo político de los actores. Las normas, de dudoso eclecticismo, crean dificultades para la definición de estrategias de descentralización. Esto ha permitido que vuelvan a la escena propuestas de contrareforma de la Constitución.

Por otra parte, el debate sobre la descentralización se asienta sobre términos distorsionados que complejizan la resolución, la que se podrá viabilizar, básicamente, asentada en las posibilidades / capacidades de la sociedad civil.

### **La oportunidad de la descentralización frente a la crisis**

Está también el tema de la eficiencia. Descentralizar para incrementar la eficiencia en el uso de los recursos y evitar su inequitativa distribución (centralista), siendo la otra posibilidad el incremento de impuestos para solventar la crisis fiscal. Desde perspectivas más operativas, cabe preguntarse ¿Cómo dimensionar la capacidad local para la descentralización y para sostener servicios sociales?

Las desconfianzas en la sociedad civil que operan desde los mercados económicos, los actores y los mercados políticos, limitan fuertemente las iniciativas y la utilización de las oportunidades. Una forma en que se manifiesta es la relación entre crisis fiscal y descentralización. Las partes se preguntan, desde el lado gubernamental ¿Es posible descentralizar en medio de la crisis o más bien se debe reconstituir el excedente estatal para que no sea una mera repartición del déficit? Mientras que, por el lado de las regiones/provincias, éstas se asumen como agentes de la descentralización para responder a la crisis y pagar justos costos por ella.

La crisis ha mostrado la caducidad de un orden en la nación y la ausencia de un orden económico, político y social alternativo. La pertenencia a la comunidad está en crisis y la nación no es el horizonte. La democracia no ha mostrado la consistencia necesaria para lograr la integración y la cohesión sociales.

La inconsciencia del Estado ecuatoriano acerca de las dimensiones territoriales de la representación y la gestión, se manifiesta en los peligrosos contornos que ha adquirido el regionalismo y la ausencia de

una voluntad política para enfrentar los problemas de las “formaciones sociales regionales”. Por el contrario, el sistema político se ha “regionalizado”, produciéndose una peligrosa polarización y ausencia de tratamiento de los problemas con sentido nacional.

El Estado dejó de ser el instrumento de integración social pero tampoco lo es el mercado ni la política. Una expresión de la crisis es la ausencia de referentes que cohesionen a la sociedad en un proyecto nacional. Sin embargo, la crisis también está mostrando niveles de cohesión locales sustentados en pactos destinados a la modernización de la gestión y a la superación de la pobreza.

En el ámbito global, la crisis económica se expresa en el agotamiento de un modelo de desarrollo y en la imposibilidad de lograr consensos para construir otro. La crisis política ha dado lugar a una crisis de gobernabilidad. El diseño en curso no ha permitido alianzas que faciliten una transición de modelo de desarrollo y la gestación de una imagen de país al cual aspirar. Sin embargo, en el ámbito local, se aprecian importantes modificaciones que se expresan en niveles de gobernabilidad y de agregación de consensos.

### **La propuesta de autonomías**

La coyuntura actual está marcada por el debate en torno a la instalación de un régimen autonómico paralelo al régimen seccional. La radicalidad con que es abordada la propuesta por ciertos movimientos cívicos y por los partidos políticos de asiento regional en la Costa, presenta varias aristas para la interpretación. Escojamos dos, desde la perspectiva de las motivaciones políticas que empujan el proceso y que deberán, a su vez, permitir una resolución negociada.

Por un lado, a diferencia de otros países que han fijado en la descentralización motivaciones fiscales, de búsqueda de eficiencia, de liberalización, de pacificación o de apertura de mercados, en el Ecuador, estamos atravesados por fenómenos más complejos o más abstractos. Dicho de modo rápido y simple, en el país la descentralización está asociada con la emergencia de una demanda de identidad asentada sobre las provincias y los pueblos<sup>1</sup>.

Por otro lado, tampoco aparecen, entre las motivaciones políticas, la eficiencia o la equidad, que sin embargo están en la base del proceso. Lo que aparece en la superficie de las reivindicaciones es un tema

de responsabilidad tratado desde el signo inverso al usual. Los protagonistas de las demandas quieren localizar en un “otro” –el centralismo– la responsabilidad de la crisis y lograr una “salida” por retención del excedente regionalmente generado. Este comportamiento tiene una larga trayectoria en la cultura institucional ecuatoriana y deberá ser objeto de un tratamiento en profundidad en otro texto. Por ahora, cabe sostener que una sociedad con un marcado déficit de “responsabilización” en su administración pública y en sus relaciones interpersonales, no ha logrado construir un horizonte de visibilidad mayor para la apertura interna que necesita.

La identidad debilmente formada y la enorme irresponsabilidad en la vida pública han incubado una radical desconfianza mutua entre las sociedades regionales, que no alcanzan a encontrar - y a veces ni siquiera buscan - los términos de acuerdo para la vida en común, aquello que solemos denominar acuerdo nacional.

### **El itinerario del libro**

Este libro pretende indagar en algunas variables importantes de la descentralización. Está conformado por tres partes.

En la primera parte adopta una posición acerca de las posibilidades constitucionales para empujar un proceso de descentralización; luego aborda los principales temas técnicos<sup>2</sup>; y, finalmente abre la discusión sobre la dimensión cultural (política e institucional) como condición de gobernabilidad junto con otras premisas materiales y subjetivas de la descentralización.

En la segunda parte, el libro hace una revisión y propuestas acerca de los niveles de gobierno. Esta revisión pretende tener, además de coherencia interna, una relación sistémica para permitir la colaboración interinstitucional. El acento está puesto sobre los rasgos débiles del diseño político actual.

La tercera parte busca explicaciones y salidas en el tema de la representación, proponiendo un nuevo sistema de distritos electorales, con clara orientación de producir nuevos equilibrios; e, indaga en las variables más importantes del desarrollo local exitoso, con el inequívoco propósito de buscar su replicabilidad y la legitimidad necesaria para la descentralización. El libro finaliza con un desarrollo de algunas variables del sistema político que puedan viabilizar el proceso y con un

comentario sobre el instrumento estatal más reciente, que es el ante proyecto de Ley Orgánica de Régimen de Autonomía Provincial.

Quito, diciembre de 2000

### **Notas**

- 1 Esta idea fue presentada por Fernando Rojas en el mencionado informe del Banco Mundial, referencia necesaria de este libro.
- 2 Con la excepción del tema fiscal que no es tratado con profundidad en el libro, sino en tanto referencia necesaria.

**PRIMERA PARTE**  
**LAS MATRICES DEL PROCESO**



## *Capítulo 1*

# LA REFORMA ¿EN QUÉ DIRECCIÓN?

El Ecuador, en la actualidad, está abocado a una falsa disyuntiva. El gobierno nacional ha planteado su interés en realizar una consulta popular para lograr una reforma constitucional que instaure un régimen de autonomías provinciales, como alternativa al actual régimen seccional autónomo, denominado como régimen descentralizado. En términos conceptuales, la descentralización es un proceso que define grados de autonomía para las unidades subnacionales –provincias, cantones, parroquias– y, en concordancia con ello, organiza al país administrativa, económica y políticamente.

En el extremo grado de autonomía, una unidad subnacional puede pretender constituirse en una nueva organización nacional, para lo cual existen derechos y procedimientos internacionalmente reconocidos. A su vez, cuando aquello no ocurre, mientras las unidades subnacionales pretendan mantener una vida en común con propósitos compartidos, la organización estatal puede oscilar entre diversas modalidades, sin que exista ningún modelo a imitar. Existen formas de federalismo como de centralismo, que se expresan en atribuciones de las unidades subnacionales.

Mirada desde esta óptica, la descentralización es el proceso global o marco en el que se define, a lo largo del tiempo, grados de autonomía subnacional. La propuesta denominada como régimen de autonomía provincial, al margen de la coherencia y solidez técnica con que está formulada, es una visión acerca de un grado de autonomía deseable dentro del proceso de descentralización, que ha sido expresada por grupos cívicos y de presión. Esta propuesta ciertamente rebasa los acuerdos constitucionales vigentes y busca un mecanismo, tanto legal como legítimo, para reformar a la Carta. Así, la discusión debe situarse en el plano de la conveniencia estratégica y la solidez técnica de la propuesta.

Este texto asume, como perspectiva, el examinar a la agenda de la descentralización ecuatoriana, en cuyo interior se encuentra tanto la propuesta de autonomía provincial como la posibilidad de que la descentralización opere en el actual marco constitucional y se perfeccione su articulado. La premisa básica es que los temas/problemas básicos de la descentralización no se resuelven, en lo sustantivo, independizando a la agenda regional de desarrollo de la agenda nacional, con una apropiación mayor de los recursos generados localmente, ni con nuevas formas de control de las elites sobre las sociedades regionales.

El objetivo central de estos párrafos es mostrar bases técnicas de corrección del proceso de descentralización, que permitan al país reconstituir un acuerdo nacional sobre la administración del territorio.

La descentralización en el Ecuador ha sufrido innumerables tropiezos: falta de acuerdos políticos e institucionales, ausencia de claridad acerca del proceso en las elites, deficiencias técnicas de diseño, ausencia de información adecuada. Estos factores negativos podrán corregirse buscando el marco adecuado que organice las diferentes variables del proceso. Nuestra pretensión es mostrar algunas connotaciones de esos campos problemáticos.

Una propuesta de reformas legales y estructurales para concretar la descentralización del país, es un hecho que apunta, fundamentalmente a transformar las condiciones en que se vive la democracia, en sus diversas aristas. Se trata, en síntesis, de transformar el desarrollo en un escenario de participación y control social, lo que a su vez robustece la práctica democrática; igualmente una mejor articulación, particularmente de las instancias seccionales del Estado, convierte a la democracia en eficiente y forjadora de mejores condiciones de vida para las poblaciones.

Con este criterio caminaremos a lo largo del libro, confrontando realidades y propuestas. Sin embargo, parece indispensable realizar unos señalamientos generales de algunas reformas que se propondrán, antes de entrar a considerar cada aspecto en particular.

### **Reformas en la política y la economía**

Algunos de los temas fundamentales de la reforma política ecuatoriana son: equilibrio entre gobernabilidad y representación; calidad de la democracia; buen gobierno basado en la integración y en la com-

petitividad externa; relegitimación de la política; coherencia del sistema político; representación transparente de la sociedad; gestión pública institucional; eficiencia y eficacia de la economía y de la política; institucionalidad adecuada y pertinente de la economía, sociedad y política; participación popular complementaria a participación política; y, estabilidad y alternabilidad.

Por otra parte, los temas urgentes de Ecuador son: completar un modelo institucional que facilite la transición de modelo de desarrollo; permitir al sector externo ecuatoriano que logre un “enganche estable” con el mercado mundial y genere un efecto de arrastre hacia el resto de la economía y la sociedad; superar la ausencia de una estructura institucional que impide lograr la estabilización económica; y, refuncionalizar al Estado para estimular a la sociedad civil.

Para lograr una transición exitosa, se deberá tender hacia una eficiente y equitativa “gestión” de las oportunidades de la globalización, especialmente, en sus inversiones sociales como educación e ingresos; incorporar tecnología, actualizar los esquemas de integración y facilitar a la inversión externa e interna; y lograr una reforma institucional para “acumular” el ajuste y equilibrios macroeconómicos.

La competitividad externa, por su parte, supone fortaleza económica interna, factores de internacionalización, medidas de gobierno, situación financiera, diseño de infraestructura, gestión pública y privada, desarrollo científico y tecnológico y desarrollo humano. La estabilidad está basada en metas claras, seguridad jurídica y autorregulación. La estabilidad macroeconómica depende del déficit fiscal.

Los términos de un “Acuerdo Nacional contra la Pobreza” o de reinstalación de la política social en un contexto de crisis, pueden ser: la creación de un Sistema de Participación; reducción de las disparidades con intervención de la organización social; refuncionalización del Estado como activador del crecimiento y de las políticas hacia los pobres; gobernabilidad orientada hacia los temas de la seguridad humana; y, un “Pacto Nacional contra la Corrupción” basado en la descentralización, en la creación de incentivos económicos, la reforma de la Administración Pública, el control social y el perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos.

Los acentos generales de una propuesta de descentralización deben ser: coherencia, simpleza, sustento técnico, concertación y apropiación del proceso por los actores. Su objetivo general es, lograr una

rearticulación del Estado y la sociedad a través de un nuevo modelo de gestión y representación, que eleve la eficiencia de la inversión pública y privada, siendo ésta su contribución central a la superación de la crisis.

En síntesis, la descentralización se define como<sup>3</sup>:

- Delegación de poderes a las unidades subnacionales
- Reconocimiento de grados de autonomía que generan decisiones vinculantes desde las unidades subnacionales
- Reorganización administrativa que genera comportamientos precisos de los actores subnacionales
- Rearticulación política y administrativa del Estado con la sociedad civil.

En tanto que las expectativas más importantes de la descentralización se fijan en:

- mejorar la eficiencia, cobertura y calidad de los servicios públicos y de la capacidad de respuesta del gobierno;
- fortalecer institucionalmente a las unidades subnacionales de gobierno, para expresar transparentemente la influencia de los diversos agrupamientos sociales regionales, sometidos a un sistema de rendición de cuentas y contraloría social;
- transferir los mecanismos de adopción de decisiones;
- generar instrumentos para la estabilización de un sistema político institucionalmente débil;
- atenuar el histórico presidencialismo asociado a la centralización;
- afianzar la participación democrática y la generación de consensos;
- reconformar a la autoridad;
- desarrollar modalidades de control social de la gestión pública;
- mejorar la gerencia pública;
- simplificar el aparato administrativo;
- producir avances en la reforma de la cultura política y, específicamente, en la cultura institucional.
- crear una ciudadanía tributaria.

## **Un mejor aprovechamiento de los recursos**

Como se demostrará a lo largo del texto, la Constitución Política es un acuerdo político con limitaciones pero que permite abrir un proceso de descentralización; éste deberá operar a través de diversos plazos, cumpliendo en ellos objetivos para los que se requerirá reformar o expedir diferentes leyes tanto como realizar acciones precisas de formulación de programas. Para abrir la discusión, se presenta a continuación un panorama global de cambios y expresan consensos acerca del proceso de descentralización que se manifiesta en la voluntad constitucional.

De acuerdo con la Constitución, el Congreso deberá modificar las leyes pertinentes, a fin de que se puedan aplicar las disposiciones que se refieren a la organización y funcionamiento de la economía sobre la base de los principios de eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad, dentro de un sistema de economía social de mercado.

Es necesario reformar, especialmente, las leyes de presupuesto y de administración financiera y control, a fin de adecuarlas a los mandatos constitucionales, especialmente en lo referente a la participación conjunta de los sistemas estatal y privado en la gestión económica. En aquello que tiene que ver con las formas de propiedad y gestión de empresas económicas, pueden ser públicas, privadas, mixtas y comunitarias o de autogestión, lo cual conduce a que el Estado persiga un mejor aprovechamiento de los recursos de que dispone, por medio de formas de asociación con otros sectores. La participación del sector informal debe ser regulada. El objetivo estatal que debe sustentar esas reformas es el desarrollo equitativo en lo social, con equilibrio regional, participativo y protector del medio ambiente, mediante planificación descentralizada y participativa.

Se requiere dictar la normativa necesaria, bien sea por medio de reformas o mediante leyes especiales, para regular los procesos de delegación, concesión, asociación, capitalización, traspaso de propiedad accionaria y demás formas que se establezcan para que el Estado traslade a la empresa privada la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios públicos.

Es necesario reformar las Leyes de Educación, el Código de Salud y el Código de Menores, en lo referente a la creación de los Sistemas Descentralizados de Educación, Salud y Atención a Sectores Vul-

nerables. En lo específico, la reforma apuntaría a la forma de integración, sus atribuciones, los criterios de descentralización con los cuales deben operar, y los mecanismos de control social y de rendición de cuentas, así como los recursos con los que deben contar y las responsabilidades que se les transfieren. En lo que se refiere a la protección de niños y adolescentes, la reforma se enfoca en la protección de sus derechos. A este respecto, existe en proyecto una Ley especial de infancia y adolescencia, que reemplazaría al Código de Menores.

La Ley de Seguridad Social que debe dictarse para proceder a la modernización del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, requiere contemplar en su normativa principios de descentralización para agilizar su gestión y mejorar la prestación de sus servicios<sup>4</sup>.

### **¿COMO SE PENSO EL DESARROLLO EN EL ECUADOR? (Convivencia y superposición de multiplicidad de agendas)**

Un inventario de las agendas de desarrollo, planteadas por diversos sectores en los últimos años, da cuenta de una multiplicidad de visiones divergentes del país, y profundas carencias al momento de pensar el futuro.

Las agendas estatales se caracterizan por ser globales, sin visión de largo plazo, ni análisis prospectivo. El análisis de coyuntura es limitado, porque su característica central es ser legitimador técnico-político. Expresa la ausencia de memoria estatal y la discontinuidad institucional.

Las agendas no presentan una imagen de modelo de desarrollo. Esta deficiencia en la “imagen del país” viable, al que se aspira, genera falta de liderazgo. La modernización ha perdido su significación pasada –reforma agraria, industrialización y urbanización– sin encontrar otra.

El Estado aparece como el depositario único y necesario del “bien común”. En la generalidad de las agendas existe “estadocentrismo”. Sin un diseño de refuncionalización –nuevas funciones– del Estado, no se puede redimensionarlo. El Estado sigue siendo el eje de su modernización y de la modernización posible de la sociedad.

La tendencia global de desdibujamiento del Estado-nacional y el fortalecimiento de los territorios subnacionales (regionales, locales) en los que se localizan nuevos actores en la competencia por capital, tecnología y mercados, es apenas intuida. La pretensión sería lograr una apertura interna, que recoja un modelo de desarrollo basado en una visión estratégica de las unidades subnacionales. ¿Puede el Estado “admitir” la existencia de los te-

territorios subnacionales? ¿Cómo “conduce” la creación y transformación de regiones? Muchas unidades subnacionales han comenzado a caminar por senderos de desarrollo y articulación internacional, trascendiendo las limitaciones de la organización estatal.

Las agendas sociales no plantean estrategias “abiertas” de cambio institucional. Son agendas “auto referidas”, que no miran al conjunto de temas del desarrollo, ni adoptan posiciones sobre ellos, sino que atienden a los intereses y el contexto microeconómico. Sin embargo, algunas ya demandan un nuevo límite entre Estado y mercado.

Las políticas sociales son desarticuladas, de ubicación institucional imprecisa y débil. No hay interrelación entre los objetivos económicos de la política social y los objetivos sociales de la política económica. Las agendas no diagnostican las capacidades de la sociedad civil –empresa privada o sectores populares– para lograr metas del desarrollo social y constituirse en interlocutores de la política pública.

Los temas emergentes –violencia y corrupción– se han convertido en variables “negativas”, comunes a las agendas, como barreras al desarrollo y a la integración internacional.

Las agendas de las elites carecen de diagnósticos y de instrumentos precisos. Son ocasionales y sus problemáticas –focalizadas en el Estado– están ligadas a intereses precisos, lo que les impide compararse y asumir una visión internacional. La modernización se ha reducido al sector público o la “privatización”. La pregunta central es ¿cómo mantener la asociación inicial entre la modernización y la democracia?.

Las agendas, como factores de continuidad, no acumulan conceptos y no asumen como progreso a las modernizaciones ya logradas. Sectorialmente, las agendas sociales indican que los actores no han adoptado posiciones acerca de la globalización. En algunos casos se articulan sólo por un discurso anti-modernizador.

Las agendas no van más allá de los propios horizontes de visibilidad de una sociedad que no está preparada para la competencia ni para la solidaridad. Faltan destrezas para los análisis institucional y prospectivo. Las confusiones más frecuentes se producen en el manejo de la temporalidad para los objetivos y las estrategias; y, en la equívoca equivalencia entre consulta a la población y concertación social o política.

Las agendas carecen de análisis histórico y de factores de viabilidad. También carecen de sociedad. Es una planificación sin interlocutores. Han de-

desaparecido los interlocutores colectivos y emergen los “actores situacionales”, como por ejemplo, los “pobres”, masa indiferenciada caracterizada por la carencia.

Sobre el mercado, apenas se plantean retos –flujos de inversión y flujos comerciales– frente a la globalización. Evaden plantear una apertura consciente –peor aun consensuada– que permita convertir a la globalización en un “condicionamiento positivo”.

La competitividad es una propuesta débil de las agendas. Existe una articulación perversa entre una generalizada ineficiencia interna –basada en la falta de competitividad– y una puntual eficiencia externa –basada en la suficiencia competitiva– de la que el país es ampliamente inconsciente. ¿Cuáles son las “habilidades” del país (empresas, industrias, sectores, regiones o áreas geográficas) para enfrentar la competencia internacional y generar niveles relativamente altos de ingresos y empleo de factores, sobre bases sostenibles? ¿Cómo elevar la productividad de la mano de obra? ¿Cuál es el adecuado manejo macroeconómico, basado en la identificación de los pilares productivos del nuevo modelo que emerge; en la generación de condiciones virtuosas entre mercado-Estado y empresa privada, y en la relación equitativa entre el gobierno nacional con los gobiernos provinciales y locales?

Son algunos de los interrogantes y de las condiciones “reales” en las que debe pensarse cualquier proceso de descentralización, teniendo en cuenta que, al mismo tiempo que obstáculos, estas realidades pueden ser enfrentadas en la apertura del Estado frente a la sociedad, en su descentralización.

Tomado de: Verdesoto, Luis et.al. “Las agendas de desarrollo de los noventa”, CEPLAES, Quito, 1999.

## Notas

- 3 Burky, Perry y Dillinger, et. al. “Más allá del centro. La descentralización del Estado”, Banco Mundial, Washington, 1999.
- 4 Al respecto ver “El marco legal y constitucional”, anexo de “¿Por qué y para qué descentralizar el Estado ecuatoriano”, Cordes, Quito, 2000, elaborado por Juan Ortiz y Luis Verdesoto.

*Capítulo 2*

**PROBLEMAS Y ALTERNATIVAS  
DE DESCENTRALIZACIÓN  
EN EL ECUADOR**

## MATRIZ INTRODUCTORIA

PROBLEMAS COMPETENCIAS	OBJETIVOS	VIABILIDAD	INSTRUMENTOS
Resistencia de los organismos seccionales a asumir competencias, debido al mecanismo constitucional de solicitud, y legal de convenios, que al aplicarse generaría una asimetría impropia de una política pública.	Implantar una política de descentralización, universal, de cumplimiento obligatorio y evaluación común, dentro de parámetros nacionales	Acuerdo político y administrativo con los organismos seccionales acerca de especialización en las competencias y asunción del paquete mínimo. El respaldo jurídico no se opone al paquete mínimo	Transferencia de sendos paquetes uniformes y "mínimos" de competencias a las Municipalidades y Consejos Provinciales relativos a los servicios y mantenimiento de infraestructura productiva y social; y, a la coordinación de la ejecución de políticas públicas y la creación de infraestructura para la competitividad nacional e internacional, respectivamente.
Transferencias discrecionales de fondos públicos a los organismos seccionales y preasignaciones establecidas mediante ley	Racionalización de las transferencias sobre la base de información técnicamente construida acerca de costos de servicios, transferencias históricas y actuales, obligaciones y criterios constitucionales	Reformas jurídicas que eliminen a las discrecionalidades y compendien las diversas vías de transferencias, creando igualdad de oportunidades a todas las Provincias y Municipalidades	El paquete uniforme y mínimo de competencias deberá estar relacionado con las transferencias de recursos económicos del gobierno central a los organismos subnacionales.
Inexistencia de una Estrategia de Descentralización inducida por el gobierno central, y acciones de descentralización sin principios ni planificación de respaldo	Formular una Estrategia de Descentralización basada en un Programa de Transferencia de Competencias, que permita observar un orden en el proceso	Existe el respaldo jurídico necesario. Se requiere una decisión política de reencauzar la energía de las Provincias en la aceptación de un diseño para el proceso	Establecer el Programa de Transferencia de Competencias, por unidad subnacional, para la siguiente década, dando forma a la gradualidad temporal y a la diversidad espacial.
Diversidad de grados de desarrollo institucional y aptitudes de la sociedad civil para la descentralización	Utilizar de mejor modo los factores de la eficiencia local estimulando a las capacidades institucionales y sociales	Existe respaldo legal. Deberá incentivarse a los actores sociales para que se apropien de las instituciones.	El Programa de Transferencia de Competencias podrá acelerarse a solicitud de los organismos respectivos y previa constatación de las capacidades

PROBLEMAS COMPETENCIAS	OBJETIVOS	VIABILIDAD	INSTRUMENTOS
La superposición de roles y funciones es el problema generalizado de la relación entre niveles de gobierno y la incapacidad de lograr acuerdos administrativos y políticos.	Establecer los roles de cada nivel de gobierno definiendo con precisión las respectivas competencias dentro de una división adecuada de funciones	Dentro de la Constitución existe un límite y definición en cuanto a los Consejos Provinciales, que puede cooperar en el ordenamiento de los niveles de gobierno subnacional.	de gestión, especialmente, fiscales. En esa dimensión será voluntario.  El criterio general de transferencia de competencias será la exclusividad, limitando las concurrencias y tendiendo a la simplificación de sus objetivos y claridad de propósitos.
La contractualidad (convenios y solicitudes sujetas a respuesta obligatoria) es inconveniente por su característica de reversibilidad general	En una primera fase, la característica del proceso debe ser la obligatoriedad de un mínimo común de transferencias. En una segunda fase se podrán desarrollar formas voluntarias	Existe respaldo legal. Es necesario un acuerdo sobre estrategia	El criterio de contractualidad de la transferencia de competencias debe ser reemplazado por un mínimo obligatorio de éstas, sobre el cual se ejercen incentivos para la asunción voluntaria de mayores transferencias.
En la administración pública no se evalúa el desempeño y las transferencias no están asociadas a esa evaluación	Introducir un sistema de evaluación del desempeño, basado en incentivos, que fomente la responsabilidad pública, personal e institucional	Desarrollar modernamente el sistema de rendición de cuentas en el sentido de crear responsabilidad por los resultados	Utilizar el mecanismo de contratos, en el sentido de establecer los términos de la gestión y la responsabilidad sobre la base del desempeño.
Las actuales transferencias no están vinculadas a incentivos, ni reconocen la especificidad del país (escasa cultura tributaria, vigencia de la sociedad agraria y crisis generalizada)	Asociar un sistema de incentivos a la descentralización, que permita orientar las transferencias hacia objetivos de política pública como recuperación de beneficios, salidas a la crisis y crecimiento	Desarrollar los criterios de eficiencia fiscal, ruralidad y empleo, dentro de los criterios constitucionales, dándoles forma mediante reglamentación jurídica.	Las transferencias deberán estar ligadas, además de los criterios constitucionales, a incentivos a la eficiencia fiscal, al grado de ruralidad y a la creación de empleo.
El déficit fiscal del gobierno central se incrementa por la presión de los organismos seccionales y la irracionalidad presupuestaria.	Vincular a las transferencias con la situación y coherencia fiscales nacional y locales.	Ley de Presupuesto, que, además, inhiba las discrecionalidades en los desembolsos.	El Programa de Transferencia deberá estar ligado al incremento de la capacidad fiscal del gobierno central y, en general, a su reforma, para evitar la profundización

**PROBLEMAS  
COMPETENCIAS**

A su vez, la deuda interna y externa de los organismos seccionales finalmente incrementa el déficit señalado.

Caos en la fijación de competencias y funciones tanto como extrema e innecesaria complejidad administrativa y presupuestaria

Ineficiente sistema de contraloría, especialmente, en corrupción, ineficiencia en la utilización de fondos, incumplimiento en la participación de la comunidad y en la evaluación de resultados

**REORDENAMIENTO FISCAL**

La actual definición de la descentralización es general y abstracta. Existe confusión entre transferencias por circunscripción territorial y subsidios. No se ha definido la relación fiscal con Parroquias y Circunscripciones Indígenas.

**OBJETIVOS**

Simplificación de los instrumentos de la descentralización, especialmente, competencias y presupuesto.

Instaurar un eficiente sistema de contraloría, con participación de la comunidad, en que se pueda evaluar la ejecución, especialmente, del Presupuesto en todos los niveles de gobierno.

Precisar la relación entre propiedad y tipos de ingresos por nivel, en correspondencia con las funciones.

**VIABILIDAD**

Reformas a las leyes que otorgan legalidad al Presupuesto y a la Administración Pública

Reformas a la Ley de Administración Financiera y creación de un Sistema Nacional de Participación Social.

Reformas legales en torno a propiedad y responsabilidad de la infraestructura y clarificación de los tributos según su carácter nacional, provincial cantonal.

**INSTRUMENTOS**

del déficit tanto como el grado de endeudamiento de las Municipalidades.

Eliminación de las duplicidades e innecesarias concurrencias en todos los niveles de gobierno (competencias, asignaciones, etc).

Sistemas de contraloría financiera, administrativa y de gestión, con alta participación de la comunidad.

Acuerdo sobre el alcance de la propiedad de los recursos, la naturaleza de los ingresos y la significación de los tributos de las unidades subnacionales, especialmente, nación, país y cantón. Los alcances respecto a las Parroquias y Circunscripciones Territoriales deberán definirse en el Programa de Transferencias de la siguiente década. Este acuerdo debe corresponder a la definición del paquete uniforme y mínimo y debe respaldar la estrategia del Programa de Transferencias de la siguiente década.

PROBLEMAS COMPETENCIAS	OBJETIVOS	VIABILIDAD	INSTRUMENTOS
Un segmento de transferencias económicas tiene parámetros definidos mientras otro es enteramente discrecional	Lograr mínimos de equidad en las transferencias e ingresos predecibles para los organismos	Elaboración del Presupuesto como una Ley	Determinación del porcentaje de las transferencias que correspondan al paquete uniforme y mínimo en el siguiente ejercicio presupuestario y realizarlas.
Extrema confusión presupuestaria.	Transparentar las transferencias presupuestarias y lograr una periodicidad respetada en la entrega	Decisión política	Limpieza presupuestaria de transferencias ocultas, transferencias discrecionales y transferencias legislativas de preasignación de ingresos, y lograr un aumento correlativo del ritmo de entrega de las transferencias a las unidades subnacionales.
Múltiples e incoherentes vías de transferencia presupuestaria.	Implantar un Sistema de Compensación de Disparidades territoriales y sociales	Reforma jurídica a la Ley del 15%, Ley de Descentralización y al Presupuesto	Integración de los Fondos Especiales y proyectos con financiamiento externo en un solo Fondo de Compensación por disparidades territoriales y sociales, complementario a las transferencias acordadas con las unidades subnacionales, e integrado al Programa de Transferencias. Deberá operar convergentemente con el subsidio a la pobreza, cooperando incluso con su mejor focalización a través de las municipalidades, parroquias y circunscripciones territoriales.
Clientelismo en la entrega de transferencias	Despartidización en la entrega de transferencias	Desarrollo jurídico de la Constitución, decisión política y diseño del sistema	Automatización de las transferencias acordadas.
Casos de redistribución positiva de recursos hacia el agro en las	Reconocimiento a las situaciones de redistribución positiva	Desarrollar, a través de la reforma legal, la inclusión del criterio bajo	Incentivos, a través de transferencias, discriminadas por el grado de ruralidad de

PROBLEMAS COMPETENCIAS	OBJETIVOS	VIABILIDAD	INSTRUMENTOS
unidades subnacionales.		las formas previstas en la Constitución	las unidades subnacionales, impulsando la redistribución hacia la población asentada en las áreas rurales.
Invisibilidad fiscal de los aportes de la población en trabajo, dinero y especies	Incluir en las cuentas de los niveles de gobierno el aporte de la participación de la población y reconocerlo como aporte fiscal en el nivel correspondiente	Existen sistemas de seguimiento de la participación en varias Municipalidades	Generar normas comunes para la contabilidad de todas las unidades subnacionales, en las que se contemplen las mediciones correspondientes.
Las empresas asentadas en áreas rurales en general no contribuyen en los cantones, de cuyos recursos se benefician, especialmente, a través de las obras de infraestructura.	Apoyar a la especialización de los Consejos Provinciales como soportes de la creación de infraestructura productiva y lograr una contribución de los beneficiarios	Reformas a incluirse en el anteproyecto de Ley Orgánica del Régimen Seccional Autónomo	Creación de impuestos provinciales a las actividades económicas asentadas en el agro y contribución al desarrollo de infraestructura, con exclusión de la producción y propiedad campesinas. Estos tributos podrán deducirse, en un porcentaje, de los pagados por esas unidades económicas en la unidad subnacional en que se encuentran asentadas.
Las transferencias presupuestarias no incentivan ningún tipo de desarrollo específico	Desarrollo institucional, especialmente en gerencia local	Reformas a la Ley del 15%	Relacionar las transferencias presupuestarias con los incentivos al incremento de la capacidad tributaria y gerencial de las unidades subnacionales.
La mancomunidad de organismos seccionales es sólo una declaración	Efectivizar experiencias de mancomunidad	Reformas a la Ley Orgánica del Régimen Seccional Autónomo	Estímulos fiscales a la mancomunidad.
Excesivo endeudamiento externo e interno de ciertas Municipalidades y del gobierno central con los Organismos Seccionales	Convertir a las transferencias en un mecanismo de saneamiento financiero. Establecer límites y condiciones para el endeudamiento subnacional.	Decisión política	Determinar el estado real de endeudamiento de las unidades subnacionales, especialmente las Municipalidades, condicionando las

PROBLEMAS COMPETENCIAS	OBJETIVOS	VIABILIDAD	INSTRUMENTOS
Inconsciencia en todos los decisores acerca del aporte de las unidades subnacionales al producto nacional y local	Producir un Sistema de Cuentas Territoriales	Decisión administrativa	transferencias al cumplimiento de sus obligaciones. A su vez, depurar la deuda interna del gobierno central a las Municipalidades buscando mecanismos de compensación.  Asociar, en el Programa de Transferencias para la siguiente década, a las transferencias con el aporte de cada unidad subnacional al producto y, en general, a las cuentas nacionales.
Desconocimiento del impacto del gasto público en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo	Creación de un Sistema de Control Social de la Gestión Pública, en especial de medición de la eficiencia del gasto	Ley de Participación Social	Evaluación de la calidad del gasto en todos los niveles nacional y subnacionales.
Complejidad y confusión del Presupuesto	Simplificar y transparentar el Presupuesto dándole una referencia territorial más clara	Consensos políticos y sociales	Definir nuevos alcances a la Ley de Presupuesto en sus definiciones, funciones de los decisores y de territorialización de asignaciones.
<b>GOBIERNOS SUBNACIONALES</b>			
Plena disfuncionalidad del Consejo Provincial en sus actuales funciones y conformación	Dotar al Consejo Provincial de representatividad y capacidad operativa para convertirlo en el principal sustento territorial de la gobernabilidad nacional por un ejercicio democrático de la intermediación entre niveles	Respaldo en la Constitución. Necesidad de un acuerdo entre los actores y las instituciones acerca de la representatividad buscada en el Consejo Provincial	Conformar los Consejos Provinciales de la manera prevista en la Constitución, integrando, a través de los instrumentos a su disposición, a las organizaciones territoriales. El Consejo Provincial ampliado – dentro de un esquema uniforme de actores e instituciones

PROBLEMAS COMPETENCIAS	OBJETIVOS	VIABILIDAD	INSTRUMENTOS
Deficiencias del modelo de gestión municipal para la administración y estímulo del desarrollo local	de gobierno. Buscar la conformación de un sistema político provincial	Aprobar una Ley Orgánica del Régimen Seccional Autónomo	locales – constituirá una suerte de Parlamento Provincial de Desarrollo, en apoyo a las tareas de planificación, especialmente del incremento de las capacidades de la provincia, basadas en el desarrollo de infraestructura productiva para el aprovechamiento de oportunidades.
Indefinición constitucional de las atribuciones de las Juntas Parroquiales Rurales y Jueces de Paz.	Tender al fortalecimiento de la sociedad civil local, especialmente, en su capacidad de contraloría, evitando restringir la participación social urbana. Se deberá precisar las competencias y financiamiento de las Juntas Parroquiales rurales.	Definir el alcance jurídico del desbalance constitucional entre parroquias urbanas y rurales.	Reformar a las Municipalidades para incentivar su capacidad tributaria; ejecutar un modelo de gestión eficiente en concordancia con las transferencias acordadas y la participación de las organizaciones territoriales y parroquias; incrementar su capacidad de concertación acerca del desarrollo estratégico; y, participar en su nivel y competencia, en la dotación de servicios para la superación de la pobreza y la sustentabilidad de los logros en el desarrollo local. Para los casos específicos, se deberá integrar la variable étnica como una forma particular de ejercicio de los derechos y de gobierno en temas especiales. Definir a las Juntas Parroquiales como instancias de participación social y control de la gestión de los organismos subnacionales "superiores"; y en preparación de la modalidad que adopten las unidades subnacionales "menores" y, especialmente, las organizaciones

**PROBLEMAS  
COMPETENCIAS**

**OBJETIVOS**

**VIABILIDAD**

**INSTRUMENTOS**

Indefinición de la naturaleza y características de las circunscripciones

Buscar una definición armónica de las circunscripciones con los derechos colectivos indígenas y la estrategia de descentralización, especialmente en lo relativo a unidades subnacionales y al régimen especial

Dictar una Ley de Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afro ecuatoriana diferente de la Ley Orgánica de los Pueblos Indígenas

territoriales como receptores de transferencias y acciones. Especial énfasis deberá ponerse en la recepción de demandas para la planificación local.

Abrir un amplio proceso de concertación acerca de las funciones y competencias de las circunscripciones territoriales indígenas y afro ecuatorianas, incentivando el carácter de régimen funcional y compartido de competencias entre las distintas vertientes étnicas de la población asentada dentro de las parroquias.

**ORDENAMIENTO JURÍDICO**

Incoherencia del sistema jurídico de la descentralización

Definir una estrategia jurídica dentro de la estrategia de descentralización, que permita avanzar en el proceso sin depender para su desenlace de una reforma constitucional.

Alianzas parlamentarias

Fijar objetivos de reforma jurídica de corto y mediano plazo, que estimulen al cumplimiento de la estrategia de descentralización y doten progresivamente de coherencia al sistema jurídico principal y accesorio

Limitaciones constitucionales a la estrategia de descentralización en el mediano plazo

Determinar los principales soportes y obstáculos a la descentralización en la definición constitucional del Régimen Seccional

Voluntad de los actores sociales para generar consensos despartidizados, de aplicación de los preceptos constitucionales

Debate amplio de los alcances de los Regímenes Seccional Autónomo, Dependiente y Especial hasta alcanzar consensos acerca de su aplicación y/o reforma.

Propuesta de reforma constitucional para instaurar un régimen autonómico paralelo a los regímenes seccionales

Definir grados y tipos de autonomía de las unidades subnacionales

Consulta popular o acuerdos políticos

Redefinir con coherencia el régimen autonómico propuesto y complementar con coherencia a las actuales disposiciones

PROBLEMAS COMPETENCIAS	OBJETIVOS	VIABILIDAD	INSTRUMENTOS
autónomo y dependiente			constitucionales
Desajustes en la legislación de Régimen Municipal y Régimen Provincial. Inadecuación de la Ley de Juntas Parroquiales. Inexistencia de normas secundarias sobre Circunscripciones	Unificar la legislación sobre unidades subnacionales	Consensos institucionales	En consecuencia con los consensos logrados, definir una Ley Orgánica de las unidades subnacionales, que incluya los principios y normas de descentralización.
Obstáculos a la aplicación de la legislación sobre participación y falta de una cultura institucional que la promueva	Cooperar en la conformación de un Sistema Nacional de Participación Social	Consensos políticos	Elaborar una propuesta de Ley de Participación Social, que incorpore nuevos elementos y rectifique las deficiencias detectadas, sin retroceder en sus principales logros.
Normas electorales inadecuadas y reformas constitucionales sobre organismos de cada unidad subnacional	Generar criterios de representatividad comunes y dar forma a los organismos seccionales. Examinar la viabilidad y pertinencia de una nueva distritación electoral y de un nuevo sistema electoral	Consensos partidistas, parlamentarios y de los organismos electorales	Diseñar cambios en la Ley de Elecciones y Partidos Políticos conforme a la nueva conformación de los organismos subnacionales y a las disposiciones para la participación de las organizaciones sociales.
Declaración constitucional sin reglamentación, que dificulta la vigencia práctica de los derechos colectivos	Normar la instalación y vigencia de los derechos colectivos en armonía con los derechos generales	Dispersión de las normas existentes e indisponibilidad ideológica de varios actores políticos	Elaborar la Ley (orgánica) de los pueblos indígenas y afro ecuatorianos.
Arcaica legislación sobre contratación pública y contraloría	Modernizar las normas de contratación pública y dictar normas de contraloría financiera, administrativa y de calidad del gasto	Opinión pública favorable en torno a la lucha contra la corrupción	Modificar la Ley de Contratación Pública para flexibilizar las capacidades de contratación ordenada de las unidades subnacionales y endurecer los controles internos y externos.

PROBLEMAS COMPETENCIAS	OBJETIVOS	VIABILIDAD	INSTRUMENTOS
Transferencias presupuestarias sin responsabilidades, método inadecuado, poca claridad en la base de cálculo, referencia incompleta a los niveles de gobierno	Racionalizar y dotar de eficiencia al sistema de transferencias presupuestarias	Entendimiento generalizado de que las transferencias presupuestarias son un "derecho adquirido"	Reformar la Ley del 15% y ampliar la legislación sobre transferencias a organismos subnacionales, de acuerdo a los consensos logrados.
<b>PARTICIPACION</b>			
Ausencia de una política pública de participación	Asociar el tema de la participación con los niveles de gobierno	Antecedentes jurídicos y voluntad ciudadana incentivada por la crisis	Definir los criterios de la participación social en cada nivel subnacional.
Invisibilidad ante la sociedad y el Estado de la participación social	Tomar conciencia pública de los aportes en todo tipo de recursos por parte de la población	Actitud positiva de las municipalidades en las que se desarrollan experiencias exitosas de desarrollo local	Cuantificar, dentro de la contabilidad subnacional, el aporte de la participación de la población.
Trabas jurídicas y administrativas para la contratación y seguimiento de obras de desarrollo local a través de organizaciones de la sociedad civil	Potenciar a las organizaciones de la sociedad civil, interlocutores centrales de la participación	Actitud crecientemente corresponsable y cogestora de los organismos de la sociedad civil	Modificar las disposiciones acerca de la contratación con las organizaciones sociales y organismos de desarrollo de la sociedad civil.
Multiplicidad y desconexión de las intervenciones de los Organismos de Desarrollo de la Sociedad Civil	Potenciar la contribución, especialmente en planificación, de los Organismos de Desarrollo de la Sociedad Civil	Insuficiente reglamentación para su eficiente intervención e inexistente evaluación de gestión	Reglamentar funciones públicas de intermediación y asesoría de los Organismos de Desarrollo de la Sociedad Civil
Inexistente contraloría social de la gestión pública e institucional	Crear un sistema de contraloría social basada en los conceptos de Política Pública, Gestión pública, Control social, Participación y Gobernabilidad	Burocratización de las formas de control de la gestión pública y desconfianza en la capacidad de las organizaciones sociales	Establecer un sistema de control que articule a otras formas institucionales con gestión a nivel territorial convergentes tales como Comisión de Control Cívico contra la Corrupción, Defensoría del

PROBLEMAS COMPETENCIAS	OBJETIVOS	VIABILIDAD	INSTRUMENTOS
Vigencia exclusivamente formal de la institución de la consulta popular	Dar viabilidad práctica a la Consulta Popular en todas sus modalidades	Obstáculos reglamentarios y prácticos del poder constituido. Falta de iniciativas ciudadanas.	Pueblo, Organismos de Desarrollo de la Sociedad Civil y Contraloría del Estado.  Desarrollar legal y reglamentariamente las disposiciones constitucionales de Consulta Popular Nacional y Local, y de Revocatoria del Mandato de las autoridades previstas en la Constitución.
Falta de sustento consensual en las políticas de descentralización	Modificar los procedimientos de gestión de un nuevo pacto territorial	Dificultad de los actores para concertar	Formular una Estrategia Nacional de Concertación, que permita rearmar los diversos niveles de pacto nacional, especialmente territorial. En lo específico la estrategia debe contemplar, con claridad, los roles que deberán cumplir las organizaciones sociales sectoriales y territoriales en los diferentes niveles de gobierno, dentro de la determinación de un modelo alternativo de organización estatal.
<b>REPRESENTACION</b>			
Indefinición de sistema electoral	Definir el principio de representación	Acuerdo político y social	Debatir y aprobar el sistema electoral – proporcional, mixto o mayoritario a aplicar en las elecciones provinciales, cantonales y parroquiales.
Sistema personalizado, mayoritario, aplicado en distritos electorales grandes	Definir técnicamente distritos más pequeños y restituir el distrito nacional	Oposición de los partidos políticos	Debatir y aprobar una distritación electoral alternativa para la elección del Congreso Nacional, que simultáneamente redistribuya la capacidad de influencia urbana y rural, y devuelva representatividad nacional al

**PROBLEMAS  
COMPETENCIAS**

**OBJETIVOS**

**VIABILIDAD**

**INSTRUMENTOS**

Oferta de candidaturas cerrada a los partidos y organizaciones de independientes

Abir la oferta de candidaturas a las organizaciones sociales

Oposición de los partidos políticos y de las burocracias de las organizaciones sociales

organismo y vigencia a la comunidad nacional. Procurar una distribución que sirva también para las elecciones locales.

Diseñar un sistema de intervención electoral de las organizaciones sociales sectoriales y territoriales, creando las excepciones que, sin generar desigualdad de oportunidades, permitan a las organizaciones participar sin perder identidad.

Inexistencia de organizaciones representativas locales que no tengan referencia en los partidos nacionales

Abrir la posibilidad de entidades representativas que tengan referencia local, como instancia y momento de conformación de entidades más comprensivas

Localismos de la cultura política

Crear un estatuto especial de organizaciones representativas locales.

Rezago en la elección de minorías de concejales y consejeros, que se eligen conjuntamente a las elecciones nacionales

Diferenciar radicalmente el tipo de elecciones nacionales – fuertemente vinculadas a los partidos – y las elecciones locales – fuertemente vinculadas a las organizaciones sociales y representativas locales -

Falta de continuidad institucional que se produce con la renovación total de los cuerpos colegiados

Modificar el calendario electoral, produciendo los correspondientes ajustes, para que la totalidad de las elecciones provinciales, cantonales y parroquiales tengan un carácter no concurrente con relación a las elecciones nacionales.



### *Capítulo 3*

## **LAS CONDICIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

### **El país físico y humano frente a la descentralización**

El Ecuador es el país más densamente poblado de América del Sur. Sin embargo, presenta notables avances en su política de población. Ha logrado reducir su tasa de crecimiento demográfico (1975-1997) a 2.5%. De este modo, acelera su “transición demográfica” y, fundamentalmente, ejerce menores presiones sobre su desarrollo.

Es el segundo país, luego de Paraguay, con más alta tasa de ruralidad (39.6% de la población total). Pero este indicador, en este caso, no necesariamente se traduce, de modo automático, en síntoma de retraso de la modernización, sino que evidencia vigencia y fortaleza de la sociedad agraria. Las proyecciones de población indican que hacia el año 2015, el país mantendrá las proporciones de población asentada en el campo y la ciudad, lo que determina una perspectiva para su desarrollo y, especialmente, para la descentralización.

Entre 1970 y 1995, Ecuador fue uno de los 10 países del mundo que más redujo su tasa de analfabetismo.

La red urbana se caracteriza por la presencia de dos ejes poblacionales de importancia económica, Quito –sede de la administración– y Guayaquil –sede de los principales contactos externos–, un grupo de “ciudades intermedias” –de dimensiones comparables con el desarrollo urbano interno– y una importante red de ciudades chicas y pueblos –funcionales a la producción agraria, sea como economías productivas o de servicios, o como dormitorios laborales.

En los últimos 30 años, han cambiado los patrones migratorios. Mientras tradicionalmente, a lo largo del presente siglo, la dirección del flujo migratorio fue de la Sierra hacia la Costa, en las últimas déca-

das cambia hacia una migración intraregional que, partiendo del agro, pasa a las ciudades intermedias de la respectiva región y puede culminar en una de las ciudades grandes. Esto determina patrones de socialización de la población notablemente diversos, los que influyen en la formación de las identidades locales y en la percepción de la comunidad nacional. La demografía electoral, sigue los patrones demográficos nacionales.

En general, las provincias denominadas de la región Sierra ocupan, con cantones y parroquias, pisos ecológicos de subtrópico y trópico en la Costa, mientras que las provincias denominadas de la Costa se circunscriben a su ámbito ecológico. Solamente dos provincias de esas dos regiones presentan una composición cruzada de pisos ecológicos. Esto también coadyuva en la conformación de identidades territoriales.

Las vertientes étnicas del país son la población mestiza y la indígena. Asumiendo que el lenguaje no es el indicador más idóneo –por el avasallamiento de la modernización mestiza– y acudiendo a las “frangas grises” que contiene el autoreconocimiento étnico de las comunidades y organizaciones indígenas, es probable que las poblaciones indígena y afro ecuatoriana representen alrededor de un 50% de la población asentada en el agro. Esta proporción, meramente indicativa, debe complementarse con otros indicadores propuestos como la “aceptación” de la auto identificación étnica por parte de la comunidad.

Comparada la curva de desarrollo social de Ecuador con los restantes países del área andina, en las últimas tres décadas, presenta un ascenso más pronunciado que Bolivia y Perú, pero menor que Venezuela y Colombia. Asimismo, es muy probable que en los últimos tres años presente una caída más pronunciada. Comparada la ubicación del producto interno bruto per cápita a nivel mundial respecto al grado de desarrollo humano, (asumiendo el criterio de uno de los Informes de Desarrollo Humano de Naciones Unidas), Ecuador presentó tradicionalmente una tendencia redistributiva de la producción respecto de la salud y educación, situación que ha sufrido un deterioro en estos dos últimos años. La distribución del ingreso en Ecuador es, junto con Brasil y Paraguay, la más inequitativa de América del Sur. También se produce la aparente paradoja de que es posible la convivencia entre un alto nivel de pobreza, medido por ingresos, y un nivel menor de pobreza, medido por privaciones (pobreza humana).

Los indicadores de desarrollo de género ubican al país en un grado superior respecto del grado en que lo ubican los indicadores de pobreza. De este modo se establece una clara disociación, que permite pensar en un desarrollo de género con cierta independencia de la crisis y de la pobreza de ingresos. Asimismo esta disociación permite un desarrollo humano que está teniendo una incidencia privilegiada en la situación del género.

Ecuador registra avances en la protección y manejo del medio ambiente, políticas imprescindibles en un país en el que, más de la mitad de la selva amazónica, registra algún nivel de intervención humana.

El decrecimiento registrado durante 1999 ha producido incrementos inéditos en el desempleo abierto y encubierto. Las tasas de desempleo detectadas giran en torno al 17%.

Ecuador ha registrado un proceso tímido de liberalización y apertura de su economía, siendo la característica central el déficit fiscal y el nivel de endeudamiento externo. Tampoco es visible un proceso de reforma estatal que enfrente el deterioro en la calidad de la democracia y la aguda ingobernabilidad, especialmente sensible en una situación de crisis. La modalidad electoral que rige en Ecuador es producto de la incapacidad de lograr acuerdos políticos. El sistema electoral que debe diseñarse en respuesta, debe ser suficientemente creativo para estimular la continuación de la reforma institucional y política de los principales actores.

La nueva Constitución Política del Estado (1998) es una expresión diáfana del nivel de los acuerdos políticos que sustentan al sistema. Registra importantes logros en todos los temas de derechos, especialmente, salud, educación, mujeres, medio ambiente y pueblos indígenas y afro ecuatorianos. Asimismo, en procedimientos judiciales como el derecho de amparo y en la organización de la Administración de Justicia. Las normas relativas al régimen económico fueron modificadas, resolviéndose escollos de la modernización. Los mayores fracasos se relacionan con el diseño de las funciones del Estado y el modelo de gobernabilidad. Mientras que, en una situación intermedia, se encuentran los diseños de la seguridad social y de descentralización, que se definirán en su aplicación y desarrollo jurídico y administrativo.



## *Capítulo 4*

# **ALGUNOS ANTECEDENTES**

### **El proceso ecuatoriano: no se parte de cero**

Se puede afirmar que la descentralización cuenta, en el país, con un escenario que ha comenzado a desbrozarse. Las disposiciones legales que permiten los cambios, no se aplican, aún no se integran a la cultura democrática del Ecuador, requieren el aliento político que empuje los cambios; sin embargo, no se parte de cero.

La Constitución vigente hasta 1998 proclamó que el Estado ecuatoriano es descentralizado. La Constitución que la sucedió, aprobada por la Asamblea Constituyente de 1998, amplía y modifica la referencia, señalando que la administración gubernamental es descentralizada, y dedica el Título XI a los temas de descentralización y desconcentración. Mientras en la primera se quedó con la definición de la descentralización como una finalidad, en la Constitución vigente la descentralización es conceptuada como un medio para la consecución del desarrollo armónico, la participación ciudadana y de los organismos territoriales locales, y la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

De acuerdo a la Constitución, las competencias del gobierno central pueden descentralizarse, con excepción de 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 del endeudamiento externo, y las que se excluyan por mandato constitucional o por convenios internacionales.

Esta definición negativa de lo que no puede descentralizarse, abre infinitas posibilidades jurídicas y expectativas políticas en cuanto a lo que sí es posible. Sin embargo, no se ha establecido una relación entre las áreas descentralizables y sus modalidades de funcionamiento; relación indispensable, pues los propósitos de descentralización esta-

blecidos deben necesariamente reflejarse en el ordenamiento jurídico subordinado.

En ese sentido, la descentralización, de acuerdo con las normas constitucionales vigentes, es un proceso progresivo, mediante el cual se transferirá funciones, atribuciones y competencias, así como responsabilidades y recursos estatales, hacia las entidades seccionales autónomas y a entidades de carácter regional, todo lo cual es necesario regular.

De esta manera, las normas jurídicas de la descentralización pueden agruparse en dos grandes ramas, de las cuales una corresponde a las normas o leyes específicas que se ocupan de la descentralización, y otra a los cuerpos normativos que regulan todas las áreas en las cuales deben aplicarse los principios descentralizadores que establece la Constitución.

### **Avances en materia de planificación y tributación**

El Sistema nacional de planificación se fijará, de acuerdo a lo previsto en la Constitución, objetivos de desarrollo a alcanzarse en forma descentralizada, considerando la diversidad. Como co-planificadores, participarán los gobiernos seccionales autónomos y las organizaciones sociales que determine la ley. Se posibilita la creación de equipos planificadores en los gobiernos seccionales autónomos. El Gobierno elaborará un Plan anual de descentralización y desconcentración, respecto de cuya ejecución se deberá informar al Congreso.

El Estado deberá formular, en forma descentralizada y participativa, planes y programas para la inversión pública, obligatorios, y referenciales, para la privada. No se podrá privar de presupuesto a ningún organismo público. Quedan absolutamente prohibidas las asignaciones discrecionales, salvo casos de catástrofe. Las empresas económicas podrán ser públicas, privadas, mixtas y comunitarias o de autogestión. El Estado será proveedor de los servicios públicos, directamente o mediante delegación, por concesión, asociación, capitalización, traspaso de propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual legal. El Estado dará especial estímulo a la empresa comunitaria.

En materia tributaria, el régimen puesto en vigencia por la Constitución se basa en los principios de igualdad, generalidad y proporcionalidad. Podrá haber tratamientos especiales para la inversión pública

o privada que se realice en las zonas menos desarrolladas. Los organismos seccionales autónomos podrán asociarse, de acuerdo a las experiencias provechosas que ya han existido. Generarán rentas propias, aparte de las rentas estatales que les correspondan.

### **La descentralización del Estado**

En la organización del Estado, hay otras reformas puntuales, que contribuyen a crear el ambiente propicio para la descentralización:

- a) Los organismos de control como la Contraloría General del Estado, la Procuraduría General del Estado, el Ministerio Público, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, y las Superintendencias, tienen autonomía y deben ejercer sus competencias sobre los organismos descentralizados.
- b) Se establecen sistemas nacionales descentralizados para la salud, la educación, la atención de niños y adolescentes. Ello consagra una relación entre sociedad civil y Estado, fortalece la capacidad local de influencia en la ejecución del servicio y de demanda para la adopción de políticas.
- c) Se flexibiliza el monopolio estatal en el área de la Seguridad Social, abriendo la posibilidad de una prestación mixta de servicios, y en ella participarán los sectores público y privado. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, es una entidad autónoma, que deberá actuar con criterios de descentralización, especialmente en lo financiero.
- d) Se crean Jueces de Paz y se reconoce el arbitraje, la mediación y otros medios alternativos para la resolución de conflictos.<sup>5</sup>
- e) En cuanto al funcionamiento del régimen seccional, se amplían las funciones en el ámbito del desarrollo que se atribuyen al Gobernador, y que no lo limitan exclusivamente al control político. Además de las Circunscripciones Territoriales, se establece la conformación mixta de los Consejos Provinciales. Se elimina la duplicidad de funciones entre Consejos Provinciales y Concejos Municipales. Se establece la consulta popular nacional y la revocatoria del mandato de diputados, alcaldes, y prefectos. Además se concede iniciativa popular para la propuesta de leyes y reformas constitucionales, y para las demandas de inconstitucionalidad.

- g) En cuanto a los Municipios, el principal cambio es la entrega de la planificación, organización y regulación del tránsito y transporte terrestre.

Habrán regímenes especiales de administración territorial, distritos metropolitanos y organizaciones especiales, regulados por la ley. Se establece un “régimen especial” para Galápagos.

### TRATAMIENTO DE LAS DIVERSIDADES EN LA CONSTITUCIÓN

Si existe algún elemento emblemático en el campo de la descentralización en el Ecuador, es el tratamiento de la diversidad, estrechamente ligado a la apertura que el sistema diseñó para la participación social a nivel de las comunidades locales. Y en estos dos campos, la Constitución vigente ha dado pasos muy significativos en el reconocimiento, tanto de los derechos de los pueblos indios, como de los ciudadanos a ejercer plenamente la participación.

Desde la primera línea, la Constitución establece que el Ecuador es un Estado unitario pluricultural y multiétnico.

Según la norma constitucional, Los pueblos indígenas y afro ecuatorianos tendrán, en forma exclusiva, la capacidad de mantener, desarrollar y fortalecer sus identidades culturales y sus tradiciones, lo cual incluye su capacidad para mantener y administrar el patrimonio cultural e histórico propio. Tienen derecho a un sistema de educación de calidad, intercultural y bilingüe.

La propiedad sobre las tierras comunitarias de los pueblos indígenas y afro ecuatorianos será imprescriptible. Estas tierras son inalienables, inembargables e indivisibles, manteniéndose la potestad del Estado para declararlas de utilidad pública, sobre la base del bien más general. Se garantiza la posesión ancestral de las tierras comunitarias y su adjudicación será obtenida en forma gratuita. De la misma manera, en el caso de la existencia de recursos naturales renovables en estas tierras, se establece el derecho de participación en su uso, usufructo, administración y conservación. Si existen planes de prospección y explotación de recursos naturales no renovables que pudiesen afectar la cultura y el medio ambiente, los pueblos indígenas y afro ecuatorianos deberán ser consultados; se respetarán las formas tradicionales de manejo del medio ambiente y de ejercicio de la medicina, lo cual se traduce en el respeto y garantía de la propiedad intelectual colectiva.

Asimismo, se garantiza el uso de emblemas y símbolos identificatorios, y la prohibición de ser desalojados, en cuanto pueblos, de sus territorios. Los pueblos indígenas y afro ecuatorianos tienen derecho a participar, mediante representación, en los organismos oficiales que la ley determine.

El Estado proveerá de financiamiento oportuno y suficiente para el desarrollo y para el mejoramiento de sus condiciones de vida, pudiendo estos pueblos fijar las prioridades que a su juicio deban observarse.

Se reconoce la capacidad de las autoridades indígenas para impartir justicia según sus costumbres, dentro del marco de la Constitución. Y se crean Circunscripciones Territoriales para los pueblos indígenas y afro ecuatorianos.

En general, estas disposiciones son nuevas. Comparativamente con otros países de alta composición poblacional indígena, estas normas constitucionales son sumamente avanzadas.

Tomado de: Constitución Política de la República del Ecuador 1998.

## **Nota**

- 5 Existe una discrepancia acerca de los alcances de la descentralización en esta área de la justicia. Por un lado, se asume que su descentralización ya se ha verificado, en tanto los procesos, en última instancia, se tramitan hasta el nivel de las Cortes Superiores (de jurisdicción provincial) y la Corte Suprema es Tribunal de Casación. Por otro lado, se asume que la descentralización de la justicia aun es germinal, ya que la Corte Suprema mantiene hegemonía sobre el sistema judicial y el recurso de casación se utiliza como recurso de tercera instancia.



*Capítulo 5*

# AGENDA DE LA CULTURA INSTITUCIONAL ECUATORIANA

PROBLEMAS	OBJETIVOS	RECOMENDACIONES
<b>CULTURA INSTITUCIONAL</b>		
1. Institucionalidad estatal cerrada	Apertura estatal	Estrategia de desconcentración y descentralización
2. Déficit de ciudadanía	Ejercicio de derechos y funcionamiento de las instituciones garantes	Desarrollo jurídico y promoción del uso de las instituciones previstas en la Constitución
3. Sistema de valores en transición	Identificación del sistema de valores emergente	Creación de focos de excelencia en valores de competencia y solidaridad, que generen efectos de arrastre
4. Fragilidad de las instituciones	Desarrollo institucional	Réplica de las experiencias exitosas de desarrollo local y promoción / extrapolación de sus variables fundamentales
5. Marco normativo inestable	Seguridad jurídica	Promover el respeto a los mecanismos de reforma jurídica y de aplicación de la ley
6. Ausencia de eficientes rutinas administrativas	Modernización administrativa	Socialización amplia de los procesos administrativos por nivel de gobierno y usuarios
7. Relaciones institucionales sin transparencia	Transparencia institucional	Sistema de Participación Social en la gestión institucional
8. Confusión de roles de los actores	Actores con funciones claras	Estimular la conformación del interés de los actores en los temas centrales de la agenda pública y la descentralización
9. Ausencia de control social	Control social de la gestión pública	Desarrollo de las instituciones de contraloría social v.g. revocatoria del mandato, Pacto Nacional contra la Corrupción

PROBLEMAS	OBJETIVOS	RECOMENDACIONES
10. Clientelismo generalizado y funcional del sistema político	Atenuación del clientelismo en las decisiones públicas	Modernización de las relaciones entre la autoridad y el público v.g. concertación en temas de política y gestión públicas
11. Generalización de la informalidad	Puentes entre la formalidad y la informalidad	Mecanismos de integración social de la informalidad v.g. productividad, tributos, servicios, reconocimientos
12. Discrecionalidad generalizada en la adopción de decisiones	Normatividad de sustento a las decisiones	Vigilancia social de decisiones transparentes y ajustadas a la norma v.g. eliminación de las transferencias discrecionales
13. Desestructuración del orden público por la acción colectiva	Acción colectiva de sentido histórico constructivo	Sistema de Alerta Temprana de Conflictos Sociales
14. Disfuncionalidad del Estado y pervivencia de un comportamiento rentista	Nuevas funciones estatales	Vincular la coordinación de políticas, con los sistemas de contratación y delegación para los servicios, los controles de los mercados y las áreas de descentralización.
15. Invisibilidad de las capacidades de la sociedad civil	Fortalecimiento de la sociedad civil	Estímulos a la intervención pública de las organizaciones de la sociedad civil según nivel de gobierno
16. Clientelismo y discrecionalidad como prácticas legitimadoras de la inequidad social	Legitimación de la lucha contra la pobreza	Agenda y contenidos de un Acuerdo nacional de lucha contra la pobreza
<b>SOPORTE INSTITUCIONAL</b>		
1. Incoherencia e innecesaria complejidad del sistema jurídico	Simplificación y renovación del sistema jurídico	Estrategia jurídica de descentralización que incluya escenarios, reformas a la legislación existente y nuevas propuestas
2. Desvalorización del tributo y fragilidad del pacto tributario	Generación de una cultura y ciudadanía tributarias	Estímulo a la generación de un pacto tributario

PROBLEMAS	OBJETIVOS	RECOMENDACIONES
3. La “caja única” como fuente del clientelismo estatal	Automatismo de determinadas asignaciones presupuestarias	Eliminación jurídica y administrativa de las discrecionalidades y racionalización del marco jurídico del Presupuesto
4. Dualidad en el discurso de los generadores de políticas	Sinceramiento del discurso público	Nuevo sistema electoral tendiente al acercamiento entre mandantes y delegados
<b>NORMAS Y CONFIANZA</b>		
1. Desconfianza mutua entre las elites y sociedades regionales	Transitividad de la confianza entre las elites y sociedades regionales	Promoción de un sentido de pertenencia a las comunidades en las diversas circunscripciones y de estas a la comunidad nacional
2. Ausencia de un sentido colaborativo entre mercado e instituciones	Buscar un enlace orgánico entre mercado e instituciones	Revaloración del sentido de autoestima y aptitud para la participación en el mercado y la creación de infraestructuras
3. Poca interrelación e interdependencia para resolver la crisis	Integración y objetivos nacionales para resolver la crisis	Adopción de compromisos acerca de las Agendas de desarrollo y de descentralización
4. Actores sociales definidos en la auto referencia	Apertura al relacionamiento positivo entre actores	Estímulo a la interactividad e interculturalidad
<b>CRISIS</b>		
1. Falta de socialización con la crisis	Asumir a la crisis como un proceso	Desarrollar destrezas en todos los actores para afrontar la crisis
2. Incertidumbre generalizada	Generar certezas acerca del desarrollo	Metas de desarrollo y descentralización cuantificadas y compartidas entre el gobierno y la sociedad civil
3. Resistencia al cambio	Actitud positiva frente al cambio	Ejercicios prospectivos de planificación de la descentralización por niveles de gobierno
4. Reforma institucional incoherente	Dotar de coherencia al nuevo diseño institucional	Realizar análisis de consistencias acerca de la reforma institucional

PROBLEMAS	OBJETIVOS	RECOMENDACIONES
5. Dificultad para asumir la reforma institucional	Apoyo a la reforma institucional	Concertar las etapas y resultados de reforma institucional progresiva
<b>INSTITUCIONALIDAD</b>		
1. Desarrollo institucional desigual	Fortalecimiento institucional para situaciones de debilidad	Formar puentes entre los diversos niveles de desarrollo institucional, entre formalidad e informalidad y entre instituciones y desarrollo económico
2. Opciones institucionales diferentes de cada sociedad civil regional	Reconocimiento de las características de las sociedades civiles regionales	Búsqueda de modelos o variables institucionales compartidos
3. La existencia de instituciones no implica la vigencia de la institucionalidad	Generar un sentido de institucionalidad pública	Desarrollo de la normatividad en los niveles que muestran carencias y en las situaciones emergentes
4. Desconocimiento y desvalorización de la ecuación social ecuatoriana (óptimo social) para la vigencia de la institucionalidad	Conocimiento del perfil de las experiencias exitosas de desarrollo local	Estímulo a las variables centrales del capital social v.g. modernizaciones mercantiles, estatales e institucionales, etnicidad, democratización, representatividad, eficiencia local.
<b>DISCURSO</b>		
1. Indisposición para concretar estrategias e instrumentos	Adquisición de destrezas académicas y técnicas en descentralización	Apoyo técnico a la formulación de estrategias e instrumentos de descentralización
2. Predominio del discurso reivindicativo por sobre el propositivo	Incentivo a la corresponsabilidad en la gestión	Involucramiento activo de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión pública y su seguimiento
3. Generalizada actitud adversa a la reforma de los sistemas de gestión	Facilitar a la población la apropiación de los sistemas de gestión	Mostrar resultados vinculados a la eficiencia en la gestión pública
<b>MERCADOS</b>		
1. Competencia irregular y sin control en todos los mercados	Estímulo a la competencia y control de los mercados	Diseño y normatividad del sistema de controles, especialmente, de la contraloría social

PROBLEMAS	OBJETIVOS	RECOMENDACIONES
2. Falta de destrezas para afrontar la competencia y el aprovechamiento de oportunidades	Conciencia acerca de límites y posibilidades acerca de los mercados	Socialización de destrezas para el acceso de los actores a las oportunidades
3. Disfuncionalidad del sistema de intercambios y retribuciones sociales, políticas e institucionales	Reconocimiento de las debilidades del sistema de intercambios	Evidenciar, en el sistema político, el sistema de redistribución de beneficios en las políticas públicas
4. Desconocimiento de un sistema de incentivos	Apropiación del sistema de incentivos	Implantación de un Sistema de incentivos para la descentralización
5. Incapacidad de participar de un sistema de autorregulación de demandas y expectativas	Diseño participativo de una forma de autorregulación de demandas	Implantación de un Sistema Nacional de Concertación
<b>IDENTIDADES</b>		
1. Conformación de la identidad por diferencia u oposición	Afirmación positiva de la identidad	Promoción de la autoestima ciudadana
2. Identidades de referencia territorial en formación	Impulsar la terminación de la fase de ratificación de las identidades territoriales	Estimular la creación de sistemas políticos regionales /locales y reconstituir el sentido de comunidad política nacional
<b>DESCENTRALIZACION</b>		
1. La justificación de la descentralización es la percepción de despojo de recursos	Resignificar a la descentralización a través de la complejidad de sus variables	Generar confianza en el público hacia una estrategia de descentralización orientada a la eficiencia económica y de la representación
2. No se asocia descentralización con eficiencia económica y representativa	Evidenciar las prioridades nacionales de la descentralización	Generar y compartir escenarios de descentralización
3. La descentralización está asociada solamente a los servicios excluyendo a la creación de infraestructura	Complejizar la imagen aceptada de la descentralización, especialmente, con relación al crecimiento	Realizar ejercicios de prospectiva económica vinculada a la creación de infraestructuras para la globalización
4. Soluciones míticas – prosperidad - como	Introducir a la población y a los técnicos en la	Compartir escenarios reales de corto y mediano plazo

PROBLEMAS	OBJETIVOS	RECOMENDACIONES
resultado esperado de la descentralización	construcción de metas de la descentralización	aspirables con la descentralización, susceptibles de seguimiento
5. Desconocimiento del rol de la propuesta técnica de la descentralización	Desplazar el eje del debate hacia las dimensiones empíricas	Apoyar a programas de capacitación en diversos niveles
6. Ruptura entre descentralización, crisis y perspectivas del desarrollo.	Asociar al proceso que se abre con las dimensiones de la crisis	Focalizar, en su inicio, a la descentralización en los temas de la crisis fiscal, reconversión económica y reconstitución del sistema político nacional y local
7. Falta de referentes internacionales para el diseño de la descentralización	Integrar los temas del debate mundial al debate nacional	Socializar a los decisores de políticas públicas con experiencias internacionalmente reconocidas de descentralización

*Capítulo 6*

## **SISTEMA POLÍTICO LOCAL Y GOBERNABILIDAD**

Aquí se entiende al sistema político como al conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos, caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca<sup>6</sup>. En general, se liga al concepto de sistema político con la modernidad, ya que refiere a condiciones y situaciones de interacción individual y colectiva que han alcanzado un grado elevado de complejidad y de diferenciación funcional. En el Ecuador, el sistema político es complejo, pero no ha adquirido los niveles de diferenciación funcional que le permita ser un factor importante en el sostenimiento de la gobernabilidad y del fortalecimiento de la democracia. Por el contrario, un sistema político complejo y premoderno es un obstáculo para la transición de modelo de desarrollo y la reforma del Estado y, en lo concreto, para llevar adelante el proceso de descentralización.

A partir de esa “carencia” existente en el sistema político ecuatoriano, se tomarán algunos elementos de análisis que introducirán a los subsistemas políticos provincial y local y a las posibilidades de reformas de los mismos.

Se busca registrar variables explicativas de la dificultad del sistema y los subsistemas para alcanzar su propia reforma, especialmente, en los niveles nacional y provincial. No obstante, en el ámbito local se han producido cambios que no han tenido visibilidad e incidencia en el ámbito nacional. Por el momento, rige una superposición del sistema y los subsistemas políticos, dificultades que se superan ocasionalmente a través de la comunicación que logran los actores e instituciones nacionales como la Iglesia, los medios de comunicación y las Fuerzas Armadas.

En efecto, la modernización económica y política ocurrida en la década de los setenta, no estuvo acompañada de una corriente de mo-

modernidad inclusiva de aquellos resultados. Tampoco los intentos de modernización/modernidad recientes han tenido como horizonte estratégico el logro de un orden y una integración colectiva asentada en la neutralización de las diferencias, especialmente de aquellas que puedan generar disgregación social o dificulten la conformación del interés general. Hasta la actualidad, el sistema político no ha procesado relaciones entre entidades sociales diferenciadas. La actual crisis ecuatoriana muestra justamente la dificultad para lograr acuerdos y ha acentuado los procesos de desintegración social.

### **Municipios y Consejos**

Idealmente, los niveles de complejidad y especificidad del sistema político nacional y de los subsistemas provincial y local son diferentes. El cumplimiento de los roles asignados y la coherencia de su diseño, debe garantizar su eficiencia. En general, el subsistema político provincial ecuatoriano comparte la característica del sistema político nacional, básicamente, la búsqueda de la globalidad con un bajo o casi inexistente nivel de reconocimiento de la diversidad. Insisten en los mecanismos de delegación antes que de participación. En este sentido, el Consejo Provincial ha tenido una histórica dificultad para constituirse en instancia de intermediación entre los niveles nacional y local. Pretende canalizar instructivos de la planificación nacional –cuando ésta existió– tanto como articular inorgánicamente demandas locales dispersas. La labor del Consejo Provincial está enfocada a la realización de obras antes que a la formación de una visión global y particular del desarrollo en la dimensión territorial que le es asignada.

La ventanilla más importante de canalización de la demanda a nivel seccional, tanto autónomo como dependiente, son los alcaldes y los líderes barriales y comunitarios, que configuran, en grado variable, articulaciones de patrón (personal o institucional) y cliente (organizativo y territorial). En la práctica y en la generalidad de casos, las instituciones no generan una relación con la ciudadanía –que colectiva e individualmente demanda derechos y debe asumir responsabilidades–. Por lo tanto, en el funcionamiento cotidiano del sistema, no requiere de un sistema de rendición de cuentas.

Los entes provinciales dependen de los recursos financieros transferidos por el gobierno central (94%), mientras que, la mayor par-

te de los Municipios –que intuyen la creciente complejidad de sus sociedades locales asociada con la crisis–, han logrado ingresos propios en un nivel superior al provincial. En lo local, la primacía del territorio permite que una multiplicidad de actores e instituciones canalicen la demanda.

Los controles de recursos son menores a nivel provincial que cantonal, y se focalizan, especialmente, en las transferencias. Las auditorías internas adquieren más relevancia conforme al interés que muestra la población. En el ámbito local, los controles de la ciudadanía funcionan en mayor grado, ya que aquellos se enfrentan a la deficiencia de servicios utilizados cotidianamente. La oferta de servicios de los entes provinciales es más difusa y destinada a una demanda dispersa.

Su diseño institucional, les permite a los Municipios lograr roles más claros y expresivos de las necesidades más sentidas de los usuarios del territorio. Mientras tanto, los Consejos Provinciales no han encontrado una ubicación institucional en la transición que vive el Estado ecuatoriano; los actores –fundamentalmente la empresa privada– no alcanzan a configurar un interés vinculando al territorio con los mercados y las políticas estatales. Las competencias concurrentes de los Consejos Provinciales carecen de especificidad.

La política pública provincial debe buscar su especificidad entre lo nacional y lo local. No debe ser operadora o verificadora de decisiones nacionales en un ámbito menor, ni mecanismo de restricción de la amplitud de la demanda local. Su gestión provincial debe estar asentada en las bases sociales de la provincia y en los intereses provinciales, que deben ser representados. La provincia es un ámbito en que se generan y se distribuyen recursos. Por ello, en esta dimensión deben producirse decisiones procesadas normativa y democráticamente. Estas decisiones tienen como referencia a un grado de autonomía de este nivel de gobierno respecto de la nación tanto como a un grado de integración y cohesión interna. En este sentido es un subsistema político dentro del sistema político nacional.

La posibilidad de articular la nación y la localidad, está en la conformación de un subsistema político provincial que procese, en un marco normativo pactado por la nación y los interesados, una distribución justa y eficiente de todos los recursos económicos y políticos de la provincia. El “empoderamiento” (capacidad de influir en) de la provincia y de los actores y autoridades provinciales debe corresponder

también a una redefinición del Estado y de las modalidades territoriales de gobierno y de las funciones y ejercicios políticos de las autoridades provinciales.

### **Características de un sistema provincial**

La existencia de diversos planos de funcionamiento del sistema político y los subsistemas, muestra una fortaleza y una debilidad relativas a la descentralización. El ámbito local ha concentrado las rutinas institucionales para la descentralización, especialmente relativas a la gestión de servicios públicos. Existe una capacidad política y, en menor medida, técnica, instaladas para asumir nuevas funciones y atribuciones, previa transferencia de recursos. A su vez, el ámbito provincial es el espacio para la demanda política para la descentralización, sin que exista estructura institucional para asumirla.

La gobernabilidad en un subsistema político provincial debe estar ligada a, por un lado, la legitimidad otorgada por las bases sociales del subsistema; y, por otro lado, a la coherente adopción de decisiones en el marco institucional. De este modo, un subsistema político provincial debe, cada vez más, auto sustentarse en recursos económicos y de consentimiento propios.

Gran parte de su gestión está dedicada a lograr gobernabilidad sustentada en el clientelismo y la corrupción. En cambio, una parte significativa de los gobiernos locales han traspasado el mandato formal, para avanzar en un conjunto de nuevas atribuciones como respuestas a las demandas de la gente.

Los Consejos Provinciales deberían buscar la administración de recursos propios; mejorar la calidad de la representación; realizar obras de mayor impacto; acceder a recursos financieros internacionales; calificar y lograr mayor reconocimiento monetario a la burocracia.

Las Alcaldías deberían estimular una mayor participación ciudadana; el mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios; la ampliación de la ciudadanía tributaria; los estímulos productivos; la consolidación de mancomunidades; el reconocimiento de la diversidad social y regional; el impulso a la planificación; y la articulación a nuevos mercados.

Un subsistema político provincial podrá basarse en grados diferentes de autonomía, para el diseño de la intermediación entre los ni-

veles nacional y local, situación que deberá expresarse en el rango de competencias que asuma. Deberá armar la representación interna y de cara a la nación, dentro del marco normativo actual expresado en disposiciones constitucionales; y administrar distintos escenarios de conflicto institucional, político, social y económico.

El primer reto de un subsistema provincial es conformar un pacto entre los actores de la provincia, que garantice el cumplimiento de los objetivos de la autonomía, tales como el mejoramiento de la eficiencia en el gasto y en el uso de los instrumentos de que disponga –como la recaudación y montos de los ingresos tributarios–, la distribución más equitativa de los recursos, las decisiones más apegadas a la demanda ciudadana y el fortalecimiento del carácter representativo de las autoridades. Estos objetivos deberán lograrse dentro de un nuevo acuerdo nacional territorial, que desarrolle las modalidades de convivencia expresadas en Políticas Públicas Nacionales; y de pertenencia a una comunidad política de origen y destinos históricos. El pacto territorial nacional y el pacto político provincial tienen un objetivo de nueva asociación con perspectivas de desarrollo.

La participación contralora y corresponsable de las organizaciones territoriales y sectoriales de la provincia, es de extrema importancia para evitar que los mayores niveles de autonomía se traduzcan en incremento de la corrupción, por la debilidad de los controles nacionales y el acceso a los recursos por las elites locales y provinciales sin intermediación. El subsistema provincial evoca la conformación de un sentido público, que, en ningún caso, es retroceso frente a las modernizaciones políticas ya logradas, sino adecuación y perfeccionamiento en las nuevas dimensiones de la escena pública.

Un elemento central de la conformación del subsistema político provincial es la conformación de su propio escenario de opinión, el que no podrá estar definido por reivindicaciones contra la nación. A su vez, las instituciones de la provincia deberán adquirir cada vez más legitimidad, para alejarse de la clásica desvalorización del servicio público, ganar confianza y estimular a una transformación de las elites, no solo a cargo de la gestión sino de la orientación de valores o comportamientos.

Un buen gobierno provincial deberá estar basado en la eficiencia y eficacia de las instituciones, en un contexto de competitividad externa e interna, y estimular los procesos del capital, tecnología y merca-

dos. En especial supone una eficiente y equitativa “gestión” de las oportunidades de la globalización, especialmente en sus inversiones sociales como educación, salud e ingresos. A su vez, el “empoderamiento” de la provincia –como actores sociales– y del gobierno provincial –como institucionalización política– deberá permitir una distribución equilibrada del poder político, evitando nuevas relaciones de dominación interna y dependencia externa. En este sentido, el subsistema provincial no solamente recibe poder transferido por la nación, sino que debe crear legitimidad y voluntad política sostenible.

### **Nota**

6 Echeverría, Julio, “La democracia bloqueada”, LETRAS, Quito, 1997.

**SEGUNDA PARTE**  
**LAS UNIDADES SUBNACIONALES**



## *Capítulo 7*

# **LA PROVINCIA Y EL ENTORNO PROVINCIAL**

Dentro de la estructura político-administrativa, la provincia es la unidad subnacional de mayor tamaño. La estructura provincial está conformada por el Gobernador, designado por el Presidente de la República, en su representación; el Prefecto, autoridad ejecutiva de la provincia, elegido mediante voto popular y directo.

Desde una perspectiva de desarrollo y gestión administrativo - financiera, la coexistencia del Gobernador, Prefectos y Consejos Provinciales ha demostrado ser ineficiente, por la concurrencia no delimitada de competencias, la superposición de funciones y la disputa por los recursos y territorios de acción.

La Carta Política vigente desde 1998 incorporó cambios que se limitan a delegar al Gobernadores la función coordinadora del régimen dependiente y restringen la acción de los Consejos Provinciales a las zonas rurales de la provincia.

En la percepción del ejercicio político desde el centro, el Gobernador es “absolutamente” necesario para mantener la presencia política de la autoridad central. Sin embargo, tiene roles intercambiables, como interlocutor simultáneo de las elites locales y de las autoridades nacionales, lo que conduce, en ciertas situaciones de conflicto, a formas de esquizofrenia administrativa por la doble lealtad que convive en la figura del gobernador.

### **Dos regímenes simultáneos**

En el nivel intermedio, existen dos regímenes simultáneos: el dependiente y el seccional autónomo. La autoridad del régimen dependiente es el Gobernador, con los delegados de los diferentes Ministerios. El régimen seccional autónomo provincial está conformado por

el Prefecto y el Consejo Provincial. El Prefecto es, además el presidente, de la autoridad legislativa, lo que genera una práctica obligada de colaboración entre el Consejo y el Prefecto.

La Constitución reconoce a los Consejos Provinciales como “gobierno de la jurisdicción territorial provincial y de la articulación o intermediación de las acciones de los gobiernos nacional y municipal”. La mitad más uno de los miembros del Consejo Provincial son elegidos por votación popular, y los restantes, designados por las Municipalidades de la provincia y procedentes de Municipios diferentes a los que pertenezcan los consejeros electos.

### **Funciones y confusiones**

La práctica revela que las Municipalidades y los Consejos Provinciales se han imputado mutuamente el incumplimiento de responsabilidades y obras en la zona rural. Sin embargo, lo más frecuente es la realización de obras en zonas urbanas por el Consejo Provincial, que se originan en la necesidad política de los Prefectos y Consejeros de mantener vigente su presencia, especialmente en las grandes ciudades, focos de concentración de electores. En las provincias de menor población urbana y centros urbanos más dispersos, el Consejo Provincial es más “visible”.

A la superposición de funciones entre Municipios y Consejos Provinciales se suma el Gobernador, que dispone de otros recursos administrativos y decisionales para fomentar la agricultura, la industria, el comercio y el turismo.

Entre las competencias del gobierno provincial se encuentran:

- La promoción y ejecución de obras provinciales en vialidad, medio ambiente, riego y manejo de cuencas hidrográficas de su jurisdicción.
- La planificación provincial en coordinación con las Municipalidades y la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, Odeplan.
- La identificación y planificación de los proyectos de electrificación rurales y urbano marginales.

Los ingresos de los Consejos Provinciales provienen de transferencias estatales y recursos propios.

Entre sus ingresos propios se encuentran:

- Tasas por servicios prestados.
- Multas impuestas.
- Transferencias que hagan en su favor otras instituciones (se incluyen créditos internos y externos)
- Contribuciones especiales por valoración de predios por obras públicas del Consejo Provincial.

Mientras tanto, las transferencias del gobierno central son: el porcentaje correspondiente del 15% del Presupuesto Central; los recursos asignados al Fondo de Desarrollo Provincial, Fondep; los recursos asignados a los Consejos Provinciales en el Fondo de Desarrollo Seccional, Fodese; otras asignaciones y subvenciones del Estado; impuestos creados o que se creen en su favor.

A partir de 1998, con la nueva Constitución, el Consejo Provincial limita su acción a las zonas rurales.

### **Régimen seccional dependiente**

La Gobernación depende del Ministro de Gobierno, aunque en las provincias gozan de las prerrogativas de un Ministro de Estado. Entre sus atribuciones está la coordinación de las entidades desconcentradas del gobierno central; seguridad ciudadana; apoyo a los Tribunales Electorales Provinciales en los procesos electorales; y una amplia gama de funciones con competencias no delimitadas, relacionadas con el fomento de la agricultura, la industria, el comercio y el turismo.

Durante el pasado gobierno se trató de crear una instancia de coordinación a nivel provincial, el Gabinete Provincial. Se fundamentó en la necesidad de asegurar el cumplimiento eficaz del nuevo rol de los Gobernadores y la promoción de los planes de descentralización y desconcentración administrativa del Gobierno Central.

El Gabinete Provincial se conformó con el Gobernador, quien lo preside, y cuatro delegados, uno por cada una de las secretarías de Desarrollo Económico, Desarrollo social, Infraestructura, y de Producción. Son sus funciones, la coordinación y planificación de las acciones del Ejecutivo en la provincia, y el establecer los procedimientos de intermediación del gobierno nacional con los organismos del régimen seccional autónomo de ámbito provincial, cantonal y parroquial.

Ese mismo gobierno emitió un Decreto Ejecutivo que apunta a la desconcentración de los Ministerios de Estado en lo referente a su administración general, financiera y de recursos humanos. Estos deberán determinar con precisión las funciones que se desconcentran y sus responsables.

Los programas de desconcentración suponen que, previos las resoluciones e instructivos que correspondan, se asignarán y transferirán los recursos presupuestarios necesarios, asignándose asimismo los recursos humanos que se requieran. En este sentido, se conformarán las Secretarías Técnicas de los Gabinetes Provinciales, para fortalecer la capacidad de planificación y establecer auditoría interna sobre el régimen seccional dependiente. El Gobernador de la Provincia ejercerá actividades de monitoreo de los programas de desconcentración y el CONAM coordinará la preparación de los programas de desconcentración.

En este sentido, el Gobernador ve reforzadas sus capacidades de dirigir, controlar y coordinar las políticas gubernamentales en el nivel provincial, transformándose en intermediario de lo provincial y nacional, así como entre los niveles de los regímenes seccionales autónomo y dependiente. Asimismo, asume roles que tienen que ver con el desarrollo provincial y con la dirección de los procesos de desconcentración en su ámbito territorial.

Se tiende, con esta normativa, a constituir un mecanismo de gobierno provincial, reforzando sus competencias y estructura que intermedie entre los niveles local y nacional.

### **Ausencia de control social**

La distancia actual entre los Consejos Provinciales y la población, impide la rendición de cuentas. Los Gobernadores informan al Presidente de la República, cuyos contenidos son inaccesibles para la ciudadanía. Este aislamiento de los Consejos Provinciales puede explicarse, en primer término, porque su electorado está constituido por la población total de la provincia, pero su trabajo se desarrolla fundamentalmente en el sector rural. En las zonas urbanas, el Consejo Provincial es un organismo de poco interés.

En segundo lugar, si bien sus acciones se orientan primordialmente al campo, los Consejos Provinciales no tienen mecanismos redistributivos, pues carecen de ingresos provenientes del sector rural. El

impuesto predial rural es de reciente creación en Ecuador y se aplica en pocos cantones, pero son las Municipalidades quienes establecen el valor de los predios rústicos, los recaudan y los administran.

Los Consejos Provinciales no realizan ningún tipo de planificación. Apenas un listado de obras públicas, susceptible de ser cubierto por el Presupuesto. En aquellos Consejos que realizan alguna planificación, los planes no van más allá del período electoral, pues sus sucesores no los continúan, a no ser que se trate de Prefectos y Consejeros del mismo partido político.

No existe coordinación entre los gobiernos seccionales. La coordinación y planificación conjunta entre Municipalidades y Consejos Provinciales sólo consta en la Ley. Los Consejos Provinciales no tienen acceso a recursos de organismos externos, a diferencia de las Municipalidades que cuentan con los fondos del Programa de Desarrollo Municipal del Banco del Estado. La estructura organizacional de los Consejos Provinciales no es flexible, y cuesta adaptarla a los cambios que plantea la Constitución. El régimen laboral y los sindicatos son un obstáculo para la descentralización y la modernización.

En el ámbito provincial, se produce una relación estrecha con los partidos a los que se representa. Mientras tanto, en el ámbito local, la relación de las instituciones con los partidos políticos es menos subordinada y es más estrecha con otros grupos de interés como la burocracia, otros entes locales y la empresa privada.

### **Las corporaciones regionales de desarrollo**

Las corporaciones regionales de desarrollo son entidades autónomas creadas para fines y situaciones específicas. Históricamente, ninguna de las corporaciones de desarrollo ha desaparecido, aún cuando el contexto o el problema para el cual fueron creadas, haya cambiado. Las autoridades gubernamentales han optado, no por la supresión de estas corporaciones, sino por transformar las leyes y adecuarlas a “la nueva realidad”.

El ámbito de acción y las competencias de las corporaciones superan ampliamente las que tienen los Consejos Provinciales y las Municipalidades. Algunas abarcan una sola provincia, y otras, la mayor parte de ellas, rebasan los límites de varias. Por otro lado, sus funcio-

nes comprenden tanto la planificación como la dotación de servicios y ejecución de infraestructura.

Por estos motivos, en la práctica, son inexistentes la coordinación y cooperación entre las corporaciones y los gobiernos locales y provinciales. Adicionalmente, se agudizan los conflictos institucionales en el nivel provincial, la superposición de funciones y el desperdicio de recursos.

No existe una base legal común para las corporaciones. Cada una de ellas cuenta con Leyes, estatutos, formas de organización y administración, y mecanismos de financiamiento propios, son sujetos de transferencias del Presupuesto Central, y por dicha asignación deben responder a la Contraloría del Estado. No obstante, también reciben fondos externos (donaciones o empréstitos de organismos internacionales), cuyo manejo no está sometido a control alguno.

Todo este análisis refleja una profunda superposición de funciones y competencias, grave limitante del desarrollo nacional. En la provincia coexisten de manera desarticulada, entre otros:

- Las entidades sectoriales del Gobierno Central (Secretarías, Subsecretarías, Direcciones Ministeriales, etc.)
- Los organismos regionales de desarrollo (CRM, CEDEGE, PREDESUR, etc.)
- Las Gobernaciones
- Las oficinas autónomas (IESS, BEV, etc.), y
- Los Consejos Provinciales

### **Reformas propuestas**

El gobierno provincial se constituye en el actor ineludible de la representación de los ciudadanos e intereses de la provincia; intermediario de la relación de los municipios contenidos entre sí y entre éstos y el Gobierno Central; y, canalizador de recursos y competencias al interior de su territorio.

Como factores del “empoderamiento” provincial (y en algunos casos asociados al gobierno cantonal), se encuentran:

- Reformar el Consejo Provincial reforzando su carácter representativo con la participación de las organizaciones sociales de la provincia.

- Dotar al organismo provincial de la capacidad para la generación de ingresos propios, en concordancia con sus funciones. Asimismo podrá imponer sobretasas a los tributos previstos en el sistema nacional, con el objetivo de mejorar los servicios públicos a su cargo.
- Los gobiernos provincial y cantonal tendrán la facultad de recaudar y administrar tributos nacionales por delegación del gobierno central.
- Las entidades seccionales, con la intervención de las organizaciones sociales territoriales de su jurisdicción, deberán desarrollar sistemas complementarios a los nacionales, de control y auditoría sociales de la gestión pública.
- El Sistema nacional de planificación descentralizado se adecuará a los objetivos determinados y a las competencias de los gobiernos provincial y cantonal.
- Dividir funciones, competencias y atribuciones de manera básicamente exclusiva, tanto para los organismos autónomos como los dependientes.
- Suprimir las corporaciones autónomas de desarrollo, siendo el Consejo Provincial el organismo que asuma estas funciones.
- Estructurar un sistema político provincial. Entre las funciones nuevas del Consejo Provincial constan:
  - ❑ potenciar la participación ciudadana;
  - ❑ promocionar un pacto provincial de desarrollo para el aprovechamiento de las oportunidades;
  - ❑ planificar estratégica y participativamente el desarrollo provincial;
  - ❑ fijar el orden territorial interno de la provincia;
  - ❑ promover la mancomunidad de la gestión municipal;
  - ❑ administrar los recursos de las obras y proyectos que involucren a más de una municipalidad;
  - ❑ optimizar los recursos, la gestión eficaz de infraestructura y servicios provinciales;
  - ❑ coordinar la gestión sectorial desconcentrada del gobierno central;
  - ❑ canalizar demandas y recursos entre el gobierno central y las municipalidades; y

- ❑ ejecutar exclusivamente obras y proyectos de infraestructura para la producción, especialmente, de proyectos nacionales de alcance provincial.

Como se colige de lo anterior, se trata de estimular un sistema de intercambio entre actores de recursos de toda índole, capaz de potenciar la participación ciudadana y un pacto provincial en función del mercado internacional; tanto en aprovechamiento de las oportunidades que brinda la globalización, como interno para fortalecer la sana competencia y alianzas estratégicas entre las provincias.

- La agregación municipal –en el contexto de la provincia correspondiente– y el señalamiento de funciones –exclusivas en lo posible– entre los órganos del gobierno provincial y municipal, permitirán la optimización de recursos; la gestión eficaz de infraestructura y servicios; y, fortalecer el sistema político provincial.
- En este marco, al Consejo Provincial le corresponde la planificación participativa de la provincia; y la exclusividad en la ejecución de obras y proyectos de infraestructura (especialmente de vialidad y proyectos nacionales de alcance provincial), orientada al mercado, dado que la provincia conforma una unidad económica de mayor alcance que otras unidades subnacionales.
- Complementariamente, las municipalidades serán los actores responsables de la dotación de servicios.

Finalmente, deberá ser el intermediario entre los Municipios de su territorio y el Gobierno Central, para la consecución de recursos, la canalización de transferencias destinadas a proyectos en mancomunidad y la canalización de subsidios a la pobreza (especialmente en el sector rural, ámbito de acción exclusivo del Consejo Provincial).

Corresponde incentivar un debate acerca de la subsistencia de las gobernaciones. En el caso de que se opte por su mantenimiento, las gobernaciones deberán encargarse de la coordinación para el desarrollo provincial, estimulado por políticas sectoriales.

### **Un corolario conceptual**

1. El nivel intermedio y su forma de gobierno deben redefinirse, lo que ocasiona nuevas ecuaciones institucionales en relación con

los otros niveles de gobierno. En el plano metodológico, cabe organizar la discusión sobre el nivel intermedio, a título de sugerencia, sobre la base de las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se concibe el nivel intermedio?
- ¿Cuál es el grado de autonomía para quien recibe un mandato ciudadano?
- ¿Cómo, el nivel intermedio, debe definirse entre las posibilidades de “intermediador (fundamentalmente entre Municipalidades y gobierno central); “canalizador” (vía para redistribuir transferencias económicas, por ejemplo, desde el nivel central hacia las Municipalidades; u ordenador y presentador de las demandas de los Municipios hacia los correspondientes niveles del gobierno central); “representante” (forma representativa de la población de la unidad subnacional con atribuciones y funciones dentro de un marco institucional para la forma de gobierno); “coordinador” (vínculo entre las diferentes modalidades de política pública sectorial y complemento, dentro de sus respectivas autonomías, a los diferentes municipios); “contralor” (evaluación de desempeño, control social y político de la institucionalidad correspondiente, auditor de algunas “cuentas” de la política pública).

En suma, se trata de vincular los niveles de autonomía del nivel intermedio (y de cada nivel subnacional) con el contexto de modernización y globalización.

2. Los temas prioritarios que esperan resolución a nivel intermedio son:
  - La coordinación de las delegaciones sectoriales intermedias de la Administración Pública.
  - La articulación democrática entre el gobierno central y los habitantes del nivel intermedio.
  - La vinculación del nivel intermedio con los niveles central y local de la gestión pública, a través de la intermediación, canalización, promoción, delegación y representación.

- La determinación de la estructura organizativa del nivel intermedio y la determinación de sus competencias y responsabilidades.
- El establecimiento en el marco de las normas de los regímenes fiscal, administrativo, funcional y de control interno del nivel intermedio.
- El mejoramiento y fortalecimiento de la eficiencia de la Administración Pública en la prestación de servicios.
- Las relaciones interinstitucionales del nivel intermedio con otros niveles de gobierno.
- La propuesta de una forma de solidaridad mediante sistemas de compensación económica, en función de las necesidades insatisfechas, los objetivos de desarrollo, y los ingresos y gastos actuales, pasados y comprometidos.

## *Capítulo 8*

# **EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS**

El Municipio forma parte del Régimen Seccional Autónomo. El gobierno y la administración municipales son ejercidos conjuntamente por el Alcalde y el Concejo, pero con funciones específicas y diferenciadas. Mientras el Alcalde es el ejecutivo y representante legal del Municipio, el Concejo funge de legislador. No obstante, se recalca la mayor jerarquía del Alcalde a actuar, además, como Presidente del Concejo y con voto dirimente, con lo que se asegura una colaboración casi forzosa por parte del Concejo Municipal.

La tradición municipalista en Ecuador viene desde la formación de la República. No obstante, es reciente la incorporación, tanto en la práctica como en la legislación, de un marcado énfasis en los gobiernos municipales. Este reciente “empoderamiento”, se concretó en la elección, en 1996, de Alcaldes para todos los Municipios, al suprimir la figura del Presidente del Concejo que regía para los cantones que no fuesen cabecera provincial y para contadas excepciones basadas en la dimensión de la ciudad. La consecuencia principal fue elevar su capacidad de negociación con el gobierno central, entre los Municipios y con las comunidades locales, fundamentada en la representatividad popular directa que exhiben. También ha redundado en el fortalecimiento institucional del Municipio.

Igualmente se observa un incremento del número de Municipios producido por una legislación favorable, por factores políticos y por un diseño de los asentamientos humanos. El Ecuador es el país más densamente poblado de América del Sur y presenta una sobreposición de redes urbanas, la que frecuentemente se “resuelve”, en el plano administrativo, con la creación de cantones.

Los intereses políticos para la creación de cantones permiten estrategias geopolíticas, tal es el caso de los cantones en las provincias fronterizas de Loja y de la Amazonía; nuevas plazas electorales, basadas

en relaciones clientelares que amplían las redes de municipalidades bajo control partidario y electorados cautivos hacia las elecciones generales.

### **Algunas preguntas básicas**

Comencemos preguntándonos acerca de algunas problemáticas municipales, aunque en el análisis no demos respuesta a toda esta lista de interrogantes.

- ¿En qué período nos encontramos desde la perspectiva de la modernización municipal?
- ¿Cómo han evolucionado en el tiempo las funciones municipales?
- ¿Cómo se clasifican los municipios desde la perspectiva de su problemática socio-económica, capacidad fiscal, desarrollo institucional y modelos de gestión?
- ¿Es conveniente el actual modelo decisional desde la perspectiva de la gobernabilidad?
- ¿Cuál es la capacidad institucional de los Municipios?
- ¿Cómo establecer la “adecuación” entre el número y la función de los Municipios?
- ¿Qué bienes conviene que estén en manos del Municipio, especialmente, en perspectiva de que la ciudadanía se “apropie” del Municipio?
- ¿Cómo percibe la ciudadanía al Municipio?
- ¿Valores positivos y negativos? ¿Liderazgo institucional; Estado o representación; demanda o corresponsabilidad?

### **La nueva agenda de la ciudad**

A partir de dos hechos básicos —el fortalecimiento de los gobiernos locales y su incremento—, comencemos proponiendo algunas modificaciones de cara al papel que jugarían los Municipios en un país altamente descentralizado.

En términos generales, las autoridades deben sustentar su legitimidad en la cercanía administrativa con la gente. Las Municipalidades deben constituirse en planificadores estratégicos del desarrollo local. Un buen gobierno municipal se mide por los índices de gestión admi-

nistrativa y financiera y por su capacidad de dictar políticas de largo plazo. Por tanto, es indispensable incrementar la capacidad institucional de los gobiernos municipales tanto en aspectos técnicos como en representatividad. Los Municipios deben concebirse como escenarios de concertación en temas espaciales y procesos sociales.

La nueva agenda de la ciudad depende de la confluencia de cuatro factores:

- a) La elaboración de un Plan Estratégico Municipal, cuya eficacia sólo se asegurará con la adopción de medidas inmediatas y verificables.
- b) El Plan Estratégico debe modificar la imagen del Municipio, tanto la interna como la proyectada al exterior. Los Municipios eminentemente rurales (y prácticamente los Municipios en general) no planifican el desarrollo de sus localidades; palmificación que debe cuestionar al gobierno municipal en lo referente a su relación con su población y con otros niveles de gobierno; y, su organización y sus competencias.
- c) Este Plan Estratégico Municipal no debe sesgarse en aspectos físicos, sino incluir cuatro propósitos:
  - promover el desarrollo económico y la competitividad local y regional,
  - reducir los desequilibrios sociales y territoriales,
  - garantizar sustentabilidad ambiental.
  - democratizar la administración del gobierno municipal, incorporando la participación ciudadana.

### **Realidades municipales y posibles correctivos**

El eje del debate ecuatoriano sobre descentralización se ubica en el nivel intermedio. La definición del gobierno provincial –a través de las autonomías o de reformas a las prefecturas– acapara la atención de la opinión pública acerca de la descentralización. Sin embargo, por una estrategia política, de una parte, y, por incoherencias de diseño, de otra parte, se ha evadido el tema de la comunicación entre niveles de gobierno, especialmente, en el plano de nuevos equilibrios y de ajustes en las relaciones interinstitucionales.

En síntesis, la falta de claridad conceptual acerca de la definición del rol del nivel intermedio ha repercutido también en la ausencia de tratamiento del nivel municipal; al tiempo que, es imposible diseñar al nivel intermedio sin reformar simultánea y consecuentemente el nivel municipal. A su vez, los Municipios que se habían marginado del debate, comienzan a expresar “temores” de reproducción de prácticas centralistas a nivel de las provincias.

Desde estas iniciales reflexiones, realizamos propuestas de cambio que deben enmarcarse en la “realidad” que viven los Municipios en el Ecuador, sus desigualdades y sus características diversas. Veamos lo que está ocurriendo:

1. No se ha superado la superposición de funciones y la concurrencia no delimitada de competencias.

La duplicidad más notable de este hecho se refleja en el abandono que sufren las zonas rurales del país. Todos los organismos dependientes y autónomos tienen competencia en el sector rural, pero a ninguno de ellos puede imputársele una atribución o función específica; por tanto el cumplimiento de responsabilidades resulta imposible de verificación.

La concurrencia de funciones impide a los organismos de control y a la ciudadanía, efectivizar la rendición de cuentas y de control de la gestión. Los organismos de gobierno seccional, lejos de ser portavoces de la ciudadanía, sirven como escalones políticos, o para el enriquecimiento ilícito.

La Gobernación, la Prefectura y la Alcaldía no son visibles ante la ciudadanía, la que en todo caso no alcanza a diferenciarlas. La relevancia del Gobernador depende de la fuerza que le otorgue el Presidente de la República y de los intereses de éste tenga en la provincia. La figura del Prefecto es opacada por los organismos de desarrollo provincial. A su vez, en las ciudades grandes e intermedias, las instancias provinciales, autónomas y dependientes, son disminuidas ante la presencia de los Alcaldes, más cercanos a la ciudadanía y sujetos a grados de control por parte de aquella.

Debe diferenciarse a los organismos seccionales autónomos y dependientes así como entre los organismos locales y los provinciales representativos. Se sostiene que la confusión entre los niveles provin-

ciales –Gobernaciones, Prefecturas y Consejos Provinciales– ha enraizado una cultura institucional y política que recoge los aspectos más negativos del funcionamiento político nacional.

2. La gestión de los Municipios se caracteriza por su acentuada dependencia de los recursos del Gobierno Central.

Existe mínima capacidad de generación de ingresos propios (con excepción de Quito y Guayaquil); mediación de intereses políticos particulares frente a las decisiones técnicas; peso de la marginalidad social junto con la emergencia de nuevas formas de pobreza; déficit de infraestructura moderna; y debilidad de los gobiernos locales.

Las Municipalidades ecuatorianas rechazan los criterios de eficiencia exigibles para la entrega de las transferencias estatales. Por una parte, este hecho se constituye en un obstáculo para una descentralización efectiva; por otro lado, evidencia el temor (o simple negativa) de las Municipalidades para adoptar medidas técnicas y socialmente necesarias, pero con altos costos políticos para sus administraciones. El proceso de transferencias a los gobiernos municipales debe automatizarse, ser lo más directo posible y constituirse en un incentivo al mayor esfuerzo fiscal y a la mejor gerencia pública locales.

La distribución de los recursos para inversión social por parte de los Municipios deberá hacerse con sujeción estricta a criterios de equidad, población y necesidades básicas insatisfechas de la comunidad. Con estos criterios, se priorizará el trabajo en las zonas rurales, donde existe mayor incidencia de la pobreza.

La creación de Municipios ha sido un mecanismo para obtener recursos propios y alcanzar el desarrollo de un territorio, pues la Ley obliga al Gobierno Central a destinar fondos del Presupuesto de la nación. Las transferencias del Gobierno Central a las Municipalidades provienen, fundamentalmente de tres partidas:

- Distribución del 15% del Presupuesto Central, de los cuales el 10,5% es para los Municipios y el porcentaje restante para los Consejos Provinciales.
- FODESEC, Fondo de Desarrollo Seccional, equivalente al 2% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto del Estado además de otras asignaciones puntuales.

- Fondos discrecionales, que si bien están prohibidos por la Constitución y las leyes, son entregados a los gobiernos municipales. Así, del total de transferencias que el Gobierno Central hizo a los Municipios, un 46% se realizó a través del Fodesec en 1991, y para 1994, este porcentaje bajó a 35%.

En el período 1990 a 1996, tan sólo el 5% de los Municipios cumplió con el requisito de cubrir, al menos, sus propios gastos de operación.

Los índices de autonomía financiera, evidencian que, en el período comprendido entre 1990 y 1996, los Municipios generaron sólo el 38% de sus ingresos. Con los ingresos propios, los Municipios han logrado cubrir únicamente el 77% de sus gastos corrientes.

Los Municipios más grandes suelen ser financieramente más fuertes, tienen más autonomía y una mayor capacidad relativa para generar y recaudar ingresos propios. De igual manera, los Municipios grandes tienen mayor acceso al crédito que los Municipios pequeños o intermedios. Los Municipios pequeños cuentan con una menor capacidad de generar ingresos propios y además tienen menos acceso al crédito, motivos por los cuales es mayor la dependencia respecto a las transferencias del Gobierno Central.

Al comparar por regiones, se encuentra que las Municipalidades de la Costa superan a las demás al tener una cobertura de gastos corrientes del 84%, frente al 76% de la Sierra, el 32% de los Municipios de la Amazonía, y el 73% de Galápagos.

Otro indicador es la eficiencia en la inversión, es decir la capacidad para construir, con sus recursos, bienes de infraestructura y de capital. Los Municipios pequeños destinan un mayor porcentaje de sus gastos a la inversión. Las Municipalidades grandes, pese a tener más ingresos propios y créditos contratados, destinan porcentualmente más recursos al servicio de la deuda y a gastos corrientes.

Regionalmente, los Municipios que más invierten corresponden a la Amazonía (58%), seguidos por las Municipalidades de Galápagos (75%), de la Sierra (44%) y finalmente de la Costa (38%).

El índice de desarrollo administrativo (número de empleados municipales por población) no es del todo confiable pues la problemática regional es dispar. Por ejemplo, los Municipios de Galápagos y de la Amazonía muestran un número elevado de trabajadores por cada mil habitantes, que bien podría explicarse por la alta dispersión de la

población, es decir que no indica, necesariamente, ineficiencia administrativa. Otro es el caso de las ciudades grandes, Quito arroja una mayor cifra que Guayaquil (4,7 frente a 2,5) pero a su vez tiene mayores competencias en cuanto a infraestructura, salud, educación, transporte y cultura, entre otras; es decir, el mayor desarrollo administrativo de la capital podría atribuirse a una acción municipal más amplia.

Difícilmente podría detectarse el “tamaño óptimo municipal” que conjugue una relación equilibrada entre autonomía financiera y eficiencia de inversión; el factor regional tampoco es decisivo en la caracterización. Existen otras variables que deben ser consideradas, cuya cuantificación no resulta fácil, tal como variables de liderazgo de las autoridades municipales, voluntad política, entre otras.

3. Los Municipios, especialmente los rurales, viven con elevados índices de pobreza e indigencia, y deben iniciar la promoción económica local.

La incidencia de la pobreza en las zonas rurales es más alta que en los sectores urbanos. De los datos nacionales, se observa que la pobreza afecta a proporciones entre el 74% y el 93% en el campo, mientras que en la ciudad estos porcentajes fluctúan entre el 13% y el 83%.

Regionalmente, la pobreza afecta más a la Sierra y a la Amazonía. La Sierra rural muestra niveles de indigencia masiva del 42% frente al promedio nacional de 21%

La distribución interna de la pobreza rural en la Sierra y en la Costa es diferente. Si bien las dos regiones muestran niveles comparables, hay un grupo de cantones rurales serranos fuertemente afectados, pertenecientes a Loja, Chimborazo y Cotopaxi, que cuentan con gran población indígena.

En contraposición, la Costa urbana concentra pobreza, asociada a una acelerada urbanización carente de infraestructura, bajos niveles educativos y subempleo.

Frente a esta realidad, buscar la promoción económica local significa, incrementar la capacidad de posibilitar inversiones privadas productivas provenientes de actores económicos (individuales o asociados), con énfasis en la potenciación de las unidades productivas y la innovación técnica y organizativa, en base a inversión de los actores privados, recursos públicos y donaciones o créditos externos.

El Municipio rural, afectado por un alto índice de pobreza, debería promocionarse económicamente y detectar las oportunidades de mercado.

4. Se vislumbran nuevas características étnicas y productivas del Municipio.

En la sierra, en las provincias de alta población indígena, se ha modificado la composición étnica de los pequeños centros poblados junto con su cambio de funcionalidad económica. Las tradicionales funciones del centro poblado mestizo de intermediación para la administración étnica han sido reemplazadas por el copamiento del asentamiento por la población indígena, la reivindicación del ejercicio del gobierno y la relegación de la población mestiza a actividades secundarias.

Mientras tanto, la globalización articula más rápida y visiblemente a las ciudades de la Costa con una especialización exportadora; moviliza a los agentes económicos, quienes empiezan a tomar conciencia de la necesidad de contar con una ciudad competitiva, funcional, con infraestructura moderna y mínimos de calidad de vida y seguridad. En cambio, en las ciudades de la sierra, la influencia externa es menos visible, los temas de la funcionalidad en la apertura no forman parte de las agendas inmediatas, pese a la infraestructura que prestan para la exportación de algunos productos. En estas ciudades, en cambio, los actores públicos y privados ponen más atención al desarrollo social e institucional. En el Ecuador no se ha producido un encuentro de los dos temas en ciudades que persigan y logren altos niveles de desarrollo económico sin altos costos sociales, superando la desarticulación entre actores.

5. El incremento descontrolado de los Municipios podría conducir a su atomización, y proliferación de gobiernos municipales con reducida viabilidad y capacidad de gestión.

Ecuador se encuentra en el tramo superior del tamaño municipal promedio de América Latina y su número de cantones es más bien bajo. No obstante, el problema del incremento de Municipios alude al inexistente control en la creación de nuevos cantones, que no asegura mínimos de infraestructura ni bienestar a su población.

En la presente década se crearon 47 nuevos Municipios, equivalentes al 20% del total, y en los últimos veinte años, que coinciden con

la redemocratización del país, virtualmente se han duplicado. Esto implica que la mitad de los Municipios ecuatorianos exhiben una reciente “institucionalidad” propia, aunque ésta provenga de una matriz municipal de más larga data.

La distribución territorial y poblacional de las unidades subnacionales es desigual e irregular. Hay cantones como Pastaza, con 29.200 kilómetros cuadrados, hasta Cevallos, con apenas 20. De igual manera ocurre con la distribución poblacional, pues el Municipio de Guayaquil, el más grande del país, cuenta con cerca de 2 millones de habitantes, frente al de Isabela, con 1.000.

El tamaño promedio del Municipio ecuatoriano es de 62.500 habitantes, coincidente con los tamaños promedios de América Latina, que oscilan entre los 14.778 y 78.000 habitantes por Municipio.

Existen 133 municipios pequeños, con poblaciones menores a 25.000 habitantes, ubicados especialmente en la Amazonía. Los factores de reducida población y su dispersión eminentemente rural, pueden constituirse en un obstáculo para la viabilidad de programas de desarrollo e infraestructura, de actuar aisladamente; por tanto es pertinente efectuar la formulación y ejecución de proyectos en mancomunidad.

Los cambios introducidos en la Constitución de 1998 otorgan al Presidente de la República, de manera exclusiva, la facultad de presentar proyectos de ley para la modificación de la división político administrativa del país.

Esta nueva modalidad evita los clientelismos de los informes previos del Consejo Provincial y de la Comisión Especial de Límites Internos del Ministerio de Gobierno. Se espera que no se establezca una nueva relación patrón-cliente entre el Presidente y los moradores del respectivo territorio, y se mantenga el criterio de disponer de capacidad económica “suficiente” para cubrir el funcionamiento ordinario de la administración y para asegurar el establecimiento y atención de servicios públicos.

6. Para las Municipalidades la descentralización consiste en la transferencia efectiva de recursos por parte del gobierno central.

En efecto, la Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME, y la Comisión de Descentralización, Desconcentración y Régimen Secional del Congreso, han presentado un proyecto de Reformas a la

Constitución de la República, que entre otros aspectos propone los siguientes cambios:

- La transferencia a los Municipios equivaldrá al 15% del Presupuesto Central, y no únicamente del total de los ingresos corrientes de dicho presupuesto;
- La entrega de este 15% constituirá “sólo una parte” de las transferencias del Gobierno Central a las Municipalidades. La expectativa reside en mantener las demás entregas, esto es aquellas que se orientan a sectores específicos como salud, educación, etc.
- Como criterios para la distribución del 15%, aquellos requisitos de eficiencia municipal como capacidad contributiva, mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa, deben ser eliminados por considerárselos “subjetivos”.

La AME fundamenta sus argumentos principalmente en la “solidaridad” hacia los Municipios pequeños, pues para éstos sería “imposible” alcanzar niveles significativos de recaudación propia y, por ende, eficiencia en su gestión. Al respecto, es pertinente aclarar que los Municipios pequeños han tenido menos acceso a créditos del Programa de Desarrollo Municipal, PDM, dados sus niveles de gestión financiera.

Un aspecto favorable, en materia de descentralización, es que la AME y el CONAM suscribieron un convenio de cooperación interinstitucional para el fortalecimiento de los gobiernos municipales.

7. Las autoridades del nivel seccional autónomo y dependiente no desarrollan programas de largo plazo. Esto ocurre a causa del afán de mantener su espacio político y evadir los controles. Las inversiones duplican esfuerzos y apenas alcanzan envergadura. Las obras que realizan no superan el monto requerido para realizar licitaciones públicas transparentes, evadiendo, por los montos, la Ley de Contratación Pública. La principal consecuencia es el bajo nivel de ejecución del Presupuesto planificado.

Pese a que la Ley delimita el área de intervención de los organismos seccionales autónomos y dependientes, la mayor parte de las obras se realiza en las ciudades capitales provinciales y cantonales, ya que en aquellas, se encuentra el mayor caudal electoral.

Un problema importante es que no se ha constituido el “interés provincial”. Por ello, las autoridades no pueden representarlo y se refugian en sus vínculos barriales o de pequeña localidad. Esta deficiencia influye en la gobernabilidad intermedia y en la estabilidad de los consensos logrados. Se impone la corrupción y el clientelismo.

8. A partir de la democratización, el liderazgo local estuvo sustentado en los vínculos que pudiese montar con el gobierno central.

Una eficiente gestión dependía de la transferencia de recursos, ya que centraba en la realización de obras y en las diversas formas de presencia de aparatos de servicios públicos. En la práctica, la ciudadanía no participaba en la formulación de la demanda. El liderazgo, asentado en los recursos estatales, todavía está vigente en el nivel intermedio, aunque existen elementos para sostener que está desapareciendo en el nivel local.

El nuevo liderazgo local emergente, por la ausencia de recursos estatales, ya no sustenta su gestión solamente en las transferencias del gobierno central, sino que su gestión se asienta en una diversificación de recursos, locales, nacionales e internacionales. Así, adquiere importancia la participación de los actores sociales, políticos e institucionales locales. Asimismo, el nuevo liderazgo local amplía su área de influencia al entorno rural y diversifica sus atribuciones y competencias centradas en la mera prestación de servicios públicos. El liderazgo local tiene una “nueva ruta de conformación”, que se diferencia de acuerdo a la región.

La “flotación partidaria” es un mecanismo por el que los liderazgos circulan por todo el espectro político local, expresando, de este modo, el predominio de una visión pragmática. Localmente, se percibe a los partidos políticos como una “tienda de oportunidades” para acceder al poder.

El origen del liderazgo es diferente en la Costa y en la Sierra. En la Sierra, la mayor parte de la elite emergente es “resultado” de proyectos de desarrollo ejecutados por el Estado, las Iglesias y la cooperación no gubernamental nacional e internacional, que durante dos décadas constituyó un capital social y político que sustituyó al antiguo orden ligado a la propiedad de la tierra. El actual liderazgo local está constituido por docentes, técnicos agrícolas y capacitadores. El liderazgo serra-

no se inscribe en las ideologías del centro izquierda y asumen la representación social y colectiva sin connotación partidaria.

En la Costa, por razones históricas, se conformó menos capital social y el desarrollo local estuvo centrado en proyectos estatales vinculados a la cooperación internacional multilateral y a proyectos estatales. En esta región, el clientelismo fue co-constitutivo de la representación política y social. En la actualidad, el liderazgo está relacionado con la presencia de pequeños empresarios exitosos y, en general, se inscriben en las ideologías conservadoras y/o populistas. En el ámbito local, se han estructurado proyectos locales con visión empresarial, pero al mismo tiempo, menos integrales que en la Sierra. Por la mentalidad enfocada hacia los mercados, en esta región la ciudadanía individual es lo predominante, frente a un mayor ejercicio de la ciudadanía colectiva en la Sierra.

En la Sierra y en la Costa el liderazgo local tiene escasa vinculación con el nivel intermedio de la provincia, tanto autónomo como dependiente. La coordinación con aquellos, se produce de acuerdo a afinidades personales antes que sustentada en una planificación global y de largo plazo.

En el nivel local, emergen elementos indicativos de la conformación de una nueva subcultura política local, la que estaría relacionada, en primer lugar, con la transición de un patrón de liderazgo local asociado al Estado de Bienestar, hacia otro de utilización y democratización de oportunidades de mercado.

9. Los Municipios participan de un espacio de coordinación intermunicipal. Se trata de la Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME, a la que pertenecen todos los Municipios. Constituye una institución pública permanente, para la representación, asistencia y coordinación de las Municipalidades.

Las finalidades de la AME son: velar por la autonomía municipal, promover el progreso de los Municipios, representar sus intereses comunes, propender al perfeccionamiento del Gobierno Municipal y cooperar con el Gobierno Central en planes y programas de interés municipal.

Desde la modificación de su estructura y estatutos en 1992, se ha constituido en un órgano importante de presión para gestionar recursos ante el Gobierno Central y, especialmente, las transferencias del 15%.

Al interior de esta asociación se evidencia la influencia ideológica de los partidos mayoritariamente representados, que disputan y acuerdan sus dignidades. Al no existir un voto ponderado, las Municipalidades más pequeñas alcanzan mayor peso, demandan mayores retribuciones y logran acceder a las negociaciones con el Gobierno Central.

En el ámbito de la cooperación y contratación de créditos, la AME ha mantenido una presencia permanente, así por ejemplo en el PDM; no obstante, este programa de crédito es actualmente cuestionado por parte de las Municipalidades, dadas las altas tasas de interés.

Otra de las funciones importantes de la AME reside en la capacitación y asistencia técnica a las Municipalidades. Las demandas de capacitación de los Municipios se concentran especialmente en planificación local, gestión financiera y ejecución de obras públicas.

### **UNA VARIEDAD DE MUNICIPIOS**

La política y prácticas de descentralización no deben ser genéricas. Por tanto, el proceso de descentralización debería ser abordado desde una tipología de Municipalidades.

1. Según su tamaño poblacional, los Municipios ecuatorianos se ubican en tres grupos:

- Grandes (> 1'000.000 habitantes)
- Intermedios (100.000 a 1'000.000)
- Pequeños (< 100.000).

#### ***Municipios según tamaño***

	Número	% de población ecuatoriana
Grandes (Guayaquil y Quito)	2	30
Intermedios	15	25
Pequeños	201	45

#### ***Municipios por región, según tamaño***

Región	Total cantones	Grandes	Intermedios	Pequeños
Costa	82	1	8	73
Sierra	91	1	7	83
Oriente	38	-	-	38
Galápagos	3	-	-	3
No delimitados	4	-	-	4

Algunas características, a partir del tamaño:

a) Guayaquil y Quito son escenarios de la modernización de las empresas y de las relaciones económicas, y alojan a los principales mercados. Si bien estos Municipios son los dos ejes más importantes de la economía ecuatoriana, su desarrollo humano no es concomitante a su crecimiento económico. Las ciudades grandes son escenarios privilegiados del desempleo, la violencia, la corrupción y la contaminación ambiental. A nivel nacional, el énfasis en estas dos ciudades provoca el desconocimiento de los atributos y aportes al país, por parte de Municipios intermedios y pequeños.

b) Por su parte, las ciudades intermedias impulsan la creación de redes urbanas donde se desarrollan economías más adecuadas a las regiones. Las Municipalidades intermedias podrán pretender una relación más armónica entre ellas, a medida que se consolide un desarrollo centrado en las provincias y con menores distorsiones entre ellas. Un factor importante es que sean cada vez menos dependientes (política y económicamente) de Quito y Guayaquil, al contar con pequeños mercados locales propios.

c) Las ciudades pequeñas crecieron al 4.05% entre 1982 y 1990, superando el crecimiento de las intermedias, y aunque prestan servicios, tanto para vivienda de los trabajadores rurales como para la producción agropecuaria y artesanal, sus poblaciones continúan migrando hacia Municipios intermedios y grandes, sobre todo Quito, Guayaquil, Cuenca y Machala.

Existe abundancia de pequeñas Municipalidades (201 de un total de 218), que son eminentemente rurales. Muestran índices bajos de eficiencia en la gestión municipal y alta incidencia de pobreza e indigencia. No obstante, en ellos se produce una efectiva transferencia hacia el agro, que debe ser investigada, ya que se trata de una transferencia distorsionada. Ni los pequeños campesinos, ni los terratenientes pagan impuestos. Se observa una redistribución positiva - a los campesinos - y negativa a los grandes propietarios, que no pagan impuestos pero que reciben los beneficios de las mejoras en infraestructura.

Del análisis multivariado de los indicadores de gestión municipal se puede agrupar a los Municipios según 5 tipos:

### ***Municipios según tipo***

Grupo 1

Número: 17

Ubicación: Galápagos y la Amazonía

Autonomía: Baja

Inversión / Gasto total: Alto porcentaje

*Inversión / habitantes:* Elevada  
*Empleados / habitantes:* Alto desarrollo administrativo  
*Población:* escasa (menor a 7000 hab.)

Grupo 2

*Número:* 48

*Ubicación:* Dos terceras partes en la Sierra. El resto en Amazonía

*Autonomía:* La más baja de la tipología

*Inversión / Gasto total:* 67%, el más alto de la tipología

*Inversión / habitantes:* Elevada

*Empleados / habitantes:* Pequeños aparatos administrativos

*Población:* Reducida

Grupo 3

*Número:* 76

*Ubicación:* 40% en Sierra y más del 50% en Costa

*Autonomía:* Reducida

*Inversión / Gasto total:* Reducida

*Inversión / habitantes:* Limitada

*Empleados / habitantes:* El menor de la tipología

*Población:* Pequeña y mediana

Grupo 4

*Número:* 45

*Ubicación:* Repartidos similarmente en Costa y Sierra.

*Autonomía:* La más alta de la tipología, inferior al promedio nacional

*Inversión / Gasto total:* Mediana

*Inversión / habitantes:* Mediana

*Empleados / habitantes:* Mayor desarrollo que los grupos anteriores.

*Población:* Intermedia

Grupo 5

*Número:* 2

*Ubicación:* Quito y Guayaquil

*Autonomía:* Elevada capacidad de ingresos propios

*Inversión / Gasto total:* Mediana

*Inversión / habitantes:* Limitada

*Empleados / habitantes:* Amplio desarrollo institucional

*Población:* Grande

De este análisis, se detecta que la autonomía y la capacidad de inversión guardan una relación inversa pese a ser los dos indicadores más importantes de la gestión financiera. La autonomía financiera responde positiva-

mente al tamaño de la Municipalidad, es decir que mientras más población tiene el Municipio, es mayor su autonomía y su capacidad de generar y recaudar ingresos propios.

En cambio, los Municipios pequeños muestran una mayor capacidad de inversión y de inversión efectiva por habitante.

En lo que se refiere al número de empleados municipales, este factor no guarda relación con la autonomía o la capacidad de inversión, mostrándose independiente

Información tomada de: Larrea, Carlos, "Desarrollo social y gestión municipal en el Ecuador: jerarquización y tipología", ODEPLAN, Quito, 1999.

## *Capítulo 9*

# **LAS PARROQUIAS Y LAS JUNTAS PARROQUIALES**

La organización política y administrativa del Ecuador se caracteriza por la desigualdad e irregularidad en cuanto a la distribución territorial y poblacional de las unidades subnacionales. En efecto, las parroquias ecuatorianas se encuentran en un amplio rango que va desde un mínimo de 2 kilómetros cuadrados hasta 8.900 kilómetros cuadrados. De igual manera en cuanto a población, con parroquias desde 10.000 hasta 56.500 habitantes.

El número de parroquias por cantón también es dispar. Así, en la Costa hay aproximadamente 3 parroquias por cada cantón, mientras en la Sierra y la región Amazónica el promedio es de 5.

La Constitución de 1998 modificó el carácter de las parroquias, en tanto las integró como uno de los niveles de la organización territorial del Estado, entendiéndose al territorio no sólo como el espacio geográfico sino como un ámbito de interacción, con capacidad de representación política; sin embargo, se restringe este carácter representativo a las Parroquias Rurales, que contarán con una Junta Parroquial.

De acuerdo con lo establecido por la Constitución, la Junta Parroquial forma parte del régimen de Gobiernos Seccionales Autónomos y es elegida por votación popular y directa.

### **La dinámica de la Parroquia y sus problemas**

El análisis de la conformación y dinámica de las parroquias y las Juntas Parroquiales, lleva a vislumbrar algunos problemas aquí reseñados:

1. La elección de los miembros de la Junta Parroquial pudo provocar enfrentamientos al interior de las comunidades, y su división

en torno a intereses particulares o partidarios. También, la institucionalización de la Junta Parroquial puede reproducir formas de caciquismo.

2. La Constitución establece que las unidades territoriales son: Provincias, Cantones, Parroquias y Circunscripciones Territoriales.

Las indefiniciones o definiciones erradas consisten en que: a) no hay una relación entre continente y contenido en las unidades subnacionales, especialmente, en relación con las Circunscripciones Territoriales; b) se establece una autoridad representativa en las parroquias rurales y no así en las parroquias urbanas, lo que puede dar origen a una competencia y rivalidad de soberanías; c) en consecuencia, las urbanas quedan bajo la autoridad y representación de los cantones a las que pertenecen, mientras que las parroquias rurales emanan su propia autoridad, lo que podría conducir a que las municipalidades evadan su responsabilidad con las parroquias rurales; d) podría interpretarse que las Juntas Parroquiales rurales, nacidas de elecciones, tienen una relación central con el Consejo Provincial, que por definición constitucional es un agente de desarrollo y ejecutor de obras en el ámbito rural, y por tanto, el cantón –compuesto de parroquias urbanas y rurales– deja de estar plenamente contenido en la provincia.

3. En la medida en que se establecen Juntas Parroquiales solo en las parroquias rurales, existen dos posibles interpretaciones: a) las parroquias urbanas no contarían con este órgano representativo; y b) de ser así, las parroquias urbanas quedan en desigualdad de condiciones frente a sus homólogas rurales.
4. Aún no existe legislación que establezca claramente el ámbito de las Circunscripciones Territoriales Indígenas. Debe evitarse la superposición de organismos y atribuciones con las Parroquias. Las disyuntivas pueden ser las siguientes: a) Las Circunscripciones Territoriales deberán estar contenidas en las parroquias rurales; b) Las Circunscripciones Territoriales indígenas rebasan el ámbito de las provincias, cantones y parroquias. En cada caso, surge un conflicto de competencias respecto a las autoridades propias de las circunscripciones respecto de las autoridades provinciales, cantonales y parroquiales respectivamente.

Si las circunscripciones territoriales son unidades contenidas en la parroquia (v.g.comunas), no se ha previsto una unidad que congrege a la población no incluida en las circunscripciones y se restablezca un equilibrio en la representación.

### **Tareas para las juntas parroquiales**

El Congreso Nacional aprobó una Ley de Juntas Parroquiales rurales, cuyas principales deficiencias son: a) la imprecisión en las competencias asignadas; b) la falta de financiamiento para las actividades de las Juntas; c) la dependencia jerárquica rígida respecto de las Municipalidades, que no se compadece con su carácter representativo. En este sentido, no se han constituido como un nivel de gobierno, siguiendo el espíritu constitucional; tampoco son una instancia administrativa corresponsable de la gestión territorial, por su dependencia; no alcanzan a constituirse en mecanismo de participación, por la imprecisión de tareas; y, finalmente, la ambigüedad administrativa de que se les ha dotado las convierte en un vehículo clientelar de las Municipalidades y Prefecturas.

¿Quién hace qué? es la pregunta matriz de la asignación de competencias en la descentralización. La más importante puntualización es que las competencias imprecisas en su contenido y vagas en sus ejecutores, paralizan la gestión. Es recomendable modificar / conferir otro sentido, desde la reglamentación, a las propuestas generales tales como planificar y ejecutar programas de desarrollo en todas las áreas, ya que son inaplicables.

- a) En el marco constitucional, y dentro de la Ley de Juntas Parroquiales aprobada, se podría optar porque la reglamentación, que debe expedir el Ejecutivo, contemple, al menos, algunos de los siguientes temas:
  1. Esta instancia subnacional, por ahora la “menor” en el país, debe constituirse en una instancia de logro de acuerdos locales, especialmente, en las áreas de planificación –dentro de las funciones que le competan dentro del Sistema Nacional de Planificación– y de ejecución de obras –originadas en sus competencias o delegadas por otros niveles–. La característica de instancia de concertación es una variable básica de

definición. Las dimensiones “pequeñas” facilitan la consecución de acuerdos en temas específicos.

2. En las parroquias rurales convergen distintos tipos de mercados, siendo el prioritario el agropecuario. A su vez, las primeras distorsiones en su funcionamiento comienzan en este primer nivel de concurrencia, en que incluso en la actualidad se reproducen prácticas especulativas, compulsivas y corruptas, con evidentes desviaciones frente a las sanas prácticas económicas. Estas unidades subnacionales deben asumir roles de control del funcionamiento de esos mercados, para que la relación entre los concurrentes sea de transparencia y legalidad.
3. Las unidades subnacionales deben asumir crecientemente una definición en torno a la competitividad. Las parroquias pueden ser instancias en que el vínculo más importante con la producción sea la eficiencia, tal como ocurre con varios productos de exportación. Disposiciones puntuales en torno a las capacidades productivas asentadas en esas unidades pueden devenir en mejores logros en la productividad; o, en su defecto, en cuidar los niveles de competitividad logrados. También, en este nivel, es imperativo que busquen que las oportunidades de la globalización lleguen hacia los más pobres y a los más emprendedores.
4. Las comunidades tienen un enorme “capital social”, que se concreta en aportes útiles al bien común local. La capacidad de aporte se multiplica en la evaluación que pueden hacer los contribuyentes acerca de su rendimiento e ingerencia en su asignación. La comunidad conoce de sus necesidades y puede procesar su satisfacción, a partir del esfuerzo propio, con mayor transparencia. En este sentido, las unidades subnacionales menores deben incentivar los aportes en dinero, trabajo y especie de la comunidad, vigilar o administrar la transparencia de su uso y contabilizarlos, haciendo visible el beneficio público. El aporte comunitario debe formar parte de las cuentas territoriales.
5. En las parroquias rurales se prestan muchos servicios y se ejecutan varias obras, los que tienen origen en los sectores público y privado. En las zonas extremadamente pobres, la

característica central es la concurrencia de muchas agencias que compiten sin resultados. La coordinación de estos sectores puede corresponder a los niveles de determinación y concreción de políticas en los niveles centrales e intermedios. Sin embargo, debe lograrse, con participación directa de la comunidad, la complementariedad de los servicios y las acciones de desarrollo sectorial. Mientras mayor capacidad de influencia consiga la comunidad, menor necesidad de intermediación tendrá para los servicios y las acciones.

6. Una de las características centrales del desarrollo local es el vigor de su institucionalidad. La sociedad civil local se complejiza y muchas instituciones se fortalecen. Es un imperativo para las unidades subnacionales menores acompañar a este proceso de fortalecimiento institucional, y lograr niveles adecuados de coordinación. Igualmente, deben estimular el proceso de innovación institucional, que generalmente acompaña al éxito del desarrollo local. La comunidad se plantea nuevas formas de vida pública y de acumulación de su experiencia y confianza. Para lograr coordinación, fortalecimiento e innovación institucional, las unidades subnacionales menores deben estar dotadas de representatividad y legitimidad para operar en el mundo público local.
7. La capacitación –formal y no formal– no debe quedar reducida a los aparatos clásicos de educación. La comunidad puede capacitarse en temas del desarrollo local, que le permitan tomar conciencia del proceso en el que está inmerso; reconocer las nuevas dimensiones del mundo público, especialmente, como consecuencia de la descentralización; y promover la participación social, fundamentalmente en la renovación del liderazgo, con énfasis en su origen social y en el género. La identidad local resume un proceso de cambio local. La visión positiva del sentido de pertenencia a un colectivo permitirá una mayor acumulación de capital social y su transferencia a las instituciones.
8. La planificación del desarrollo local debería sugerir, en general, una localización de inversiones y asignación de recursos en las competencias que les han sido transferidas, con referencia a las áreas de autogestión, capacitación, desarrollo

sostenible y gobernabilidad locales. El instrumento debe ser un “plan local” –instrumento sencillo y fácilmente abordable–, cuyo contenido puede ser una propuesta razonada y viable de las principales demandas de la comunidad, enmarcada en las especificaciones técnicas elaboradas para el efecto, y en la rendición de cuentas. Los componentes de la planificación local son la movilización social, la responsabilidad, las necesidades de los grupos vulnerables, la determinación de prioridades, la ejecución y evaluación del aprovechamiento de recursos, la cooperación nacional e internacional y la asociación con el sector privado para el cumplimiento de las competencias asignadas.

9. Para que las Juntas Parroquiales Rurales se constituyan en un órgano de participación y de control desde la sociedad civil, se sugiere que, a sus funciones, se agreguen la coordinación con la Municipalidad en la gestión parroquial y el control y veeduría de la gestión parroquial, municipal y provincial. Las Juntas Parroquiales rurales no pueden ser sino “veedurías ciudadanas” en su ámbito, en cuanto a la distribución urbano/rural de los recursos y de la gestión de Consejos Provinciales, municipalidades y, eventualmente, de las Circunscripciones Territoriales indígenas.
10. También se debe, al margen de la disyuntiva, entregar funciones que antes correspondían a los Tenientes Políticos, y que no podrán ser ejercidas por los Jueces de Paz.  
Estas funciones son:
  - Seguridad pública.
  - Prevención de conflictos sociales
  - Cuidado y conservación de la infraestructura pública.
  - Supervisión del funcionamiento de la institucionalidad económica y social.
  - Estímulo a la eficiencia del funcionamiento de las instituciones públicas desconcentradas.

Las funciones de supervisión de la actividad de los órganos de la Administración Pública Central se detienen a nivel de la Gobernación de cada provincia.

En el caso en que una circunscripción “coincida” con el ámbito de una parroquia, con población exclusivamente indígena que ha adherido voluntariamente al régimen de la Circunscripción, deberá, en todo caso, conservar la entidad diferente, dado el tipo de articulación funcional con otras unidades subnacionales.

b) Mientras tanto, la Constitución podría reformarse en los siguientes temas:

1. Establecer una gradación descendente de Provincias, Cantones, Parroquias y Circunscripciones Territoriales.
2. Ampliar la elección de Juntas Parroquiales al área urbana.
3. Fijar las atribuciones de las Juntas Parroquiales como órganos representativos locales.
4. Clarificar los roles de las circunscripciones territoriales y crear, en consonancia, una unidad territorial para la población no incluida.

c) Finalmente, es recomendable:

1. Estimular la expedición de normas rígidas para la creación de unidades subnacionales.
2. Propiciar la elaboración de una propuesta de una Estrategia y una Ley de Participación Social articulada a la descentralización y, especialmente, al sistema de transferencias de recursos.
3. Promover un estudio de tipología de las agendas de desarrollo local, para adecuar el diseño de la institucionalidad.



*Capítulo 10*

## **CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES**

Cabe inicialmente señalar que el concepto de Circunscripción Territorial es un genérico referido al ámbito de organización administrativa de un Estado, y a la conformación de la representación política.

En el caso ecuatoriano, se ha adoptado el término para referirse específicamente al nivel subnacional presumiblemente “menor” y sin plena autonomía, señalado por la Carta Política como parte de los Gobiernos Seccionales Autónomos, capaces de recibir recursos económicos.

Pero simultáneamente, la Constitución vuelve sobre las Circunscripciones como parte de los regímenes especiales, constituidos por consideraciones demográficas y ambientales que se vinculan al ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, a través de la organización, competencias y facultades de los órganos de administración de las Circunscripciones Territoriales.

Por tanto, la Constitución Política tiene una doble referencia a las Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afro ecuatorianas: como nivel subnacional (art. 224 y ss) y consiguientemente sujeto de recepción de transferencias económicas en el marco de los servicios públicos y de desarrollo de la infraestructura; y como régimen especial, en que la única referencia es a sus órganos de gobierno (art. 238 y ss). La intención del Legislador fue otorgar sustento territorial a los derechos colectivos de los pueblos indígenas. El interés del movimiento indígena consistió en “perfeccionar” el concepto de nacionalidad, asentándolo en una referencia territorial.

Sin embargo, ni el Gobierno ecuatoriano ni los actores directamente interesados han definido sus estrategias jurídica e institucional para el procesamiento de las Circunscripciones. Existen discrepancias entre las propuestas de la Constitución; que únicamente menciona la creación de las Circunscripciones Territoriales y reconoce a las autori-

dades tradicionales, dejando vacíos en cuanto a la articulación entre esta unidad territorial y los derechos colectivos indígenas.

En todo caso, la delimitación de las Circunscripciones Territoriales es sumamente compleja por las diversas variables que convergen, tales como definición de las características indígenas, delimitación de comunidades, aceptación del proceso, heterogeneidad étnica de la población en todos los territorios y relativa homogeneidad de ingresos a nivel local. En todo caso, están concebidas como espacios geográficos destinados al desarrollo de la cultura y valores de los pueblos indígenas y negros, con autoridades propias que, si bien están fundamentadas en sus costumbres ancestrales, se basan y respetan el ordenamiento jurídico nacional.

En medio de ese panorama poco definido, cada uno de los sectores indígenas, caracterizados por condiciones particulares y específicas, han formulado diferentes propuestas con distintos grados de elaboración.

Por un lado, las nacionalidades indígenas han adquirido fuerza y presencia política en el país. Sus organizaciones debaten internamente una propuesta de Ley Orgánica de las Nacionalidades Indígenas, que trata de los derechos colectivos de las nacionalidades y las Circunscripciones Territoriales indígenas. Sin embargo esta propuesta no tiene el apoyo unánime y hay más de una posición dentro del movimiento indígena.

Por otro lado, la población negra no cuenta con una organización representativa, cohesionada y de impacto a nivel nacional. No obstante, dispone del Consejo de Desarrollo Afro ecuatoriano, CODAE, organismo estatal autónomo para el tratamiento exclusivo de su problemática. El CODAE ha formulado la “Propuesta para el fortalecimiento organizacional y desarrollo integrado con identidad del pueblo negro del Ecuador”, que plantea la promoción y desarrollo de proyectos en los sectores de la educación, salud, producción, recreación, derechos colectivos, equidad de género, medio ambiente, e incorpora la noción de la Gran Comarca.

### **Concepciones existentes entre las organizaciones indígenas y afro ecuatorianas**

Entre las organizaciones indígenas que estudian la creación y norma de las Circunscripciones Territoriales, las posiciones son:

1. Constitución de la Circunscripción Territorial al interior de las comunidades. Esto no involucra ningún cambio fundamental respecto a la situación actual de la división administrativa del país.
2. Circunscripción Territorial constituida dentro de las Parroquias, con igual jerarquía que las Juntas Parroquiales. Esta propuesta no llena todas las expectativas de las organizaciones indígenas, pues establece un régimen compartido de funciones y atribuciones, entre el sistema convencional estatal y el nuevo sistema de gobierno indígena.
3. Creación de la Circunscripción Territorial en los territorios en que se hayan reconstituido los pueblos y nacionalidades. En este caso, con la creación de unidades transparroquiales y transcantoniales para cada nacionalidad, se rebasan los límites de las unidades subnacionales actualmente definidas, y exigiría un nuevo ordenamiento territorial. En la práctica, esta propuesta conlleva un obstáculo difícilmente superable: las nacionalidades y los pueblos indígenas no se ubican en un continuo territorial.

En los dos casos, algunas propuestas presentadas tienden a ser maximalistas y excluyentes, pues no definen mecanismos ni modalidades para el relacionamiento intercultural e interétnico. En todas las parroquias del país existe presencia simultánea de poblaciones mestiza e indígena, y de actividades productivas y administrativas convergentes. Además, en cada unidad subnacional existe una composición heterogénea de la población, no solo entre mestizos e indígenas, sino que la población indígena de un territorio suele estar conformada por miembros de diferentes nacionalidades o pueblos.

En cuanto a la propuesta afro ecuatoriana, la Comarca define una unidad inferior de territorio contenida en una estructura denominada Gran Comarca, con población afro - colombo - ecuatoriana. La Comarca Sur estará constituida por la población negra ecuatoriana.

La primera Comarca a establecerse es la Territorial Negra del Norte de Esmeraldas, que cubre aproximadamente 160 mil hectáreas y abarca a 30 mil pobladores negros, pertenecientes a los cantones Eloy Alfaro y San Lorenzo.

La Comarca tiene subunidades territoriales denominadas “Palenques”, nombre ancestral de los asentamientos de negros libres. Allí

la autoridad será el Consejo Comunitario, de cuyo seno se elegirán los representantes para el Consejo de Palenques, que es el organismo de representación de una Comarca. A su vez, de entre el Consejo de Palenques son designados los miembros del Consejo Regional, organismo máximo de autoridad.

### **Recomendaciones para avanzar en el proceso**

1. Incluir, en la medida en que el proyecto sea viable, el tema de las Circunscripciones Territoriales y los derechos colectivos indígenas dentro de un modelo global de descentralización, y establecer su grado de prioridad.
2. Estimular a las organizaciones indígenas para alcanzar consensos acerca del contenido de las Circunscripciones Territoriales.
3. Correlacionar los mapas étnico y administrativo, para establecer, con precisión, la magnitud de situaciones problemáticas originadas en relaciones conflictivas entre comunidades.  
Igualmente, correlacionar los mapas de pobreza, étnico y administrativo, para establecer las vías de transferencia de recursos hacia las Circunscripciones Territoriales indígenas, evitando duplicidades y diferenciando funciones entre las diversas unidades subnacionales.
4. Expedir una ley específica que regule las circunscripciones territoriales indígenas y afro ecuatorianas en tanto parte del gobierno seccional autónomo y en tanto parte de los regímenes especiales. Igualmente, para los regímenes especiales –Galápagos, provincias amazónicas y Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afro ecuatorianos– de acuerdo con sus realidades demográficas y ambientales.
5. Sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afro ecuatorianos, se presentan disyuntivas:
  - a) Reformar, en el mínimo necesario, las leyes existentes a fin de que se adecuen a la normativa superior, lo cual es posible porque existe legislación en todos esos temas, o cuerpos jurídicos vigentes cuyo alcance es suficiente. Por ejemplo, la Ley de Propiedad Intelectual contiene una disposición que señala que los derechos intelectuales colectivos de etnias y comunidades tienen un sistema *sui generis* de derechos intelectua-

les, sujeto al desarrollo de una ley especial. La exención del pago de impuesto predial sobre tierras comunitarias está contemplada en la Ley de Régimen Municipal. Asimismo, la Ley de Desarrollo Agrario contempla la adjudicación gratuita de tierras poseídas ancestralmente por las comunidades, enfatizando la conservación y protección de la cultura tradicional. Se encuentra también establecido el Seguro Social Campesino. En este sentido, quedaría establecido que muchos derechos ya previstos en la legislación obtuvieron jerarquía constitucional y el reconocimiento de su carácter colectivo.

- b) Dictar una ley orgánica que regule en forma total las relaciones de los pueblos indígenas y afro ecuatorianos con el Estado, sus derechos y obligaciones y las garantías de esos derechos.

En los dos casos, se debería adoptar una posición acerca de las Circunscripciones Territoriales Indígenas, que podrían ser incorporadas o tratadas independientemente. En esta recomendación se ha adoptado el criterio de que las Circunscripciones Territoriales son parte del cuerpo de normas de ordenamiento territorial y complementariamente de los derechos colectivos indígenas.

### **Variables para la definición de las Circunscripciones Territoriales**

Derivados de esta problemática, se presentan algunos componentes de una propuesta vinculada a la descentralización, que intenta reducir la existencia de situaciones conflictivas y asegurar la viabilidad, tanto política como administrativa.

a) Si se parte de que el Ecuador es un país pluricultural y multiétnico, sus unidades subnacionales deberían ser concebidas como espacios de relacionamiento intercultural. Así, los derechos colectivos de los pueblos indígenas se ejercerían en todo el territorio nacional, incluyendo, claro está, las Circunscripciones Territoriales.

Es conveniente que las Circunscripciones Territoriales Indígenas se enmarquen en la actual división político-administrativa. Mantener esta división facilitará la transferencia de atribuciones y responsabilidades y la canalización de fondos a las Circunscripciones, por parte de

aquellas unidades subnacionales que las contengan y del Gobierno Central.

b) La Circunscripción Territorial debería ser una unidad subnacional contenida en las parroquias rurales, y remitiría, en la generalidad de casos, a los territorios comunales y espacios de habitación y producción de las comunidades indígenas. Allí imperará un régimen de convivencia entre los sistemas estatales convencionales y los sistemas derivados de los derechos colectivos indígenas.

De este modo, en la Circunscripción Territorial coexistirán dos modalidades funcionales de organización de los servicios públicos y de la infraestructura productiva. Por tanto, su carácter territorial se explica por la coincidencia y simultaneidad de funciones que comparten el espacio parroquial.

c) La adscripción a la Circunscripción Territorial será voluntaria, previo requisito de residencia permanente, y tendrá como consecuencia la sujeción total al régimen de Circunscripción Territorial. Cabe destacar que el movimiento indígena asume que, además del autoreconocimiento de un indígena, es requisito indispensable que la comunidad acepte a esa persona.

En todas las Circunscripciones Territoriales regirá un mínimo de atribuciones, responsabilidades, deberes y derechos comunes dentro del rango fijado por la ley. Este mínimo de atribuciones contiene a los sistemas de salud, educación, planificación, administración del patrimonio, organización social y representación.

Aquel mínimo de atribuciones de una Circunscripción Territorial es susceptible de ser ampliado en consideración a la capacidad de concertación local entre la población indígena y no indígena, y del cumplimiento de las normas de convivencia dentro de cada parroquia. Para ello se requerirá la aprobación del Consejo Provincial en consulta con el Tribunal Constitucional.

La definición y el proceso de aplicación de aquellas atribuciones concernientes a sistemas que entrañan mayor complejidad, como el caso de ejercicio de la justicia y de uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables, será fruto de la concertación de los habitantes y de los organismos gubernamentales nacional y subnacionales e indígenas de cada Circunscripción Territorial.

d) La Circunscripción Territorial se refiere a los pueblos afroecuatorianos y las nacionalidades indígenas. Además, también al inte-

rior de las nacionalidades y organizaciones indígenas se evidencian discrepancias conceptuales y políticas, el tratamiento de las Circunscripciones y de los derechos colectivos es restringido, y no se ha abierto un debate nacional. Por último, las bases sociales de las nacionalidades indígenas desconocen las propuestas.

La disyuntiva que plantea esta falta de claridad constitucional (pues se dejó sin definir claramente el concepto y, peor aún, medir las consecuencias jurídicas y constitucionales), es que, en cuanto nivel subnacional, las Circunscripciones Territoriales sí están facultadas para manejos, sin plena autonomía, de recursos públicos y responsabilidades propias del Estado (incluidos recursos del presupuesto estatal), especialmente en su calidad de garantes de los derechos colectivos indígenas dentro de un territorio determinado.

El reto del diseño de la descentralización justamente es cumplir la disposición constitucional, sin acudir a recursos adicionales. Existen recursos adicionales en el caso de participación en proyectos o por compensaciones por extracción de recursos naturales, cuyo destinatario no fue aclarado por la Constitución: si son las organizaciones indígenas o las Circunscripciones Territoriales. En este caso, deben evitarse las duplicidades y los gastos ineficientes, pues no todos los derechos indígenas tienen una vinculación, por principio, con la territorialidad, para su ejercicio.

En la Circunscripción Territorial podrán realizarse actividades de gestión local, delegadas por el Concejo Municipal o la Junta Parroquial.

En cada Circunscripción Territorial existirá un solo organismo de administración, referido a la organización social territorial ancestral. Este organismo de administración de la Circunscripción Territorial tendrá personería jurídica y representará a los intereses de la comunidad adscrita, en otros niveles subnacionales.

e) Se reconoce la posibilidad de asociación de las Circunscripciones Territoriales colindantes, dentro y fuera de los límites parroquiales, cantonales o provinciales. Esta asociación podrá perseguir fines de desarrollo y de ejercicio mancomunado de los derechos colectivos.

Se estimulará la agregación de la representación dentro de la Circunscripción Territorial, y se castigará la fragmentación, con la suspensión de las prerrogativas de las Circunscripciones Territoriales.

f) Las organizaciones indígenas de las Circunscripciones Territoriales podrán presentar candidatos a las elecciones parroquiales, sin mediación de partidos políticos. Las autoridades ancestrales de las Circunscripciones Territoriales estarán sujetas a modalidades de control social y rendición de cuentas aprobadas por la misma comunidad.

g) La Circunscripción Territorial deberá lograr niveles aceptables de ingresos propios, tanto monetarios como en especie. Dispondrá de ingresos provenientes de la participación en las rentas que el Estado reciba por la explotación de los recursos naturales renovables existentes en la Circunscripción Territorial.

El Gobierno Central realizará transferencias a las Circunscripciones Territoriales, de acuerdo con un índice ponderado de pobreza y población indígena. En el país existe un acuerdo para la focalización de los subsidios y la atención prioritaria por parte del Estado a los sectores más pobres. El actual sistema de compensaciones sociales se orienta a un subsidio personal - o familiar - que debe ser complementado con inversión social en las unidades subnacionales más pobres a través de sus instituciones.

Las poblaciones indígena y afro ecuatoriana, en especial en el ámbito rural, presentan altos índices de pobreza, que no refieren solamente a su situación individual sino como parte de un sujeto colectivo. Por tanto, si se pretende disminuir la incidencia de la pobreza, deben diseñarse, complementariamente, mecanismos de impacto territorial.

**TERCERA PARTE**  
**LA REPRESENTACIÓN Y**  
**EL DESARROLLO LOCAL**



*Capítulo 11*

## **HACIA LA CONFORMACIÓN DE NUEVOS DISTRITOS ELECTORALES**

En el presente capítulo optamos por una propuesta de distritación uninominal para la elección del Congreso Nacional, que pretende resolver ciertos problemas de la representación tales como la concentración de la decisión electoral en las capitales de provincia y en los centros nacionales de emisión de mensajes políticos y de formación de opinión pública, con la consiguiente exclusión cualitativa de amplios sectores; forzar a una representación política emanada de cuencas sociales y geográficas homogéneas; rectificar el desequilibrio de la población electoral del país por el grado de autonomía de los distritos; y, la mayor observación social del cumplimiento de los mandatos.

En la perspectiva de la descentralización, en su estricto sentido, la propuesta colabora en la redistribución de poder político a un nivel, que debe ser complementado con una reforma de las elecciones locales, concordante con el diseño que se haga del nivel intermedio.

Sin embargo, se sostienen problemas que, en su momento, pretendieron ser resueltos por el sistema proporcional tales como el fortalecimiento de los propósitos programáticos de los partidos políticos y la representación de las minorías. Ciertamente, un eje de tensión es que, conceptualmente, en un sistema uninominal como el propuesto podría producirse hegemonías partidarias excluyentes. La realidad histórica —de algunos países comparables al nuestro que la han aplicado— muestra más bien una mejor representación de la sociedad civil local, obviamente, con sus características positivas y negativas. Mientras que en el sistema —el proporcional— es posible una mejor formulación de una agenda nacional, en el otro —el mayoritario en distritos pequeños— mejora sustancialmente la calidad de la representación de la agenda local.

Este capítulo adopta, como perspectiva, un nivel de gobierno y una función estatal como puerta de entrada a la reforma electoral, con-

secuente con un proceso de descentralización. Sin embargo, las fórmulas que de allí se deriven pueden ser muchas. Por ejemplo, distritos “intermedios” (por su dimensión) y plurinominales para las ciudades grandes, y distritos “chicos” y uninominales para el resto del país, en las elecciones locales, que deberían ser no concurrentes y podrían entonces alojar un sistema diferente. Esto puede favorecer al apareamiento de “formas partidarias” transparentemente regionales (que no son exclusivas de los Estados federales), desde las cuales se puedan estructurar también, de modo cristalino, partidos nacionales, propiamente dichos. La situación perversa del país es que pese a la dislocación nacional / local, los partidos anclados regionalmente, munidos de un discurso supuestamente nacional, evitan la representación de la diversidad social y territorial.

También se puede pensar, sin que se afecte la esencia de la presente propuesta la reintroducción de diputados nacionales, elegidos en la circunscripción nacional y asignados bajo un sistema proporcional.

La pretensión es seguir indagando sobre el mejoramiento de la calidad de la representación en la democracia. En efecto, con esta propuesta se busca mostrar una modalidad de mejoramiento de la calidad de la vida política local, aun cuando se mantengan, profundicen o modifiquen los problemas de la falta de calidad de la representación nacional. Pero, desde nuestra visión, parece ser el tiempo de vitalización de las capacidades de lo local como mecanismo de nueva existencia y renovación del sistema político nacional.

Toda modificación del sistema electoral debe hacerse desde una perspectiva determinada y buscando objetivos precisos. Lo propio ocurre en la descentralización, que es una reforma política tendiente a conseguir objetivos dentro de la administración pública.

Un problema importante del centralismo es, justamente, la centralización de la representación en ejes nacionales o regionales. Es indudable que Quito y Guayaquil ejercen ese rol, tanto como a nivel intermedio lo hacen las restantes capitales de provincia respecto de los cantones y parroquias. Esto se refleja en la composición del Parlamento. La propuesta que realizamos, asociada al proceso global de descentralización, persigue la creación de distritos electorales, con mayor grado de autonomía respecto de los centros urbanos grandes e intermedios y de las parroquias dentro de ellos. Adicionalmente, permite la creación de coaliciones y formas cooperativas que apuntan a robuste-

cer el desarrollo local, acumulación del capital social, vital en estos momentos del país.

Pero cabe aclarar desde el inicio que no se trata de distritos independientes de la organización administrativa actual del país, que puede ser tremendamente imperfecta pero ya es una referencia de accionar político y representativo.

En esta propuesta no se ha considerado prudente la reintroducción de la bicameralidad, pues es una forma institucional extraña a las tendencias de desarrollo político vigentes, desde la redemocratización del Ecuador. Sin embargo, se asume a la composición unicameral con una base de dos diputados por provincia. Las reformas electorales deben moverse en los marcos de la cultura política nacional. Es improbable que las provincias estén dispuestas a “sacrificar” la representación conseguida a través de los diputados de base. También, y en otro sentido, aun no se ha debatido –ni siquiera inicialmente– cómo se intentaría modificar las funciones parlamentarias, lo que derivaría en un cambio en la representación parlamentaria. Este capítulo se basa en la idea de mejorar la calidad de la representación local sin perder la naturaleza nacional de la institución, lo que implica innovar en las actuales funciones sin mermar las capacidades fiscalizadoras y legislativas.

### **Los ángulos de la reforma**

Plantearse una reforma para fortalecer la participación ciudadana y la calidad de la representación electoral, exige, por una parte, una revisión de los cambios que se han ido formulando a la luz de las experiencias electorales; y por otra, una propuesta de reforma que se concentre en la formulación de nuevos distritos electorales.

En cuanto a lo primero, la historia del problema, el debate electoral para enfrentar estas y otras debilidades, se circunscribe al Tribunal Supremo Electoral y, en menor medida, a los partidos políticos. Además de socializarlo, es preciso recuperar la memoria electoral del país y recoger las recomendaciones técnicas nacionales e internacionales que ya se han formulado.

Las recomendaciones existentes han tenido diversos orígenes y se refieren a los siguientes aspectos:

- a) Reformar el art. 99 de la Constitución Política, que además de su carácter contradictorio (establecer un sistema mayoritario, que incorpore la representación proporcional de las minorías), permita un sistema electoral legítimo, estable, representativo y técnicamente fiable.
- b) Considerar distintas formas de combinación entre los sistemas electorales mayoritario, mixto y proporcional. Por ejemplo, la reintroducción del sistema proporcional en las elecciones nacionales y de la representación nacional con la permanencia de los 20 Diputados nacionales; considerar un sistema mixto en las elecciones provinciales y mantener un sistema mayoritario en las elecciones municipales; desterrar el fraccionamiento casi infinito del voto en la expresión de preferencias. Hasta ahora, de hecho, se ha procedido a introducir formas mixtas a través de la contabilidad electoral, sin que éstas tengan legitimidad, ni correspondan a un acuerdo político de los ecuatorianos para su representación.
- c) Aprobar criterios técnicos y sociales para la conformación de nuevos distritos electorales, incorporando las nociones de equidad, criterio de población y de concentración étnica. Otros criterios que deberán ser aprobados son: rangos territoriales de los distritos, relación con las Parroquias y Cantones, rangos poblacionales, número de autoridades igual al actual, especialmente de parlamentarios. En la propuesta formulada en este artículo, se sugiere la constitución de 89 distritos, que darían origen a los diputados “provinciales”, mediante un sistema uninominal (salvo escasas excepciones).
- d) Se debe buscar la coyuntura propicia para unificar definitivamente a las elecciones locales para que tengan un carácter no concurrente.
- e) Juzgar la pertinencia de estimular a la conformación de partidos provinciales a partir de los datos electorales, y la presencia de movimientos independientes ya organizados.
- f) Fortalecer a los movimientos sociales para integrar sistemas locales de participación, por ejemplo, a través de posibilitar la oferta de candidatos en igualdad de condiciones que los partidos, sin su necesaria intermediación.

- g) Estimular la conformación de alianzas locales y provinciales interpartidarias y con independientes y movimientos sociales, para agregar consensos, sin que sean sancionados por la Ley.
- h) Aplicar claramente los límites y “barreras” nacionales y locales para el funcionamiento, vigencia y legalidad de los partidos políticos y de los independientes.
- i) Reglamentar, en los niveles que corresponda, las disposiciones constitucionales de revocatoria de los mandatos de Diputados, Alcaldes y Prefectos y las Consultas Populares Provinciales y Cantonales, para que su realización sea viable.
- j) Aplicar restricciones al origen y al gasto electoral nacional, provincial y local, especialmente, en aportes en dinero y especies de personas naturales y jurídicas, y en la comparecencia a los medios de comunicación, respectivamente.
- k) Rediseñar la integración de la “autoridad electoral” nacional y provincial, conformándola en diversas opciones por “no-militantes”, por combinaciones entre “militantes y no-militantes. Cambiar la forma de nominación de sus miembros, incorporando a los independientes y/o a representantes de la sociedad civil.
- l) Delimitar la participación de los independientes en la perspectiva de sancionar la transitoriedad.
- m) Conceder el voto en las elecciones locales a ciudadanos extranjeros que acrediten residencia de por lo menos dos años.
- o) Normar contra la corrupción electoral, especialmente, la surgida de ámbitos rurales y urbano-marginales, e incorporar a la ciudadanía en dichos controles.

### **Los objetivos estratégicos de la reforma de distritos**

Frente a este panorama, la reforma electoral que proponemos en el marco de la implantación de los distritos uninominales tendría varios objetivos:

- a) Producir aceptables niveles de apertura interna que permitan un desarrollo democrático del mercado político - electoral y vinculen a la formación de la autoridad con los mecanismos de rendición de cuentas que se instauren, con el fortalecimiento de las instituciones y con el desarrollo de las oportunidades del mercado económico, en tanto ofertas aprovechables por todos los segmentos de la sociedad.

En específico, se trata de asumir la regionalización de la expresión electoral y derivar sus consecuencias en un doble nivel. Por un lado, potenciar la construcción de un poder local consecuente con el desarrollo; y, por otro lado, afianzar una forma de desarrollo local y crear un sistema político provincial / regional para dar paso a organizaciones políticas representativas que sean legítimas impulsoras de una comunidad nacional.

b) Afirmar la reconstitución de la sociedad local –por fuera de la desestructuración del sistema de partidos–, basada en la colaboración entre estructuras partidarias reformadas, organizaciones estables de independientes y participación libre de los movimientos sociales en la competencia electoral.

c) Favorecer un sistema electoral flexible, que facilite la insurgencia de distintas propuestas de descentralización / autonomización que sean expresivas de la diversidad, sin que se deba recurrir a una permanente modificación de sistemas electorales que no logran probarse ni afirmarse.

### **La propuesta de distritos**

**AZUAY: DISTRITO No.1(\*)**, CUENCA URBANA; **DISTRITO No. 2**, CUENCA RURAL; **DISTRITO No. 3**, GUALACEO, PAUTE, CHORDELEC, SEVILLA DE ORO, EL PAN GUACHAPLA; **DISTRITO No. 4**: GIRON, SIGSIG, SANTA ISABEL PUCARA, OÑA, SAN FERNANDO, NABON.

**BOLIVAR: DISTRITO No. 5**, GUARANDA URBANO, GUANUJO; **DISTRITO No. 6**, GUARANDA RURAL, ECHANDIA, CALUMA, LAS NAVES; **DISTRITO No. 7**, CHIMBO, SAN MIGUEL, CHILLANES.

**CAÑAR: DISTRITO No 8**, AZOGUEZ URBANA; **DISTRITO No 9**, AZOGUEZ RURAL, BIBLIAN, DELEC; **DISTRITO No 10**, CAÑAR, SUSCAL, LA TRONCAL, EL TAMBO.

**CARCHI: DISTRITO No 11**, TULCÁN; **DISTRITO No 12**, MONTUFAR, SAN PEDRO DE HUCA; **DISTRITO No 13**, ESPEJO, MIRA, BOLIVAR.

**CHIMBORAZO: DISTRITO No 14(\*)**, RIOBAMBA, CHAMBO; **DISTRITO No 15**, GUANO, COLTA, PENIPE; **DISTRITO No. 16**, GUAMOTE, ALAUSI, CHUNCHI, PALLATANGA, CUMANDA.

**COTOPAXI: DISTRITO No.17**, LATACUNGA URBANA; **DISTRITO No. 18**, LATACUNGA RURAL, SALCEDO, SAQUISILÍ; **DISTRITO No.19**, PUJILI, PANGUA, MANA, SIGCHOS.

**EL ORO: DISTRITO No.20(\*)**, MACHALA; **DISTRITO No. 21**, SANTA ROSA, ARENILLAS, HUAQUILLAS; **DISTRITO No. 22**, ZARUMA, PI-

ÑAS, CHILA, PORTOVELO, ATAHUALPA, LAS LAJAS, MARCABELI, BAL-  
SAS; **DISTRITO No. 23**, PASAJE, EL GUABO.

**ESMERALDAS: DISTRITO No. 24(\*)**, ESMERALDAS, RIO VERDE;  
**DISTRITO No. 25**, QUININDE; **DISTRITO No. 26**, ELOY ALFARO, MUIS-  
NE, SAN LORENZO, ATACAMES.

**GALÁPAGOS: DISTRITO No. 27**, SANTA CRUZ; **DISTRITO No. 28**,  
SAN CRISTOBAL, ISABELA.

**GUAYAS: DISTRITO No. 29(\*\*)**, FEBRES CORDERO; **DISTRITO No.**  
**30(\*)**, TARQUI; **DISTRITO No. 31**, LETAMENDI; **DISTRITO No. 32(\*)**, XI-  
MENA; **DISTRITO No. 33**, BOLIVAR, OLMEDO, SUCRE, URDANETA;  
**DISTRITO No. 34**, AYACUCHO, GARCIA MORENO; **DISTRITO No. 35**,  
CARBO, NUEVE DE OCTUBRE, ROCA, ROCAFUERTE; **DISTRITO No. 36**,  
JUAN GOMEZ RENDON, MORRO, PASORJA, CHONGON, PASCUALES,  
PLAYAS, DURAN; **DISTRITO No. 37**, MILAGRO; **DISTRITO No. 38**, COLI-  
MES, EMPALME, BALSAR, PALESTINA, SANTA LUCIA; **DISTRITO No. 39**,  
DAULE, PEDRO CARBO, LOMAS DE SARGENTILLO, NOBOL, ISIDRO  
AYORA; **DISTRITO No. 40**, YAHUACHI, SAN BORONDON, URBINA JA-  
DO, SIMON BOLIVAR, BAQUERIZO MORENO; **DISTRITO No. 41**, BA-  
LAO, PUNA, TENGEL, NARANJAL, EL TRIUNFO, NARANJITO, MARCE-  
LINO MARIDUEÑAS, ELIZALDE; **DISTRITO No. 42**, SALINAS, SANTA  
ELENA, LIBERTAD.

**IMBABURA: DISTRITO No. 43**, IBARRA; **DISTRITO No. 44**, OTAVA-  
LO, COTACACHI; **DISTRITO No. 45**, ANTONIO ANTE, PIMAMPIRO, UR-  
CUQUI.

**LOJA: DISTRITO No. 46**, LOJA URBANA; **DISTRITO No. 47**, LOJA  
RURAL, CATAMAYO, SARAGURO, GONZANAMA; **DISTRITO No. 48**,  
PALTAS, OLMEDO, CALVAS, ESPINDOLA,QUILANGA, CHAGUARPAM-  
BA; **DISTRITO No. 49**, ZAPOTILLO, CELICA, MACARA, PUYANGO, SO-  
SORANGA, PINDAL

**LOS RIOS: DISTRITO No. 50**, BABAHOYO, MONTALVO; **DISTRIT-**  
**TO No. 51** QUEVEDO; **DISTRITO No. 52**, VALENCIA, URDANETA, VEN-  
TANAS; **DISTRITO No. 53**, QUEVEDO RURAL, PALENQUE, BUENA FE,  
MOCACHE; **DISTRITO No. 54**: BABA, VINCES, PUEBLO VIEJO.

**MANABI: DISTRITO No.55**, PORTOVIEJO URBANA; **DISTRITO**  
**No.56**, MANTA; **DISTRITO No.57**, JIPIJAPA, PAJAN, PUERTO LOPEZ; **DIS-**  
**TRITO No. 58**, 24 DE MAYO, SANTA ANA, PICHINCHA, OLMEDO; **DIS-**  
**TRITO No.59**, MONTECRISTI, SUCRE, PEDERNALES, JAMA, JARAMIJO;  
**DISTRITO No. 60**, PORTOVIEJO RURAL, ROCAFUERTE, BOLIVAR, JU-  
NIN; **DISTRITO No. 61**, CHONE, TOSAGUA; **DISTRITO No. 62**, FLAVIO  
ALFARO, EL CARMEN

**MORONA:** DISTRITO No. 63, MORONA URBANA, SUCUA, LOGROÑO; DISTRITO No. 64, MORONA RURAL, PALORA, HUAMBOYA, TAISHA; DISTRITO No. 65, GUALAQUIZA, LIMON INDANZA. SANTIAGO, SAN JUN BOSCO.

**NAPO:** DISTRITO No. 66, TENA URBANA; DISTRITO No. 67, TENA RURAL; DISTRITO No. 68, EL CHACO, ARCHIDONA, QUIJOS.

**ORELLANA:** DISTRITO No. 69, ORELLANA; DISTRITO No. 70, AGUARICO, JOYA DE LOS SACHAS, LORETO.

**PASTAZA:** DISTRITO No. 71, PUYO; DISTRITO No. 72, PASTAZA RURAL, MERA, SANTA CLARA, ARAJUNO.

**PICHINCHA:** DISTRITO No. 73, LLOA, CHILLOGALLO; DISTRITO No. 74, ELOY ALFARO; DISTRITO No. 75, LA LIBERTAD, LA MAGDALENA; DISTRITO No. 76(\*), EL SALVADOR, GONZALES SUAREZ, SAN MARCOS, SAN ROQUE, SAN SEBASTIAN, SANTA BARBARA, SANTA PRISCA, VILLAFLORES; DISTRITO No. 77, CONOCOTO, GUAPULO, LA FLORESTA, LA VICENTINA, SAN BLAS; DISTRITO No. 78(\*), CUMBAYA, TUMBACO, BENALCAZAR, CAHUPICRUZ; DISTRITO No. 79(\*), CALACALI, CALDERON, LLANO CHICO, NAYON, NONO, POMASQUI, SAN ANTONIO DE PICHINCHA, ZAMBIZA, COTOCOLLAO; DISTRITO No. 80(\*), GUALEA, NANEGAL, NANEGALITO, PACTO, SANTO DOMINGO, SAN MIGUEL DE LOS BANCOS, PEDRO VICENTE MALDONADO, PUERTO QUITO; DISTRITO No. 81, ATAHUALPA, CHAVEZ PAMBA, CHECA, GUALLABAMBA, PERUCHO, PIFO, PUELLARO, PUEBLO, QUINCHE, SAN JOSE DE MINAS, TABABELA, YARUQUI, CAYAMBE, PEDRO MONCAYO; DISTRITO No. 82, ALANGASI, AMAGUAÑA, GUANGOPOLO, LA MERCED, PINTAG, MEJIA, RUMIÑAHUI.

**SUCUMBIOS:** DISTRITO No. 83, LAGO AGRIO URBANA; DISTRITO No. 84, LAGO AGRIO RURAL, SUCUMBIOS, PUTUMAYO, SHUSHUFINDI, CASCALES, GONZALO PIZARRO.

**TUNGURAHUA:** DISTRITO No.85, AMBATO URBANA(\*), PICAHUUA, IZAMBA, QUINSAPINCHA; DISTRITO No. 86, AMBATO RURAL, TISALEO, CEVALLOS, MOCHA; DISTRITO No.87, PELILEO, PILLARO, BAÑOS, PATATE, QUERO,

**ZAMORA:** DISTRITO No. 88, ZAMORA, CHINCHIPE, PALANDA; DISTRITO No. 89: NANGARITZA, YACUAMBI, YANZATZA, EL PANGUI, CENTINELA DEL CONDOR.

(\*) Dos diputados por distrito

(\*\*) Tres diputados por distrito

Esta propuesta pretende recoger de manera genuina la representación de la población rural del país, al igual que de la red de ciudades intermedias, dotarla de poder político, e independizarla del predominio de la influencia electoral de la cabecera cantonal o provincial. Asimismo, intenta subsanar los desequilibrios existentes entre la Sierra y la Costa, ya que existen poblaciones que administrativamente pertenecen a la Sierra pero observan un comportamiento electoral asociado a la Costa.

En esta propuesta tampoco se desconoce el grado de ruralidad del país (el segundo más alto de América del Sur) y la densidad poblacional (la primera más alta de América del Sur).

### **Los criterios**

En la presente propuesta de distritación, se han observado los siguientes criterios:

- Observar la actual división político administrativa del Estado ecuatoriano basada en provincias, cantones y parroquias.
- Sostener el número de diputados provinciales actuales en el Congreso. Pese a que no se correlacionan exactamente con los electores de cada provincia y región (debido fundamentalmente a la base de dos diputados por provincia), es políticamente inconveniente cambiar esa cifra hacia arriba o hacia abajo. En algunos casos, los distritos planteados corrigen la desviación al incorporar distritos de Costa existentes en provincias serranas, por ejemplo.
- El tamaño de los distritos estuvo relacionado con estas limitaciones. Sin embargo, estadísticamente se relaciona con los electores promedio por cantón; y reproduce, proporcionalmente, los rangos demográficos cantonales existentes en Costa y Sierra.
- Mantener, en lo posible, la unidad cantonal, salvo en los casos en que el asentamiento urbano pueda constituirse, por sí mismo, en un distrito.
- En el caso de los distritos urbanos, se buscó mantener a las parroquias definidas y se asoció las que tenían continuidad territorial y de problemática social.
- Determinar los rangos entre distritos urbanos y rurales conser-

vando, en lo posible, esas calidades.

- Identificar criterios relacionados con la cercanía / lejanía de las capitales provinciales y su entorno agrario, en la perspectiva de asociar cantones y parroquias. Los distritos deberán presentar continuidad geográfica, ecológica, étnica y sectorial. Cuando un cantón o parroquia se ubica entre dos límites de la provincia, para dotarla de continuidad, se buscó la asociación con otras similares.
- En el caso del distrito metropolitano, se integró a los sectores conurbanizados, por obvias afinidades.
- Existen 6 distritos en los que se eligen dos diputados, ya que no fue posible seccionarlos sin afectar a las parroquias definidas y sin cambiar sustancialmente los tamaños de los distritos.
- En términos cualitativos, es evidente que los distritos propuestos en la medida en que asocian electores urbanos por un lado, y electores “pueblerinos” y rurales por otro, necesariamente asocian comunidades étnicas, estratos de ingreso y cuencas/pisos ecológicos; rompen con la tradicional distritación basada en cadenas de influencia estructuradas en decisiones electorales originadas en ciudades grandes, seguidas de ciudades intermedias y pueblos, y que finalizaba en los habitantes del agro. La distritación propuesta concede importancia a la decisión electoral originada en ambientes sociales más homogéneos, respetando la dinámica institucional y política local. Este procedimiento devuelve ponderadamente, la representación a los actores lejanos a la capital, específicamente los agrarios.
- Cabe destacar que la presente distritación sólo se aplica para la elección de diputados provinciales. Asimismo, se observará el rango dispar de electores, necesarios en cada provincia, para la elección de diputados.

- En la propuesta se ha establecido la constitución de 89 distritos, que corresponden a los 103 diputados provinciales actualmente existentes.

### **Las circunscripciones electorales**

Una circunscripción electoral “es aquella zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio, constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o partidos, con independencia de los votos emitidos en otra zona electoral. En la circunscripción electoral, por lo tanto, se atribuyen los escaños a los candidatos ganadores”<sup>7</sup>.

En el ámbito general, las circunscripciones se dividen en uninominales y plurinominales. Existen los siguientes tipos de circunscripciones: binominales, trinominales, tetranominales y pentanominales<sup>8</sup>.

Los diversos tipos de circunscripciones electorales son compatibles, en principio con todos los sistemas electorales, sean de representación mayoritaria o proporcional. Existe, incluso, la circunscripción uninominal en el sistema electoral proporcional, ya que la circunscripción electoral no tiene por qué ser necesariamente, el elemento determinante en los efectos de un sistema electoral. La desproporción natural entre votos y escaños que se manifiesta normalmente en la elección de diputados en las circunscripciones electorales uninominales, puede remediarse por medio de homologaciones proporcionales o de listas complementarias<sup>9</sup>

El tamaño de la circunscripción electoral tiene que ver también con la relación entre el votante y el elegido, en términos de una mayor o menor proximidad, o de un mayor o menor grado de conocimiento entre uno y otro, lo que lleva a atribuir al voto un significado más o menos personal, de confianza en una persona o ideológico a favor de un partido político y su oferta ideológica. Por ello, el tipo de circunscripción que se establece influye en la estructura de los partidos políticos y en el significado que tienen en la representación política.

Sin embargo, pese a que un cierto tipo de circunscripciones pueden acercar al ciudadano a sus representantes y viceversa, también pueden producirse grandes distorsiones en la representación política<sup>10</sup>.

Los sistemas electorales son estructuras complejas y tienen efectos políticos. En general, al sistema electoral se le atribuye más responsabilidades de las que tiene. En efecto, el sistema electoral no logra, por sí sólo, solucionar todas las expectativas del sistema político. Por ello es preciso convenir que es un elemento importante pero no determinante en la ingeniería política del país. En suma, como lo ha demostrado la experiencia de varios países, la reforma electoral, no es una panacea, sino que debe estar acompañada de otros procesos políticos, institucionales y técnicos complementarios y simultáneos.

La distribución de las circunscripciones electorales se refiere al proceso de determinación del número y tamaño de las circunscripciones electorales. El tamaño de la circunscripción electoral no alude, por tanto, a su extensión territorial, sino al número de escaños que se adjudican.

Además, el tamaño de la circunscripción influye también sobre la relación entre el elector y el elegido. Se puede suponer que en una circunscripción uninominal es más probable la formación de una relación más cercana y personalizada entre el elector y el candidato que en una circunscripción plurinominal.

La confianza y, por tanto, la responsabilidad del representante en una circunscripción uninominal, es mayor. En la circunscripción plurinominal el elector otorga su voto a una lista de partidos. En la uninominal eligen entre candidatos individuales (que normalmente representan a la lista de partidos). Sin embargo, a menudo se pasa por alto que también en circunscripciones plurinominales existe la posibilidad de aplicar formas de candidaturas y votación que permiten al votante hacer una selección precisa en términos personales.

En el proceso de conversión de votos en escaños, la asignación de los escaños se realiza en la circunscripción electoral, en unos casos por simple mayoría y en otros, por el sistema proporcional.

Resumiendo, a través de la constitución de las circunscripciones electorales se busca:

- mejorar la representación;
- lograr la concentración y efectividad de la representación a través de las elecciones como forma de constitución del poder;
- mejorar e incrementar la participación ciudadana, acercando a la población a sus representantes;

- otorgar mayor legitimidad al sistema electoral para permitir la aceptación general del sistema como forma de cohesión de la sociedad;
- aplicar el ordenamiento constitucional y legal y el sistema electoral vigente que garantiza la inclusión de las minorías electorales y sociales;
- respetar el ordenamiento territorial vigente y la continuidad territorial;
- considerar las características socio-culturales de las provincias y las identidades locales;
- determinar rangos mínimos y máximos poblacionales.

### **Los problemas**

Se reitera que, a través de los diputados uninominales, se quiere, expresamente, remediar, en algunos sentidos, un problema de la representación política en el Ecuador, demandada por la ciudadanía.

La implantación de distritos uninominales no necesariamente significa la consolidación de los partidos mayoritarios, sino que, en muchos casos, permite la elección de minorías electorales que no son necesariamente minorías sociales. La experiencia boliviana muestra, por ejemplo, que los indígenas y las mujeres fueron, en los hechos, los excluidos, ya que los partidos estaban interesados en ocupar aquellas plazas y restringir sus niveles de apertura hacia otros actores.

En efecto, la elección por distritos uninominales y más aún si ellos son por simple mayoría, dificulta la elección de las mujeres. Para evitarlo, se requiere un decidido apoyo partidario o la consolidación previa de un liderazgo femenino local o regional.

La Función Legislativa debe asumir la introducción de esta reforma de la representación política. Los partidos “sospechan” que aquella mermará su poder de decisión y dotar a los uninominales de poderes extrapartidarios. Para viabilizarla, es preciso que la ciudadanía debe estar al tanto de esta nueva forma de representación.

Los principales “temores” se refieren a que, con la vigencia de los diputados uninominales, mejora la representación ciudadana, pero baja la calidad de la misma. Se reitera que para mejorar la representación, la propuesta realizada es insuficiente y es preciso realizar mayores es-

fuerzas destinados a impulsar el control ciudadano y la participación más activa en el fortalecimiento de la democracia.

Otro de los problemas que se prevé está relacionado con la ingobernabilidad congresal, la indisciplina partidaria y la calidad de la representación. En la experiencia boliviana, la ingobernabilidad en el Congreso no se ha producido ni tampoco la indisciplina partidaria. En cuanto a la calidad medida por la retórica política, al parecer, efectivamente ésta ha bajado con los diputados uninominales. Sin embargo, si la calidad de la representación se mide por la eficacia y la eficiencia que demuestran aquellos en el trabajo legislativo y en la relación con sus electores, se debe concluir que la calidad de la representación ha mejorado notablemente ante cualquier otro parámetro.

Por ello será preciso insistir en la necesidad de continuar calificando la representación uninominal, sin que ésta pierda su carácter. Asimismo y de manera combinada, será preciso fortalecer al sistema político provincial para que incida en la construcción y ejecución de una demanda agregada regional, así como en la necesidad de intervenir en la resolución negociada de los conflictos, tanto nacionales como locales. La visión nacional de la principal institución de la democracia debe estar sustentada en la gestación de elites, liderazgos y estructuras nacionales ancladas en las regiones.

En suma, se busca una sólida desconcentración política, pero sustentada en una perspectiva nacional (o en un sentido preciso de unidad nacional, el de unidad de las políticas públicas). Para ello será también preciso otorgar mayor legitimidad a los distritos y que ello responda no sólo a la división administrativa tradicional, sino a características modernas de producción y circulación de bienes, servicios y recursos de poder, es decir, a una lógica social.

Finalmente, la calificación a la representación uninominal dotada de mayores y mejores instrumentos, permitirá ser una fiel representación de los electores; y que aquellos tengan la posibilidad de realizar un control de la gestión depositada en los diputados uninominales. Es decir, la representación asentada en los actores antes que en las personas, evitando la municipalización de la política. Este proceso deberá estar también acompañado de cambios en la cultura política e institucional, para que no se reproduzcan las domesticidades de las relaciones sociales, lo que dependerá también de la apertura de los partidos a las

organizaciones e identidades sociales, y de una mejor democratización de aquellos.

## **Notas**

- 7 RAE, 1967 cit. en Diccionario Electoral, 1994
- 8 En el “Glosario de Términos” recientemente publicado por el CONAM como apéndice al Anteproyecto de Ley Orgánica de Régimen de autonomía provincial” se dice del distrito electoral: “Son jurisdicciones territoriales menores dentro de un cantón o una parroquia, que se establecen en las normas electorales para organizar el acto de sufragio. Dentro del Distrito Electoral se organizan las juntas receptoras del voto. El Distrito Electoral no necesariamente corresponde a la dimensión de la parroquia y tampoco es una forma de organización territorial de ésta para efectos diferentes del acto eleccionario”. Esta definición adolece de muchos sesgos que afectan al concepto. Las jurisdicciones electorales pueden ser mayores o menores a los cantones (actualmente existen distritos electorales provinciales, existió un distrito electoral nacional y se acaban de estrenar los distritos electorales parroquiales rurales) y pueden ser especiales (por ejemplo los distritos indígenas en varios países, que pueden o no tener continuidad territorial). Dependiendo de la configuración del país pueden haber, por ejemplo, distritos grandes, intermedios y chicos, siendo que éstos últimos no son la única opción. En el caso ecuatoriano, un distrito grande puede ser, por ejemplo, una provincia como Pichincha o Guayas, un distrito intermedio puede ser, por ejemplo, Quito Sur o la parroquia Febres Cordero, y un distrito pequeño pueden ser los cantones Cayambe y Mejía o Salinas, Santa Elena y Libertad. En cada tipo de Distrito puede adecuarse un sistema electoral. Adicionalmente, lo menos importante es que los Distritos organicen el acto electoral, siendo que lo significativo es que dan origen a la autoridad y a la representación. Finalmente, lo técnicamente aconsejado ( y políticamente para evitar las manipulaciones) es que los distritos tiendan a compatibilizarse con la organización administrativa actualmente existente, más aun si van a tener como referencia a la misma jurisdicción territorial para su quehacer administrativo y de rendición de cuentas.
- 9 Nohlen, Dieter: “Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partido, políticos”, México, 1999.
- 10 Nohlen, op. cit.



## Capítulo 12

# HISTORIAS PARA NO OLVIDAR

### Experiencias locales de desarrollo y descentralización

En el país se han producido, en los últimos años, algunas experiencias de fortalecimiento de los poderes locales. Estas experiencias, aunque pequeñas y muy localizadas, aportan al debate de la descentralización, constituyen un diálogo fructífero entre la modernización económica y el desempeño democrático institucional y ciudadano e integra diversidades sociales, territoriales y culturales, articuladas a procesos económicos globalizados.

Las experiencias estudiadas son recientes. Muchos informantes plantearon que sólo constituyen casos. Por tanto la sustentabilidad de las experiencias requiere, ante todo, de políticas nacionales que les otorguen legitimidad y contenido material.

#### SALINAS UNA MICRORREGION QUE SE TRANSFORMO CON LA PARTICIPACION Y GESTION COMUNITARIA

A inicios de la década de los setenta, la Iglesia Católica y Organizaciones No Gubernamentales y, marginalmente el Estado, iniciaron un programa de autogestión en Salinas, provincia de Bolívar, con la redistribución de tierras, la provisión de crédito y la paulatina expansión del sistema educativo -junto con la capacitación de adultos en materias específicas relacionadas con la contabilidad y distintas actividades productivas-. De ese modo, se multiplicó la posibilidad de mejorar la seguridad alimentaria, diversificar la producción y avanzar hacia el incremento de los ingresos de la población.

Una vez constituido el capital social y la diversificación económica, los protagonistas mencionan: “resolvimos que las utilidades generadas no se-

rían distribuidas entre los socios de la organización, sino que sirvieran para capitalizarnos, es decir, para emprender nuevas actividades productivas, para otorgar créditos y mejorar nuestras condiciones de vida”.

Entre los factores que explican el éxito logrado, se puede señalar: la animación de organizaciones participativas; la presencia de un liderazgo elegido y/o comprometido con los objetivos del desarrollo equitativo; la capacitación permanente; las evaluaciones frecuentes; la reducción de riesgos políticos y económicos para los campesinos; cierta homogeneidad social; la promoción de actividades que rinden algunos resultados visibles a corto plazo; la presencia de la asistencia técnica financiera externa, nacional e internacional hasta que se logre la sustentabilidad; la redistribución comunitaria de los excedentes generados por las actividades, y; la promoción de la mujer.

Tomado de North, Liisa: “El programa de Salinas. Una experiencia de desarrollo microregional”, en Chiriboga, Manuel: “Cambiar se puede. Experiencias del FEPP en el desarrollo rural del Ecuador”, Quito, FEPP/ABYA, 1999.

### **Municipios chicos en la Sierra y Amazonía**

La inmensa mayoría de experiencias conocidas y documentadas de procesos exitosos de desarrollo local, se registran en ciudades chicas y su contorno, localizadas en la sierra y el oriente ecuatoriano. La población de la mayor parte de ellas oscila entre 10 y 20 mil habitantes. Entre los casos conocidos, sólo se registran pocas experiencias en ciudades intermedias, como son los casos de Santo Domingo de los Colorados (Pichincha), Ibarra (Imbabura) y Cuenca (Azuay).

No se registran experiencias de la Costa. Todo indica que sí existen, pero no se las ha registrado como tales, por el centralismo académico existente, y por la ausencia de memoria institucional que afecta a las Municipalidades de esa región.

Las experiencias examinadas son Municipalidades con una fuerte institucionalización, sea ésta tardía o reciente; acceso a una oferta adecuada de servicios; y desarrollo de infraestructura productiva en las áreas de agricultura, artesanía y prestación de servicios. Todas están asociadas, en proporciones similares, a mayores recursos y a la eficiencia en el gasto. Además, se caracterizan por la integración urbana/ru-

ral. La ciudad ha salido al encuentro de su entorno rural y ha realizado esfuerzos por incorporarlo y avanzar simultáneamente, aunque todavía no se logra equilibrar el desarrollo de los dos sectores.

### **Pobreza y gobernabilidad: los ejes**

Se pueden señalar dos ejes que articulan el desarrollo local en las experiencias: la pobreza y la gobernabilidad. Se trata de ciudades y su entorno, en las que si bien existen necesidades básicas insatisfechas, no exhiben niveles de pobreza comparables con otros existentes en el país. Se ubican en los rangos intermedios de la escala de satisfacción de necesidades. Asimismo, la institucionalidad estatal muestra elevados niveles de gobernabilidad, expresada en estabilidad institucional y en reconocimiento de la diversidad. A su vez, existe una importante participación de la sociedad civil y de los principales actores.

Iniciaron sus procesos construyendo un “sentido de comunidad” y la necesidad de intervenir voluntariamente en la resolución de sus principales problemas. A partir de este reconocimiento, consolidaron un “estado de ánimo” de la sociedad local, que permitió diseñar certidumbres de alcance local acerca del futuro de la ciudad.

### **Nuevas expresiones de liderazgo y actores institucionales**

Entre las ciudades que iniciaron un proceso de desarrollo local, destacan los consensos alrededor del liderazgo –forjado internamente– asumido por el Alcalde y, en menor medida, por el Concejo Municipal; y por liderazgos sociales de hombres, mujeres y jóvenes, en este orden. Una condición es el reconocimiento de los líderes y su legitimidad entre la “gente”.

Hasta la actualidad, el capital social no ha liderado procesos de modernización. Los procesos se desataron desde la institucionalidad municipal. Aquellos iniciados por el capital social, se localizaron en proyectos sectoriales y no integrales.

La conformación del liderazgo local ha cambiado. Antes se cimentaba en la relación clientelar con el gobierno central. Ahora, su consolidación está relacionada con la eficiencia de la gestión y el relacionamiento con la globalización.

En cuanto a las instituciones que intervienen, las locales tienen niveles diferentes de institucionalización y, la más importante es la

Municipalidad. En algunos casos, también actúan instituciones estatales desconcentradas o descentralizadas para la prestación de servicios. Se destaca el papel de la escuela y de los centros de salud, como espacios que congregan a la población.

Entre las instituciones nacionales, la más importante es la Iglesia Católica, actora comprometida con el desarrollo local y, secundariamente, las Fuerzas Armadas, que pierde visibilidad, al parecer, por su enorme presencia en el conjunto del país. En todos los casos, existen organizaciones del “tercer sector” y, secundariamente, organizaciones no gubernamentales internacionales que se constituyen en contrapartes del proceso.

Asimismo, en todas las experiencias, dependiendo del desarrollo relativo que ostentan, existen instituciones bancarias y financieras que otorgan servicios, y que convergen en los esfuerzos de desarrollo local.

En general el papel de los medios de comunicación en la divulgación de las experiencias ha sido episódico. La importancia de los medios sólo es relevante al interior de la propia experiencia.

#### **GUAMOTE LOS INDIOS PROTAGONISTAS DEL PODER LOCAL**

La participación indígena en la creación del poder local étnico en Guamote, es el resultado de un largo y complejo proceso histórico de luchas campesinas y transformaciones agrarias, que llevaron a la “desintegración de una formación local y privada de administración étnica”.

Las organizaciones indígenas desarrollaron una significativa capacidad para absorber recursos estatales, privados y del tercer sector, y distribuirlos entre sus miembros de base, para luego constituirse en actores protagónicos del desarrollo local.

Las organizaciones se fortalecieron por el proceso de distribución de la tierra, el acceso a nuevos recursos y servicios públicos, con la intervención estatal e influenciadas por los agentes externos que intervinieron en el cantón en los últimos 35 años, proceso calificado como de “formación inducida de capital social”.

Hasta 1990, los líderes indígenas de Guamote eran utilizados como “escalera para acceder al municipio, pero nunca para participar”. En 1992, el candidato presentado por la Unión de Organizaciones Indígenas de Guamote, UOCIG, accedió a la Presidencia del Concejo y Mariano Curicama,

el Alcalde indígena, ha superado múltiples problemas para transformar al Municipio y dotar a la gestión de transparencia, eficiencia, visión de servicio, hacerla participativa para acercar a la población y corresponsabilizarla del desarrollo local. Para ello se han constituido el Parlamento Indígena y Popular, y el Comité de Desarrollo Local “responsable de la definición y ejecución de políticas y la ejecución de acciones prioritarias del desarrollo local”.

Además de la multiplicidad de obras ejecutadas, el Alcalde inició la experiencia del “presupuesto participativo”, consistente en el análisis y distribución pública de las partidas de que se dispone, de acuerdo a las demandas de la sociedad.

Municipio participativo, Parlamento y Comité, son el resultado de seis años de un proceso impulsado por iniciativa de las autoridades municipales, con el respaldo de las organizaciones indígenas y el apoyo de las ONGs.

Tomado de: Torres, Víctor Hugo: Guamote: “El proceso indígena de gobierno municipal participativo”, en “Ciudadanías emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local”, Quito, Grupo Democracia y Desarrollo Local, 1999.

## **Surgen nuevas formas de institucionalidad**

Los procesos más innovativos se producen en los campos de intervención de la institucionalidad pública local. Sin desestimar la existente, todas las experiencias han constituido nuevas formas de institucionalidad, que engloban a los actores del desarrollo local. Así, se han conformado consejos, comités, parlamentos, etc.

Entre determinadas autoridades locales se están produciendo iniciativas que han dado lugar al “Grupo de los Seis” (alianza entre alcaldes de la Sierra central y el Oriente). En el nivel provincial no se conocen iniciativas importantes. Pese a los esfuerzos realizados, se sostiene que la institucionalidad municipal no ha consolidado las suficientes reformas para acompañar los procesos. Se menciona al burocratismo, el exceso de personal, su costo y escasa calificación, como obstáculos al desarrollo local.

## **Una agenda de consensos básicos de desarrollo local**

Los “consensos matrices” giran alrededor de la participación ciudadana; el desarrollo de infraestructura básica; el mejoramiento de los servicios; el impulso a las actividades productivas; el fortalecimiento de la identidad local; y, la capacitación y fortalecimiento institucionales.

En todos los casos estudiados, se demostró como fundamental la alianza con los actores locales institucionales a través de procesos de concertación.

Igualmente, los acuerdos con el gobierno central figuran como parte importante de la agenda local, especialmente en ampliación / mejoramiento de los servicios públicos y en la necesidad de ampliar los financiamientos para todo tipo de actividades. Con el ámbito provincial no existe coordinación y –se sostiene– cuando hay acuerdos, éstos son clientelares y / o personales.

Finalmente están los acuerdos a nivel internacional. Están relacionados con las nuevas iniciativas introducidas al desarrollo local y que normalmente no aparecen dentro de la oferta estatal local y nacional. La búsqueda de cooperación externa es uno de los cambios introducidos por la modernización local.

## **Desarrollo del mercado local y acceso al nacional e internacional**

El desarrollo del mercado local se sustenta, en lo básico, en la capacitación y la promoción de ferias de intercambio de productos locales y la oferta de servicios complementarios. Los accesos a los mercados nacional e internacional presentan dificultades derivadas de la estructura productiva local, centrada en el mercado interno, aunque se realizan esfuerzos para incursionar en mercados más globales, situación que han concretado pocas de las experiencias estudiadas.

La incorporación al mercado internacional es un largo proceso que requiere de políticas instrumentales, muchas veces fuera del alcance de los actores locales. Solamente las ciudades que iniciaron tempranamente el proceso de consolidación y diversificación de su bloque productivo, han logrado incorporarse a esta tendencia. La constitución del municipio productivo es aún una aspiración.

Existen “facilitadores” de la relación de los actores sociales con el mercado. Son la disponibilidad de servicios básicos; la imagen de ciu-

dad / región que exhiba la localidad; y, la calidad de los servicios ofertados. En la mayor parte de los casos estudiados, el turismo constituye uno de los instrumentos facilitadores adicionales de la relación con el mercado.

El impacto de la crisis nacional sobre las experiencias locales es diferenciado, y depende de las articulaciones que las localidades entablan con el mercado. La crisis ha producido importantes cambios en el ámbito local.

La crisis del aparato de Estado tiene un fuerte impacto en las regiones, por la imposibilidad de acceso a nuevos recursos y por la disminución de los legalmente establecidos. Así mismo, se percibe el descenso en la calidad de los servicios tradicionalmente ofertados. Esta ineficiente prestación de servicios se compensa con recursos locales. Las crisis han posibilitado, sin embargo, la “renovación” del contrato social entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, públicos y privados, en la perspectiva de relanzar una nueva visión y un compromiso hacia el desarrollo local. Se reitera, en el nivel local, que no se percibe la integralidad de la crisis, sino solo aquella que afecta al aparato de Estado

### **Distancias con los partidos tradicionales**

El desarrollo local está desestructurando a las prácticas políticas tradicionales. Si bien la forma “partido” sigue siendo el canal de la representación, los partidos, en los casos estudiados, en general han elegido, hasta ahora, como candidatos, a líderes que portan legitimidad y reconocido pluralismo, antes que militancia o una clara identificación con el poder local tradicional. Una vez producida la delegación, los Alcaldes y concejales representan el interés local, antes que el partidario.

Concordante con lo anterior, el nuevo pacto ciudadano ha impulsado a la emergencia de una cultura cívica local, expresada en la asunción de una identidad local, un proyecto de futuro y la corresponsabilidad ciudadana. No existe, sin embargo, una conciencia de la necesidad de implantar la “ciudadanía tributaria”. Los aportes financieros y materiales que realiza la ciudadanía, los hace de acuerdo a obras y realizaciones concretas, posibilidad que disminuye en el ámbito rural.

Por otra parte, la apropiación del territorio por parte de la población ha incidido en el reforzamiento y consolidación de un tipo de

ciudadanía que es, al mismo tiempo, individual y colectiva. Los ciudadanos no sólo velan por sus intereses particulares, sino que, desde su perspectiva, defienden los intereses locales y regionales. No se percibe una cultura cívica local de pertenencia a la provincia y, menos aún, en el cotidiano, de pertenencia a la nación.

En todas las experiencias, se ha puesto en práctica modalidades de interculturalidad entre los actores del desarrollo; se han realizado esfuerzos para incorporar a los procesos a mestizos e indígenas, a letrados e iletrados, a pobres y a ricos, a mujeres y a hombres, entre otras categorías binarias.

### **Eficiencia y control ciudadano**

En todos los casos, uno de los logros percibidos por la población es el relacionado con el aumento de la eficiencia local y la posibilidad de control ciudadano. La gestión local tiende a ser más transparente y consensuada. Pese a ello, la gestión todavía presenta múltiples dificultades, relacionadas con la ausencia de recursos humanos y de organismos de planificación local, entre otros.

En la mayor parte de los casos, la estructura burocrática municipal es un obstáculo para el avance de los programas y proyectos diseñados a través de métodos de planificación participativa local. La eficiencia de los organismos seccionales provinciales está ausente y, en general, desde lo local, son instancias ignoradas.

La eficiencia y el control de la gestión son posibles por la complejización de la vida local derivada de la modernización. Existe acuerdo en que los actores locales se han cualificado y diversificado, y ejercen un mayor control del desarrollo local. Los entes provinciales no forman parte del paisaje local; son entelequias a las que se recurre de manera instrumental.

### **Búsqueda de transparencia en la estrategia financiera**

El estilo en el uso de los recursos tiene diversas modalidades. En unos casos, están administrados por la autoridad municipal; en otros, por las instancias creadas para el efecto (consejo, parlamento, etc); y, finalmente, existen casos en que se delega a una institución, generalmente no gubernamental, la administración de los recursos.

En todos los casos, se tiende a la transparencia.

Igualmente, los aportes de recursos que realizan los actores, varían entre las experiencias analizadas. Cada situación depende del nivel de acumulación de los actores del desarrollo. Pese a los avances, el Municipio sigue siendo el principal proveedor de recursos. Pero la crisis ha obligado a la participación más pro - activa de los actores. Los aportes pueden ser en especie, mano de obra y dinero.

La comunidad desarrolla formas de control sobre el destino de los aportes. Cabe destacar que, a nivel local, la tendencia es al pago de los servicios ofertados. Cuando los usuarios constatan el mejoramiento del servicio, asumen parte de los costos.

### **COTACACHI LAS VIRTUALIDADES DE LA INTERCULTURALIDAD**

La elección del indígena Auki Tituaña, como alcalde de la ciudad de Cotacachi en 1996, expresa un cambio significativo en las relaciones interétnicas que predominaron en la ciudad, ya que aquel es un Municipio que congrega a su interior a población mestiza, indígena y afro ecuatoriana y una multiplicidad de organizaciones de base y de segundo grado.

Varios factores impulsan a que el liderazgo indígena congrege la voluntad ciudadana expresada en las urnas: la consolidación de la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi (UNORCAC) y el proceso sostenido de capacitación y profesionalización de los dirigentes de las comunidades indígenas.

En 1996 se inauguró en Cotacachi un modelo de gestión municipal innovador y alternativo, que da paso a un proceso amplio, participativo y concertado de planeación y toma de decisiones para el desarrollo local. Se conformó la Asamblea Cantonal que inició la consulta y reflexión colectiva de la población acerca de los problemas más relevantes del cantón y las posibles soluciones y que dio lugar al Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi. Se análisis y planificación participativa”.

Se plantean, como expectativas del proceso de planeación participativo: construir una visión colectiva del cantón del siglo XXI; definir la misión de cada uno de los sectores y actores del cantón; identificar las acciones a ejecutar por cada uno de los actores y sectores del cantón; crear mecanismos colectivos de evaluación y control social; y generar una actitud de corresponsabilidad entre el Municipio y los sectores sociales organizados.

Los ejes del desarrollo cantonal son: el turismo; la producción agropecuaria, agroindustrial y la producción manufacturera y artesanal. Igualmente la salud y la educación son ejes del desarrollo social del cantón.

Los elementos dinamizadores del proceso son: la interculturalidad y el respeto a la diversidad; el fortalecimiento organizativo y social; la participación; la concertación; y la voluntad política de sus líderes, especialmente del Alcalde, que tiene como visión un rol de la Municipalidad como generador del desarrollo local. Simultáneamente, desde el Municipio se apela al discurso de constitución de ciudadanía.

Tomado de Guerrero, Fernando: "La experiencia de participación y gestión local en Cotacachi" en "Ciudadanías emergentes", Quito, Grupo democracia y Desarrollo Local, 1999.

### **La cultura política local está cambiando**

La crisis nacional está provocando cambios en la cultura política local, especialmente en la Sierra, cambios que, sin embargo, aun no se reflejan en el ámbito nacional. Los cambios en la cultura política local están relacionados con la sedimentación democrática; la participación social antes que política; la apertura a espacios de decisión con anclaje social; la consulta a la población y la alfabetización jurídica para la conformación de consensos y legitimación de liderazgos; la responsabilidad social; el control de la delegación y la rendición de cuentas.

En suma, los cambios se refieren a los siguientes aspectos:

- a) Estructuración de consensos. No se puede garantizar una gobernabilidad mínima sin consensos, especialmente entre la autoridad local y la población.
- b) Reconocimiento de la diversidad. La planificación estratégica se realiza a partir de ese reconocimiento en los actores sociales, institucionales y políticos, y la consecuente complejidad del tejido social.
- c) Homogeneización de las demandas y de los problemas. La planificación estratégica se realiza a partir de la agregación y prioridad de demandas, alrededor de las cuales funciona el conglomerado social.

- d) Reconocimiento de la existencia de una pluralidad de corrientes políticas e ideológicas. Se las incluye en la planificación estratégica local. Pese a ello, la representación que se asume es social, antes que política.
- e) Tránsito de la reivindicación a la gestión y el control de la delegación. En la mayor parte de los casos, los actores sociales participan activamente con recursos humanos, financieros y materiales.
- f) Se recupera el capital social existente. Esto es visible en casi todas las experiencias exitosas, aunque todavía no se ha logrado que el capital social estructure liderazgo y gestión, al margen del formato de “partido”. En todas existe una enorme legitimidad del liderazgo y de la institucionalidad municipal. Al mismo tiempo, existe una crítica al funcionamiento de las mismas.
- g) Ejercicio de las ciudadanías colectivas e individuales, dependiendo de las circunstancias. Se realizan importantes avances en la alfabetización jurídica de todos los actores.
- h) Reconocimiento de la autonomía de los actores. Una autonomía que se la fortalece, aunque en algunos casos, el reconocimiento o no es una disyuntiva presente.
- i) Todas las experiencias analizadas reconocen la diversidad y la fortalecen. En general, se trata de experiencias insertas en la convivencia de diversas cosmovisiones.
- j) Fácil adecuación a la oferta de servicios. Ante la ausencia de recursos, los Municipios están abiertos a recibir iniciativas externas, iniciar procesos de gestión nuevos, e introducir la oferta entre la población.
- k) Ampliación de las áreas de intervención de los Municipios. Expanden el radio de acción al entorno rural inmediato, extendiendo la experiencia a lo regional y gestando procesos de mancomunidad. Ello porque, en general, lo urbano articula mercados rurales y los integra.
- l) Gestión del desarrollo local más participativa. En todos los casos, se han realizado diagnósticos participativos y existe un fuerte control de la delegación y de la rendición de cuentas.
- m) Mayor transparencia en el manejo de los fondos locales. La población conoce de las transferencias del gobierno central y de los fondos de otras fuentes.

- n) Institucionalización de planes de desarrollo. La mayor parte de los Municipios con experiencias exitosas, los elabora, discute y ejecuta. Buena parte de los planes, se encuentran publicados y distribuidos entre la población.
- o) Control de la delegación y la participación ciudadana. Esto posibilita que los objetivos señalados lleguen a feliz término. Se reconoce que la burocracia municipal es un escollo para avanzar en el logro de los objetivos.
- p) Existe una demanda por el reconocimiento y la visibilización de una identidad local que los diferencie externamente y los agregue internamente.
- q) Apropiación territorial de la localidad y esfuerzos por el reconocimiento externo.
- r) Incremento de la ciudadanía tributaria. Esta no necesariamente se expresa en la lealtad al Estado, sino en la lealtad a la localidad (contribuciones en especies antes que en tributos).

#### **EL DIFÍCIL PROCESO DE BOLÍVAR, EN EL CARCHI**

En Bolívar del Carchi, el Alcalde fue reelecto en 1996. Para 1990, el cantón tenía una población de 15.152 habitantes, de los cuales, 4.799 eran urbanos. La población es mestiza y afro ecuatoriana.

La gestión del Alcalde se inició con un diagnóstico participativo y se establecieron programas de medio ambiente, desarrollo productivo, infraestructura, integración cantonal y organización social. La participación de la comunidad constituía el soporte esencial del proyecto y se insistía en la importancia de la producción, la salud y la educación para el desarrollo.

La gestión municipal contó con la cooperación de instituciones estatales, de la cooperación gubernamental bilateral y de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, que apoyaron procesos productivos, educativos, de infraestructura y de fortalecimiento institucional y comunitario. El proceso desembocó en la constitución de Cabildos Comunitarios y Juntas Parroquiales de Desarrollo Zonal y en un plan en cuyas bases son: la salud y la educación; el apoyo a la participación organizada de las mujeres, jóvenes, niños, ancianos y la comunidad en general; la ayuda de la comunicación, la identidad cultural y el mejoramiento institucional

Sin embargo, pese a los avances en la concreción de un plan de desarrollo, se observan algunas fisuras relacionadas con la forma de hacer políti-

ca y la persistencia de desconfianzas mutuas entre los actores locales, las que lentamente van superándose. Después de un largo proceso, los actores ya no piensan en pedir nada a la Municipalidad, sino que comienzan a pensar cómo pueden mejorar su nivel de vida, con el apoyo de aquella y de otros agentes. Saben que deben ser eficientes y cumplir la palabra empeñada.

Tomado de: CORDES: "Construimos el futuro con nuestras propias manos", Quito, CORDES/PAM, 1999.

### **Variables, condiciones y ventajas**

Existe un conjunto de variables que se repite en los estudios de caso. Las más importantes son las siguientes:

- a) Variables endógenas: la existencia de un liderazgo, una institucionalidad local y desarrollo mínimo de la infraestructura productiva.
- b) Variables exógenas: la crisis del aparato estatal y la ausencia de inversión social.
- c) Condiciones pre-existentes: la pobreza, las discriminaciones de toda índole y la insuficiente dotación de infraestructura.
- d) Ventajas comparativas: el desarrollo económico relativo del país, el desarrollo social y la emergencia de nuevas ciudadanías.

### **Lecciones que dejan estas experiencias**

El análisis de las experiencias, arroja algunos elementos fundamentales a tener en cuenta, cuando hablamos de una estrategia de descentralización:

- a) La posibilidad de aplicar una estrategia de descentralización global y sectorial, es más posible, inicialmente, en núcleos territoriales de acelerada modernización y basada en las variables que han definido el éxito de esas experiencias.
- b) La necesidad de una Política Nacional de Participación, asociada a la descentralización, antes que en una inyección puntual de recursos.

- c) Necesidad de mecanismos legales de incentivo a la innovación de la intervención local de la institucionalidad pública, y a la competitividad de las localidades frente a los mercados, nacional e internacional.
- d) Estímulos a la emergencia de una nueva elite local, la que se deberá reforzar a través de una reforma electoral y de partidos.
- e) Fortalecimiento institucional del gobierno local y ventajas de la “claridad” en las normas, responsabilidades y posibilidades del gobierno local.
- g) Necesidad de incentivos y castigos para el desarrollo de la capacidad fiscal local, impulsando la ciudadanía tributaria basada en la emergente cultura cívica local.

### **Todavía son experiencias marginales**

Frente al desarrollo nacional, las experiencias de desarrollo local son marginales pero significativas. Son marginales porque no han logrado articular la fragmentación que caracteriza al país y constituir una unidad diversa, que señale un modelo para el conjunto del país. Esta múltiple fragmentación ha impedido la conformación de una propuesta de desarrollo local, integrada a procesos más amplios.

Las condiciones estructurales y de definición de las políticas públicas en el país no permiten incentivos uniformes y sostenidos al desarrollo local. No existe tampoco una institucionalidad solvente que impulse políticas públicas de desarrollo local, y la normatividad existente se aplica deficitariamente.

El arranque de estas experiencias requirió de un contexto nacional de modernización y apertura; la maduración de la inversión social realizada durante décadas; y, la crisis del sistema político y partidario.

### **ESCUELA DOMINGO SAVIO. UN CONTRATO SOCIAL EDUCATIVO**

La escuela Domingo Savio, fiscomisional, regentada por la comunidad salesiana de Cayambe, funciona desde hace 31 años. El éxito de la misma llevó a los padres de familia a solicitar la instalación de un colegio para dar continuidad a la educación de sus hijos. La comunidad religiosa accedió bajo la condición de una forma contractual precisa, una modalidad de contrato social educativo.

Las condiciones aceptadas por los regentes, docentes y padres de familia, fueron: el funcionamiento de una "Junta de Gobierno"; aceptación de la corresponsabilidad en el funcionamiento del colegio; transparencia de la gestión educativa; asunción, por parte de la comunidad salesiana, de la inversión inicial y de las obras de infraestructura; compromiso de sostener el presupuesto sin déficit; fijar orientaciones sobre la calidad educativa; aprobar la proforma presupuestaria; contratar a los docentes; fomentar la participación de los padres de familia y de los alumnos a través del Parlamento Estudiantil, entre otros.

El éxito de la experiencia se asienta en la creación de "círculos virtuosos" entre padres de familia, estudiantes y docentes, especialmente en lo que se refiere a la concertación educativa, que funciona de manera permanente y se basa en la "confianza mutua" entre representantes de los actores para la "administración democrática" de sus diferencias, y la creación de certidumbres de futuro para los actores. Finalmente, los beneficios reales y simbólicos logrados permiten conformar un escenario de "democracia eficiente", que busca resultados en base a intereses de los que intervienen en la gestión.

Tomado de Verdesoto, Luis: "Concertación para la descentralización educativa. Propuesta conceptual y análisis de un caso", Quito, ABYA YALA, 1999.



*Capítulo 13*

## **EL ESCENARIO DE LA DESCENTRALIZACIÓN, CON SUS ACTORES Y SUS DIFICULTADES**

En esta parte volveremos sobre el escenario de la descentralización: los hechos hasta hoy, los actores, sus propuestas, la cultura política que encarnan y las dificultades de la coyuntura. En síntesis, el escenario de la descentralización, tal como se presenta.

### **El peso de una reivindicación regionalista**

Si hacemos historia, inicialmente la descentralización estuvo asociada solamente al fortalecimiento municipal, como aparato en que residirían nuevas responsabilidades. Esto contribuyó a crear un canal casi exclusivo de “resolución” de la cuestión, reduciendo la descentralización a la administración de servicios.

Mientras tanto, el giro actual es la puesta en escena de la provincia como espacio subnacional desde el cual se formula la demanda de autonomía.

En el contexto general, se ha reproducido –con pocas modificaciones– un discurso de reivindicación regionalista, tradicionalmente ligado a la afirmación de la identidad costeña.

La provincia es actualmente la unidad subnacional articuladora, porque la idea de gobierno autonómico/descentralizado, concentraría las bondades de las decisiones orientadas hacia la libertad económica y su expresión en la organización del territorio. A su vez, la provincia invoca a un ámbito de relaciones más complejo e integrador, permite la adhesión de otras provincias y delimita posiciones, funciones e ingerencias contra la centralidad y su personificación en el gobierno central.

En suma, la complejidad actual frente a las propuestas autonómicas reside en buscar respuestas, tanto a la conformación de subsistemas políticos asentados en la provincia y articulados al sistema político nacional, como a su mismo rediseño, desde una lectura territorial articulada a una visión de desarrollo del conjunto del país.

Las decenas de proyectos sociales de descentralización detectados, expresan, fundamentalmente, expectativas y desconfianzas mutuas. Desde esta dimensión debe entenderse su dispersión y la falta de sustento técnico. Hasta el momento, la conformación de la demanda regional ha culminado una fase, la expresión de reivindicaciones en la que se distingue, por un lado, la dificultad de los diversos segmentos del sistema político para formular consensos en cualquier tema; y, por otro lado, la ausencia de liderazgo gubernamental para coordinar políticas de transición en el modelo de desarrollo.

De este modo, el ambiente de la descentralización actualmente está signado por las insatisfacciones frente al liderazgo gubernamental, la conformación de liderazgos sociales cívicos y la demanda popular por transformaciones que terminen con la centralidad de la gestión pública. Este es, por el momento, el eje de articulación de los opuestos.

### **En la otra orilla: el Estado y los pasos lentos en la ruta de la descentralización**

Como ya lo señalamos, los gobiernos de la última década han mostrado dificultad para responsabilizarse del diseño de una estrategia de descentralización.

Los instrumentos de planificación con que cuenta, no trabajan con la descentralización, aunque en la actualidad existe un sistema de información denominado INFOPLAN, que permite la localización de un apreciable número de variables a considerarse.

Por su parte, el Consejo Nacional de Modernización, CONAM, ha formulado algunos instrumentos de circulación restringida, que tocan aspectos del proceso, tales como sistematización de conceptos, matrices de distribución de atribuciones y competencias por niveles de gobierno, diseño de gobernaciones, Ley Orgánica del Régimen Seccional Autónomo, propuesta piloto de descentralización para un cantón, propuesta de descentralización sectorial en salud y descentralización fiscal, entre otros. El antecedente más inmediato es el Plan de Descen-

tralización y Desconcentración, elaborado por la misma institución, que se quedó trunco.

La articulación de estos trabajos no es inmediatamente visible, ni se percibe una estrategia gubernamental sustentada en una decisión política. La principal preocupación a su interior, es descubrir, tanto la racionalidad interna como la coherencia institucional. Todo proceso de re-ingeniería institucional reclama objetivos –imágenes, instrumentos y diagnósticos enmarcados en todo articulado–, que apunten, en primera instancia, a la eficiencia de la propuesta. Sin embargo, la normativa existente sobre descentralización, guarda muy escasos niveles de coherencia sistémica, debido a la evolución de los procesos sociales que pretendió ordenar o guiar. También obedece a la falta de acuerdos políticos y de objetivos de política pública, que guíen a las normas.

Finalmente, las normas sólo reflejan posiciones adoptadas por la institucionalidad. Así, las variables no normadas de la descentralización y las normas cuestionadas desde distintos puntos de vista, remiten a un frágil diseño constitucional. No obstante, es posible que el proceso de descentralización continúe sin sujetarse, como condición necesaria, a una nueva reforma constitucional. Obviamente, un buen diseño constitucional permitirá dotar de coherencia estratégica a la incoherencia sistémica de la legislación.

### **El problema de las competencias desagregadas**

El énfasis del pensamiento gubernamental se ha centrado en los niveles de gobierno, privilegiando dentro de ellos, a los niveles municipal y provincial. La perspectiva que se ha adoptado es, en general, desagregar competencias por nivel. Sin embargo, la discusión reside justamente en la estrategia de asignación de competencias.

Se ha asumido, como principio, la contratación para la asignación de competencias (solicitud del organismo seccional). Sin embargo, la transferencia debe ser obligatoria, una vez probada la existencia de condiciones en el organismo seccional. La consecuencia más inmediata de esta contradicción, es que se asumen mayores transferencias de recursos sin que se transfieran competencias, pues los organismos seccionales no las solicitan espontáneamente, y de ese modo se incrementa el déficit público.

(El principio de contratación voluntaria conllevaría la posibilidad de su reversibilidad, es una situación inadmisibles en el macrofuncionamiento de la transferencia de competencias. Las normas de descentralización no deben requerir de convenios de aplicación en el propuesto paquete mínimo de competencias a ser transferidas. Sin embargo, se ha mencionado antes la pertinencia de realizar convenios de gestión que permitan medir el desempeño).

Paradójicamente, esta contradicción del sistema diseñado resulta, por el momento, ventajosa, pues el sistema no prevé transferir competencias.

Por otra parte, existe una deficiencia de base en la concepción del sistema. Si bien la concertación es un procedimiento deseable en niveles y temas determinados dentro de un sistema político, no necesariamente debe filtrar a todos los niveles del circuito de decisiones estatales y, especialmente, de la descentralización.

La estrategia global de descentralización debe ser acordada con todos los actores. Además, esta estrategia deberá contener, con absoluta claridad, las competencias mínimas que se transfieran y los recursos económicos que las sustenten. Sobre esta base mínima, es posible incrementar las competencias a partir de diversos criterios, incluso de la solicitud. Esta es una forma distinta de concebir la gradualidad en la forma de aplicación del principio en el pensamiento estatal.

Por último, complementariamente a la posición de búsqueda de convenios y acuerdos para el ejercicio de las competencias, el pensamiento estatal, hasta cuando asumió la propuesta de autonomías, eliminó, al extremo, las competencias exclusivas y multiplicó las competencias aparentemente concurrentes, base del fracaso del proceso de descentralización hasta la actualidad.

Ciertamente, un problema que se reitera en la gestión es la duplicidad de competencias, situación que está, sin embargo, normada en la Constitución. Ahora bien, la definición de concurrencias –incluso las concertadas entre los actores– no alcanza a evitar la duplicidad, lo que acarrea una pérdida de los atributos positivos de la complementariedad. Adicionalmente, los defectos de definición de las unidades subnacionales, conducen a la duplicidad, desvirtuando la eficacia que busca la concurrencia. En este punto cabe destacar que, un esquema de descentralización basado en la multiplicación de concurrencias, debe par-

tir de una clara asunción de roles por parte de todos los actores que intervienen en la gestión.

### **La descentralización en la sociedad y en el pensamiento estatal: estado de la cuestión**

La característica más general del proceso de descentralización en el Ecuador, es la multiplicidad de propuestas sociales por una parte y la ausencia de proyectos estatales por otra, lo que genera dispersión de esfuerzos, discontinuidad en las políticas, e ineficacia en la consecución de resultados.

En la actualidad, las iniciativas sociales formulan acercamientos a un limitado número de variables, al adoptar posiciones frente a la transición de modelo de desarrollo. Las actitudes estatales, por su parte, hasta hoy han sido reactivas, sin aprehender la compleja realidad y particular racionalidad que están obligadas a asumir en este tema.

Hay, por tanto, una ruptura, un desfase entre las iniciativas sociales y la debilidad de la propuesta estatal.

En una orilla, los movimientos cívicos: La oposición al centralismo, el control de los recursos y el derecho a gobernarse

Los movimientos cívicos expresan una vocación para reordenar a las variables de desarrollo y reconfigurar –en sus actuales límites espaciales– a las unidades territoriales en sus dos dimensiones: de mercado y de gobierno.

El acento temático de sus agendas, está en la oposición al centralismo, en la captación y manejo local/regional de los recursos –asumiendo la responsabilidad del desarrollo de acuerdo con la disponibilidad de gasto fiscal–, y en el logro de mecanismos de gobierno propios.

Otras competencias no alcanzan en estas propuestas una similar relevancia.

Existen dos temas ausentes en la mayoría de las propuestas: el de la solidaridad –compensaciones al desequilibrio territorial del desarrollo–, y el del sustento financiero de las políticas nacionales.

Varios elementos aparecen como articuladores de la profundidad y radicalidad de los planteamientos. En un extremo, la posibilidad de instaurar, como primera competencia, el diseño de un gobierno autónomico; o, en su defecto, en el otro extremo, la reglamentación de las provisiones constitucionales.

En general, los planteamientos sociales demandan, por un lado, potestad tributaria, capacidad local de recaudación y asignación, y libre disponibilidad de los impuestos nacionales generados localmente. Por otro lado, proponen la formación de gobiernos provinciales con atribuciones amplias, que van desde la reproducción –en diversos alcances– de las atribuciones antes residentes en el gobierno central, hasta la determinación autónoma de la organización política, legislativa, administrativa, funcional y financiera.

El planteamiento en torno al cual gira el debate actual, es la denominada noción de “autonomía provincial”, que habiendo surgido en ambientes académicos, asociada conceptualmente al régimen autonómico español, se ha concretado– con especificidades locales –en movimientos cívicos en las dos principales provincias de la costa, visiblemente apoyados por amplios sectores.

Se reivindica que las autonomías no pretenden producir rupturas en el país ni avanzar hacia una organización federal, sino, antes bien, interpretar a la unidad nacional desde la diversidad regional.

La identidad de posiciones al interior de la diversidad –hasta donde llega la identificación con los postulados autonómicos–, se da en cuanto a que la adopción de un régimen de autonomías debe ser voluntaria.

Obviamente, el alcance de la propuesta autonómica desborda el carácter instrumental reducido solamente al asunto electoral. La discusión –sin mayor sustento técnico– acerca de qué competencias deben ser ejercidas por las autonomías, ubica a la cuestión en el terreno de los instrumentos de la descentralización y en el plano de la concertación concreta. Finalmente, los “parámetros” del régimen de autonomías, deberían ser formulados por iniciativa gubernamental y concertados con los protagonistas sociales.

En el capítulo siguiente –el final– examinaremos algunas consecuencias de la propuesta gubernamental del anteproyecto de Ley Orgánica de Régimen de Autonomía Provincial.

## LOS ACTORES DE LA DESCENTRALIZACION

En el debate sobre la descentralización en el Ecuador, se han ido perfilando algunos actores, con propuestas propias y diversas. Recogemos las voces principales que se han expresado en el último período.

### **Movimiento indígena, (¿auto?) excluido del debate**

Un actor potencialmente importante en el proceso de descentralización es la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, que cuenta con la fuerza social suficiente para incorporarse al debate y a las decisiones. Sin embargo, la coexistencia de posiciones internas y la falta de diseños, han aislado a este actor de una eventual alianza con los protagonistas de la movilización por autonomías / descentralización. Si bien podría afirmarse que el movimiento indígena está conceptualmente cerca, en la historia ha permanecido radicalmente segregado, especialmente por actitudes culturales contra la migración indígena hacia la costa.

También debe destacarse que, mientras las propuestas autonómicas de la costa provienen de elites económicas y políticas, y de las instituciones; las propuestas de Circunscripciones indígenas, con mayor avance en la definición constitucional, provienen de sectores subalternos con menor capacidad de orientar comportamientos. Sin embargo, no deben descartarse escenarios en los que se produzcan convergencias. No se percibe que el resto de movimientos sociales –en sus vertientes serrana y costeña– tengan posiciones ya formuladas y, más bien, sus bases seguramente actuarán a través de otras identidades sociales.

### **Los gremios empresariales, particularmente activos**

Las dirigencias de las Cámaras de la Producción del Guayas han asumido, con extrema radicalidad, la reivindicación de la descentralización y han invocado a movilizaciones populares inéditas, en las que confluyeron espíritu cívico, consignas partidarias y reivindicaciones económicas populares. Incluso utilizaron el mecanismo de recolección de firmas para impulsar decisiones parlamentarias al igual que protagonizaron movilizaciones en defensa de un banco guayaquileño en crisis. Sin embargo, en el momento actual han declinado la dirección del proceso a favor de los movimientos cívicos y los partidos políticos.

Probablemente, en la base programática se encuentra que el alcance de sus propuestas fue conseguir políticas económicas como la dolarización y la radical desconcentración, donde pueden influir directamente en las decisiones sin mediación. Una propuesta más comprensiva de gobierno pro-

vincial a través de las autonomías, si bien no les es ajena, deberá ser negociada con otros actores.

Cabe mencionar que las Cámaras de la Producción de Pichincha han optado por parapetarse tras las posiciones gubernamentales, asumiendo, de algún modo, su racionalidad.

### **Los Municipios y Consejos, con propuestas débiles**

La Asociación de Municipalidades del Ecuador y el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, AME y CONCOPE, en tanto federaciones de organismos seccionales, solamente han podido expresar el mínimo común de las reivindicaciones de sus afiliados, que contempla, básicamente, transferencias dentro de un cronograma, evadiendo el tratamiento simultáneo de las responsabilidades. En los últimos años se han preparado varias versiones de la Ley Orgánica del Régimen Seccional Autónomo, LORSA, en las que no se percibe un tratamiento innovador de la descentralización y sus instituciones protagonistas. Al contrario, las versiones de la LORSA son muestras de debilidades en muchos sentidos, especialmente en la generación de consensos, sin haber procesado las transacciones en las que se ha basado.

### **Los intelectuales, con pocas innovaciones**

Una parte importante de la explosión de propuestas sociales corresponde a intelectuales y generadores de opinión. Al saludable interés académico no corresponden, hasta ahora, planteamientos innovativos. Un sector ha optado por la sistematización de propuestas, otros por la crítica de los supuestos sociales y económicos, unos terceros por las propuestas de regionalización y, finalmente, por el diseño de manuales cortos de conceptos y esquemas.

Mientras unos entienden a la descentralización como un conjunto de conceptos de rango medio, otros sostienen que, a través de ella, debe hacerse una reconceptualización de las relaciones Estado - sociedad. Desde los generadores de opinión pública, el tema central en la Sierra es evitar la contaminación de las demandas descentralizadoras con los partidos políticos y denunciar evidentes manipulaciones; mientras que en la Costa, presentan soporte a las denuncias anti-centralistas y a las propuestas de autonomía.

### **Partidos políticos, al ritmo de sus electores**

Han actuado en consecuencia con el anclaje regional de sus electorados y su representatividad. El proceso de descentralización también es un es-

pacio de competencia interpartidario. Detengámonos en los principales partidos.

a) El Partido Social Cristiano, de matriz neoconservadora y extracción costeña, particularmente, guayaquileña, se ha puesto recientemente a la cabeza de los acontecimientos relativos a las autonomías. Su posición inicial fue la profundización de la descentralización en el actual marco jurídico al que consideraban suficiente. Hoy han ubicado como objetivo estratégico a las autonomías.

b) El Partido Roldosista Ecuatoriano, de extracción populista, inicialmente no tuvo una propuesta en el tema y actuaba, para diferenciarse de los partidos en competencia en la Costa, a través de los Municipios y Prefecturas que controla. Sin embargo, luego las autoridades seccionales, de filiación roldosista, acabaron respondiendo a presiones cívicas y populares, y lograron que su partido adoptase la posición favorable a las autonomías.

c) El Partido Democracia Popular, en el centro del espectro por autodefinición, se movió pendularmente entre las necesidades de sustento gubernamental durante el régimen de Jamil Mahuad, el ejercicio del mayor bloque parlamentario, las presiones de sus bases sociales serranas y costeñas y la necesidad de conservar mínimos de legitimidad afectados por el desprestigio gubernamental. Desde su perspectiva, no descartó ninguna alternativa, especialmente adoptar pragmáticamente posiciones ligadas a la conservación del poder. Ahora, liberado del peso de la gestión gubernamental de Mahuad, asume una posición diametralmente opuesta a la propuesta de autonomías.

d) El socialdemócrata Partido Izquierda Democrática, con bases mayormente serranas, localizadas en Quito y las ciudades intermedias, inicialmente optó por retirarse de la escena mientras decurren las demandas de autonomía. Su posición fue el apoyo institucional a las Municipalidades, aunque sin un planteamiento de descentralización. En la actualidad, critica los intereses económicos subyacentes a las movilizaciones y presiones en Guayaquil en torno a las autonomías. Trata, básicamente, de conservar opciones electorales, por la dificultad de los partidos serranos de penetrar en el electorado costeño.

e) El Movimiento Plurinacional Pachakutik, de bases serranas localizadas en el sector rural y las ciudades pequeñas, se reivindica como portavoz de los movimientos sociales y, especialmente, del movimiento indígena. Ha optado por empujar en su seno el debate sobre el diseño de las Juntas Párroquiales. Prefiere referirse a experiencias en las que ha logrado éxitos administrativos y de práctica intercultural, antes que plantear propuestas de rediseño territorial global.



*Capítulo 14*

## LA PROPUESTA AUTONÓMICA SE PROFUNDIZA

### **Dos iniciativas gubernamentales**

Durante el último año, bajo la presidencia de Gustavo Noboa, el régimen ha adoptado dos iniciativas para concretar una propuesta de régimen provincial autónomo, siempre utilizando a la Comisión nacional para la descentralización, las autonomías y las circunscripciones territoriales creada durante el régimen de Jamil Mahuad, para avalar las propuestas de consulta popular para reformar la Constitución y para introducir al debate un anteproyecto de Ley orgánica de régimen de autonomía provincial. También, del seno de esta Comisión nació una propuesta del Nuevo modelo de gestión para el Ecuador, documento que aun no es público. La Comisión mencionada ha sido virtualmente reemplazada por otra de asesoría a la Presidencia de la República, con la finalidad de realizar seguimiento sobre los temas de descentralización.

Con relación a la Consulta Popular en otro texto se han desarrollado las principales puntualizaciones<sup>11</sup> referidas a la “indefinición” del contenido de las potestades locales y del rol de gobierno central frente a los gobiernos autónomos; la opcionalidad para la conformación del gobierno autónomo; el carácter orgánico o no de la Ley de régimen autonómico; la creación de “tributos locales”; la creación indirecta del Estatuto autonómico; la figura del “agrupamiento” como fusión provincial; la incoherencia y desbalance entre el Régimen Autonómico y los organismos subnacionales previstos en la Constitución; el doble estándar de la Consulta Popular (Instaurar un Régimen Autonómico y recabar la aceptación o rechazo de la ciudadanía de las provincias para adscribirse, cada una, al régimen); y, las significativas ausencias de temas

como un Sistema de compensación económico, la reversibilidad del régimen autonómico, los estándares mínimos (eficiencia) del régimen autonómico, las transferencias, el Régimen electoral y el Sistema de participación.

Con relación al anteproyecto de Ley orgánica de régimen de autonomía provincial, los principales comentarios son los que siguen.

1. Los propósitos generales de la propuesta son diseñar un nuevo modelo de gestión de servicios, “acercar el poder al ciudadano”, desarrollar los principios de unidad, solidaridad y diversidad y exponer un modelo administrativo, político y económico. Al tratarse de una Ley que no puede ser considerada por el Congreso sin una reforma constitucional previa, es evidente el propósito político de crear certidumbres acerca de los alcances de la Consulta Popular sobre el régimen autonómico. Desde esta perspectiva puede entenderse la pretensión de establecer los límites y significación de las reformas constitucionales derivadas de la consulta, anticipando criterios sobre la legislación que los desarrollaría. Sin embargo, como es obvio, nada garantiza que el legislador adopte esa línea de trabajo, ni que sea necesariamente conveniente.

2. La Constitución ecuatoriana no establece mayorías especiales, según la jerarquía de temas a tratar, para los resultados de las consultas populares. El régimen autonómico es uno de los temas, que por su trascendencia, debería convocar a una mayoría especial para su aprobación y tener, entre sus requisitos, a una sólida base de electores para la convocatoria a la consulta. Al margen de esta carencia constitucional, la convocatoria a consulta popular por el 5% de los empadronados de la provincia para acceder a la autonomía, tal como lo propone el anteproyecto, es extremadamente exigua. Además, para completar requisitos coherentes, a la mayoría especial requerida para la aprobación, a la base de convocatoria, debería sumarse un requisito de participación mínima de electores inscritos, que por la importancia del tema, no debería ser inferior al 75% del total de inscritos para que la consulta tenga efecto jurídico.

La “facilidad” con que se ha convocado a las consultas populares provinciales, obliga a reflexionar, por un lado, que su tema es un hecho nacional (y no exclusivamente provincial) cuya responsabilidad no puede quedar en la participación que promuevan las elites locales, principales aspirantes a los beneficios del reordenamiento político y

administrativo. Por otro lado, en tanto se convoca a una consulta popular, los gobiernos central, provincial y local tanto como los partidos políticos y los grupos de interés deberían limitarse solamente a la información electoral, evitando cualquier forma de propaganda. En una consulta popular se trata de apelar al mandante primario ante la incapacidad de las elites de resolverlo a través de la institucionalidad de procesamiento cotidiano de las demandas.

3. El art. 5 del anteproyecto que comentamos propone que una vez que 15 provincias optasen por la autonomía, el Presidente propondrá el proyecto para que accedan a la autonomía las restantes. De este modo, se legisla solamente acerca de un escenario, pero no sobre el principio que debería regir, en este nivel, a las decisiones. Deben preverse condiciones y posibilidades de reversión para las provincias que asumen al régimen autonómico.

La posibilidad de reversión puede ser formulada en el sentido de que las provincias que hubiesen optado por la autonomía podrán, luego de una década (u otro plazo a convenir) de instaurado el nuevo modelo de gestión y evaluados sus resultados en la eficiencia de los servicios públicos y en los antedichos propósitos, someter, con similares procedimientos, una consulta popular que permita reasumir el régimen anterior.

A su vez, con un criterio mínimo de equidad, si 15 provincias, entre aquellas que se hubiesen pronunciado negativamente a la consulta popular para adoptar el régimen autonómico en un lustro, por ejemplo, y aquellas que no hubiesen convocado esta consulta, el Presidente propondrá un proyecto para que las provincias autónomas retornen al régimen anterior.

Lo importante de la posibilidad de reversión del proceso es dotar de confianza a la ciudadanía para un proceso de cambio, la misma que ha tenido éxito en facilitar ciertos procesos de descentralización sectoriales en otros países. Se trata de una mínima garantía liberal de readquisición de derechos, la que no debe ser confundida con la irresponsabilidad institucional para no ejercitar a fondo las competencias que se le transfieren en virtud de convenios, cuya esencia es la reversibilidad de los acuerdos. En el primer caso se trata de una garantía ciudadana y en el segundo de una obligación pública.

4. Más adelante, en el anteproyecto se propone que la fusión entre provincias autónomas debe operar mediante convenio, mientras

que con provincias que no se han dotado de autonomía, debe operar mediante consulta.

En la aparente simpleza de la propuesta, se confunden situaciones. Examinémoslas. La fusión de provincias autónomas puede tener como principio propósitos de desarrollo u otros, entre instituciones que comparten un rasgo común, la autonomía. Este rasgo común no sustituye ni puede sustituir a la expresión de la voluntad ciudadana en torno a los propósitos. La expresión plebiscitaria es la condición de suficiencia, siendo la condición necesaria la similitud de regímenes para fusionarse. Por consiguiente, en todo caso, debe haber necesariamente una consulta popular, ya que la consulta no connota al régimen autónómico o no sino a la conformación territorial del Estado.

En consecuencia con lo anterior, la disposición debería plantear que la fusión entre provincias se hará mediante consulta popular (de determinadas características), cuya condición es que tengan el mismo régimen o que lo adopten de modo previo.

5. Se define al Estatuto de Autonomía como la “norma jurídica de carácter orgánico provincial”. Dada la envergadura de la disposición, es preciso sostener que el perfil del Estatuto de autonomía (el perfil orgánico general que adoptarán *todas* las provincias de régimen autónomo) debería constar en la Constitución y no en la Ley. En caso contrario, se corre el riesgo de una asimetría adicional a las que se están creando: entre provincias autónomas y no autónomas; aquellas que se rigen por estatutos de diferente tipo.

Se está conformando, sin decirlo, una categoría jurídica que es la Ley Provincial Orgánica. Para ello, deberían respetarse los criterios nacionales de conformación de una Ley Orgánica a nivel provincial. Esto es, aprobada por una mayoría de 2/3 de los integrantes de la Legislatura Provincial. Obviamente, la observación corre también para su reforma y derogatoria.

6. El Estatuto de Autonomía “institucionaliza” el régimen autónomo provincial, según el anteproyecto. Sería más adecuado entender que la institucionalización viene de la Constitución, que es reglamentada por la Ley. El Estatuto, si no se quiere contravenir un sentido administrativo nacional, lo que hace - como lo indica su nombre - organiza, da forma concreta para la operatividad, a lo que ya ha sido concebido y legitimado. En caso contrario, se estaría introduciendo, de modo subrepticio, modalidades de autonomía potenciales.

7. El contenido del Estatuto centraliza el debate. Examinemos puntualmente algunos temas.

a) Propone instituciones propias. Como más adelante se criticará, a las instituciones del gobierno provincial –legislativo, ejecutivo y control– se les deja abierta una puerta, bajo la denominación de las “que cree para su gobierno”. Al contrario de esta ambigüedad, cabe mencionar que las instituciones deben corresponder a las atribuciones y competencias. Si éstas se establecen en la Ley, igualmente deberá establecerse la ingeniería institucional correspondiente, para que sea común con las otras provincias autónomas y concordante con las provincias no autónomas.

b) “La delimitación de la provincia autónoma, exclusivamente para fines político-administrativos”. Este puede ser el punto más controversial. No se puede establecer los límites (incluso para lo más importante que es la representación con base territorial) por decisión exclusiva de una provincia que haya optado por la autonomía. No solamente existen “viejas” controversias no resueltas sino que debe procesarse mediante consulta popular. En la medida que implica a otro diferente de la provincia concernida, es un problema nacional, esto es, de la comunidad a la que se pertenecen en última instancia.

Tampoco pueden generarse normas exclusivamente auto centradas en las provincias autónomas, sin referencias a la generalidad a la que se pertenecen, ni tan “liberales” que, eventualmente, puedan conceptualizarse como problemas exclusivos entre dos provincias.

Tal vez, el anteproyecto se ha confundido con los límites internos de la provincia –que también son materia de una histórica fijación de posiciones– en la que seguramente sí podría tener competencia la provincia autónoma. Sin embargo, siguiendo la tónica general del anteproyecto, se evita cualquier contacto y referencia con las Municipalidades, por lo que no se aborda el tema.

Al contrario de lo que postula el anteproyecto comentado, sostenemos que el tema de los límites internos de la provincia sí debe tratarse.

c) La disposición de “Organización y funcionamiento del gobierno provincial”, nos obliga a reiterar que los lineamientos generales de la ingeniería institucional y la relación entre sus partes (principios y límites) deben constar de la Constitución y la Ley. La autonomía no es autarquía. Lo fundamental es preservar, por un lado, la pertenencia co-

herente a un sistema institucional nacional; y, por otro lado, la posibilidad de que esa organización institucional consiga los objetivos para los cuales re-organiza la forma del Estado.

d) “Las competencias que asuma la provincia”. El art. 27 del anteproyecto establece competencias asumibles por la provincia. Como más adelante se comentará, es necesario definir con mayor precisión esas competencias, dentro del reconocimiento de que no se trata de un abanico abierto de competencias, lo cual es positivo.

Como es conocido, el problema radica en que no se trata de un “paquete uniforme” de competencias que asumen las provincias autónomas, sino que ellas tendrían potestad para definir cuales asumir o no dentro de un menú. Si bien esto es técnicamente posible, no es aconsejable, dentro de la actual situación administrativa y de transición en el desarrollo del país. La confusión que podría desatarse puede tener incalculables consecuencias. Lo más importante es que se mezclan tipos y carácter de las competencias junto a competencias asumidas y asumibles. Esto, obviamente, genera un abigarrado panorama administrativo, que difícilmente puede asumir el Estado dentro de la desestructuración por la que actualmente atraviesa.

e) Inicialmente debe señalarse que la mención a un “sistema de participación ciudadana” es muy importante. No obstante, en la legislación, no se pasa de la mención al diseño legislativo. Señalemos algunos aspectos.

Una primera precisión es que la participación debe ser entendida como influencia en las decisiones de un sistema orgánico provincial, de modo consecuente. Esto es, que la legislación debe obligar a las provincias a generar un sistema de corresponsabilidad, en que se combinen la participación administrativa en los aparatos oficiales de la toma de decisiones de los niveles de gobierno provincial, municipal y parroquial, la participación contralora desde la sociedad civil en cada uno de esos niveles y la participación en la producción de bienes y servicios originados en los niveles de gobierno y en la sociedad. Solamente, de este modo, se podrá generar la “contrapartida” social a la apertura institucional interna del Estado. El resto es mera declaración.

El tema central, sin embargo, es que la participación social es la única garantía para que un proceso de delegación tan acentuado como el previsto en el anteproyecto que comentamos, pueda equilibrar al po-

der de decisión que adquieren las elites locales, y evitar sus eventuales desviaciones como la corrupción y el despotismo.

Asimismo, la participación –definida en el proyecto como ciudadana– en contenido, debe referir a una re-estructuración del sistema político provincial en el que se combinen, de modo complementario, la intervención de las diferentes organizaciones sociales, en especial las territoriales, con la intervención de la ciudadanía como titular de derechos cuya garantía se demanda.

También en este tema, la propuesta de un sistema de participación debe ser nacional, incluyendo a las provincias que no adhieren a la autonomía pero que se encuentran inmersas en un proceso de descentralización. Dicho de otra forma, debe instaurarse una Política nacional de participación como meta deseable, siendo muy importante que haya surgido un impulso importante en la propuesta de autonomías.

f) En términos administrativos, la instauración de un “sistema de control provincial” es el punto más controversial.

Es enteramente deseable la desconcentración del control. Pero es enteramente inconveniente que, junto al desplazamiento a la provincia autonómica de variables importantes de decisión, también se cree un sistema de control provincial autónomo. Al contrario, el diseño puede ser que, junto al desplazamiento de algunas competencias a las provincias autónomas, se refuerce el control nacional tanto como se cree un control social con énfasis local.

En estos procesos, la tendencia adecuada no es la exclusivamente unidireccional (todo se delega en la unidad subnacional). La competencia contralora debe re-estructurarse, en el sentido de que todos los aparatos de control del Estado (Contraloría General, Superintendencias) se han mostrado como inadecuadas para la transición. Su redefinición, en ningún caso, consiste en entregarlas a las elites provinciales, que en la mayor parte de situaciones han sido las responsables de las disfuncionalidades y corrupción. La re-estructuración significa asignación clara de robustas funciones dentro de una apertura de mercados interno y externo y de una apertura territorial interna, de diversos grados de autonomía.

Al mismo tiempo, debe establecerse –conforme se mencionó antes– un sistema de control social de la gestión pública, cuyas finalida-

des trascienden al mero control estatal, en la medida en que intervienen, además de referir a los recursos, en cumplimiento de los procedimientos y en la evaluación de los impactos del desarrollo institucional, social y económico.

Dicho rápidamente, se trata de que, junto a la instalación de las autonomías, se deban reforzar los controles originados en el gobierno central y en la sociedad civil, sin que se delegue esta competencia a las provincias autónomas.

Las provincias autónomas tendrían una función complementaria al control así diseñado.

8. Respecto de la integración del gobierno provincial autónomo, las instancias previstas en el anteproyecto –legislativa, ejecutiva y de control– de algún modo existen, lo que propone también una disyuntiva enfocada hacia su perfeccionamiento. El Consejo Provincial es la instancia legislativa vigente dentro del marco actual. El Ejecutivo provincial, de representación popular, también tiene funciones. Y ya se ha destacado la conveniencia de solamente desconcentrar el sistema de control nacional y de generar un sistema de control social. Desde esta perspectiva, el problema es de atribuciones de las instancias.

Al abrir la posibilidad de otros órganos de gobierno, también se crea una figura administrativa ambigua y política riesgosa, como se ha reiterado sistemáticamente.

9. Acerca de la integración del Parlamento Provincial, se establece un rango para el número de parlamentarios según el tamaño de la provincia, y se determina su elección mediante distritos. Como es usual, siempre es deseable un criterio más preciso acerca de la dimensión de esa instancia. Se establece que el origen de esas autoridades serán distritos establecidos por población. Se ha mencionado en otro capítulo, que el tema es que a los distritos pueden corresponder varios sistemas electorales. En el anteproyecto estaría implícito que se trata de un sistema electoral mayoritario, con las consecuencias ya analizadas en este libro. Como es conocido, el sistema distrital, cuando no tiene criterios universales y claros (v.g. electorado urbano, electorado rural, electorado parroquial y cantonal, continuidad ecológica y física) puede ser objeto de infinidad de manipulaciones.

10. Los requisitos para ser miembro del Parlamento Provincial deben ser meditados. En un país de extremos movimientos migratorios internos, el más importante de los requisitos para ser candidato y lue-

go parlamentario provincial es residir en la provincia, requisito indispensable, que no se suple con el lugar de nacimiento.

11. La potestad legislativa del Parlamento Provincial no es clara tanto como no lo es la figura de la Ley Provincial. Esta definición, de aceptarse, debería formar parte de otras disposiciones constitucionales, entre las que se cuenta la jerarquía de las leyes y, fundamentalmente, la integración de un sistema legislativo, en que la Ley Nacional consista en una "legislación marco", que ampare dos sistemas, el autonómico y el seccional.

Desde aquella perspectiva, el carácter de la reglamentación es definitivo. Mientras en el sistema autonómico la reglamentación la podría formular el Parlamento Provincial, en el régimen seccional la capacidad reglamentaria seguiría en el Presidente de la República. De este modo, se revisan fuertemente las atribuciones del sistema presidencial ecuatoriano.

Aun suponiendo la "buena fe" política de los parlamentarios provinciales en cuanto al respeto a la Constitución para no arrogarse más funciones que las previstas, es importante definir, en cuanto contenido temático, cuales son las Leyes Provinciales. Se ha anotado ya el problema sistémico, con relación a la legislación nacional. Sin embargo, el anteproyecto en comentario se preocupa por reafirmar, con un particularismo excesivo, que le compete las leyes tributarias dentro de su ámbito.

También cabe señalar que la irrupción en el escenario jurídico de la legislación provincial, crea un problema de difícil resolución al conjunto del sistema jurídico vigente, cuya adecuación al régimen autonómico puede ser de difícil resolución.

12. Respecto de la transferencia de competencias al ejecutivo provincial, el problema metodológico es reafirmar la conveniencia de una estrategia de descentralización, por la que se entregan, según el nivel, "paquetes uniformes y mínimos" de competencias, de gestión obligatoria y sometida a evaluación por desempeño, a todas las unidades subnacionales. En el anteproyecto se reitera un comportamiento administrativo rutinario en el país, cual es la ambigüedad de atribuciones y responsabilidades de las instituciones y de las autoridades.

Las competencias transferibles son, en principio, ilimitadas, según el anteproyecto. A la enumeración de 12 competencias sucede una disposición por la que el Estatuto de Autonomía —también ambigua—

mente definido en la propuesta— faculta a ampliar el marco de competencias. De este modo, se reitera las limitaciones constitucionales, a saber, la definición negativa de lo que no es transferible por el gobierno central y la facultad de convenir las transferencias, que ha paralizado el proceso de descentralización.

En el marco de la enumeración de las 12 competencias, destacan 3 que rebasan a las previstas actualmente para los Consejos Provinciales, forman parte de los servicios públicos sectoriales del Gobierno Central y están inmersas en procesos de descentralización específicos. Estas competencias son educación, salud y seguridad social. Las dos primeramente enumeradas, al ser transferidas, generan un problema de dimensiones al tener que conciliarse un diseño de descentralización sectorial con uno territorial, siendo que en los dos casos, son procesos que reposan, finalmente, sobre los usuarios antes que en las instituciones intermedias o locales. Adicionalmente, estos procesos están sostenidos en créditos internacionales, de los que es responsable el país. En el caso de la seguridad social, en cambio, la situación es inversa, pues debe establecerse con claridad la distribución territorial de su déficit.

13. Dentro de un ámbito problemático sumamente complejo, como es el régimen financiero, debe destacarse aquel aspecto que tiene mayor incidencia política. En el país no existe una clara determinación de tributos nacionales, tributos intermedios y tributos locales. Esta distribución tiene por sentido establecer fuentes de ingreso a las que deben corresponder competencias y también un sistema redistributivo a ejecutarse a través de transferencias. El sistema tributario debe corresponder a un pacto político de los ecuatorianos desde una visión acerca de los objetivos de desarrollo. Consiguientemente, es arbitrario, por más que nazca de una consulta popular, establecer esta distribución de los tributos desde la voluntad de la localidad. El debate sobre la naturaleza de los ingresos del nivel provincial debe ser justificado y armónico con los ingresos del nivel local.

La peor distorsión que puede ocurrir es que se pretenda adquirir ingresos provinciales, compartir ingresos nacionales y sostener el actual nivel de transferencias del gobierno central, sin mencionar (como en efecto no lo hace el anteproyecto en comentario) a las leyes con fondos preasignados y que tienen significación territorial, y otros gastos de similar significado en manos de fondos específicos. Esto generaría una

catástrofe fiscal, con significaciones macroeconómicas importantísimas en la tan perseguida estabilización.

Aun en el supuesto que se decidiese por la vía propuesta en el anteproyecto, no existen los instrumentos técnicos –cuentas territoriales– que permitan establecer las características territoriales del ingreso sino la composición territorial del gasto, incluyendo las transferencias del gobierno central y, complementariamente, la eficiencia del gasto en las provincias.

Tampoco el anteproyecto hace relación a las obligaciones contraídas por el país –generalmente expresadas como deuda externa– y cuyos beneficios han tenido un carácter territorial tanto como a las limitaciones que deberá ponerse al endeudamiento subnacional.

## **Nota**

- 11 Verdesoto, Luis, “Por qué y para qué descentralizar el Estado ecuatoriano”, capítulo “¿Qué régimen autónomico?”, CORDES, 2000.



# **ANEXOS**



## Anexo N° 1

### Estrategia jurídica de la descentralización

SUPUESTOS	PROBLEMAS	OBJETIVOS
La Constitución tiene como objetivo la descentralización.	Falta definición precisa sobre:	Determinar, en el sistema jurídico, de manera clara y precisa, el carácter, naturaleza, monto y criterios de distribución de los recursos.
La normativa constitucional abre extensas posibilidades en el ámbito de la descentralización, al contemplarla como política de Estado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• la naturaleza del proceso, en lo concerniente a si es definitivo; si es obligatorio o voluntario;</li> <li>• la asignación de recursos y su base de cálculo;</li> </ul>	
El marco legal secundario también permite avanzar en el proceso, pero debe adecuarse a la Constitución.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• los criterios de distribución.</li> <li>• la naturaleza y funciones de los organismos seccionales</li> </ul>	
	Obsolescencia de las normas de administración y control.	Lograr la coherencia sistémica del marco jurídico, mediante dictado de leyes y reforma.
	Superposición de funciones entre los organismos del régimen seccional autónomo, y entre éstos con los del régimen seccional dependiente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilización de las posibilidades actuales que brinda el marco jurídico de la descentralización.</li> <li>• Lograr la coherencia sistémica del marco jurídico.</li> </ul>
	Creación de nuevas instituciones sin el debido sustento (Circunscripciones Territoriales)	Lograr la coherencia sistémica del marco jurídico.
	La normativa de la descentralización carece de coherencia sistémica.	Lograr la coherencia sistémica del marco jurídico.
	Puede requerir de reforma constitucional lo que se refiere a:	Lograr la coherencia sistémica del marco jurídico.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• la definición del carácter del proceso</li> <li>• la asignación de recursos.</li> </ul>	

## **Anexo N° 2**

### **JUECES DE PAZ, UNA NOVEDAD**

La nueva Constitución instituyó a los llamados “jueces de paz” encargados de “resolver en equidad, conflictos individuales, comunitarios o vecinales”. Esta resolución es de mucho interés, tanto porque significa un robustecimiento de escenarios locales, como un alivio a los procesos judiciales. Sin embargo, requiere de una reforma a la Ley Orgánica de la Función Judicial, para establecer la forma y requisitos de nombramiento, las funciones y las atribuciones de los jueces de paz, así como su ámbito de acción y capacidad jurisdiccional.

#### **Una novísima institución**

La institución es novísima y, por el momento, no se conoce de estudios o de proyectos legales que la diseñen. Cabe preguntarse si los jueces de paz están concebidos como funcionarios destinados a reemplazar a los Tenientes Políticos y a jugar un papel subordinado de las Juntas Parroquiales. Los Tenientes Políticos, suprimidos por la actual Constitución, formaban parte del denominado régimen seccional dependiente, encargados de cumplir las funciones del Gobernador a nivel parroquial, esto es, control y coordinación políticos, sin atribuciones jurisdiccionales.

De otra parte, la ubicación de los jueces de paz en la parte del cuerpo constitucional dedicado a la Función Judicial, permite concluir que aquellos son o serán funcionarios judiciales, con potestad jurisdiccional.

Además, el mismo texto constitucional atribuye a las autoridades de los pueblos indígenas la potestad de administrar justicia, sobre la base de la aplicación del derecho ancestral para la solución de conflictos internos, en el marco de la Constitución y de las leyes. Se establece, por otra parte, que la ley hará compatibles estas funciones con las del sistema judicial nacional.

La Constitución reconoce también procedimientos alternativos de resolución de conflictos, entre otros, el arbitraje y la mediación.

#### **Las perspectivas de un juez de paz**

Con estos antecedentes, procede examinar las posibilidades que, en referencia a la figura del Juez de Paz, se plantean:

La mediación es un mecanismo para resolver conflictos, que se caracteriza por ser un procedimiento voluntario, en el cual las partes se someten a ella de común acuerdo y se comprometen a aceptar la decisión que emita el mediador, la cual reviste las características de una sentencia judicial, sin posi-

bilidad de apelación. Requiere de destrezas aprendidas por quien la ejerce y, en suma, resuelve, en equidad, el conflicto planteado.

De esto se desprende que el juez de paz podría asumir la calidad de mediador, y desenvolver su actividad exclusivamente por ese cauce. A este respecto, cabe señalar que la Función Judicial se encuentra en el proceso de establecer unidades de mediación adscritas a ella. Sin embargo este proceso es muy lento y no se advierten todavía resultados prácticos.

Si, en efecto, el juez de paz actuará como mediador, se plantea la cuestión de su origen. Existen, a este respecto, las siguientes posibilidades: la primera, que el funcionario provenga directamente de la comunidad, lo cual le dotaría de la legitimidad que su actuación y sus decisiones requieren. La segunda, puesto que la creación de la institución la ubica claramente en el ámbito de la Función Judicial, su designación y nombramiento dependería de los órganos de dicha Función, esto es, las Cortes Superiores, en conformidad con la Ley Orgánica de la Función Judicial.

Otra posibilidad es que el juez de paz agregue a sus funciones, en tanto que miembro de la Judicatura, las de mediador. En otras palabras, debería ejercer sus potestades aplicando, en primer término, o a petición voluntaria de las partes, su capacidad de mediador y, en el caso de no conseguir acuerdos, pasar a ejercer jurisdicción coercitiva.

La determinación de su naturaleza y funciones debe responder necesariamente a un cuidadoso estudio de carácter sociológico y jurídico, que determine las características del entorno en donde actuará para, en efecto, mejorar la eficacia de la administración de justicia y el descongestionamiento de las causas, en su mayoría engorrosas y dilatadas en el tiempo, así como de resolución incierta.

Además, puede contribuir realmente a la descentralización de la administración de justicia por varias consideraciones. La primera, que la administración de justicia en el Ecuador está basada en criterios rígidos, exclusivamente asentada en códigos sustantivos y adjetivos, lo cual provoca con frecuencia el divorcio de los jueces de la realidad fáctica, y los asocia únicamente a la verdad procesal, con los consiguientes reparos que opone la población al sistema de administración de justicia.

En segundo lugar, la existencia de jueces de paz acercaría los mecanismos de justicia a la población, lo cual permitiría un mejor acceso a la misma, y modificaría la aplicación mecánica de los textos legales sobre la base de un conocimiento directo de los hechos.

Finalmente, se territorializaría la administración de justicia, aparte de que la proximidad de los jueces con la comunidad aporta al reforzamiento de lo cultural en este ámbito. El juez de paz podría moverse en planos de plura-

lismo jurídico, y aplicar y manejar ordenamientos jurídicos diversos, en niveles de lo formal e informal.

En general, los casos en los cuales el juez de paz tendría competencia de actuación, sea como juez o como mediador, se limitarían a los de menor cuantía, especialmente en materia civil, comercial, laboral, de menores, de tierras, y determinados casos de carácter penal, como contravenciones o infracciones menores.

De conformidad con el espíritu de la Constitución, los jueces de paz tendrían jurisdicción parroquial. Se debe determinar, sin embargo, si deben existir sólo en parroquias rurales o también en las urbanas. Otro elemento a determinarse es el de su asiento, para lo cual se puede pensar que la sede del juzgado esté en la cabecera parroquial o, en su defecto, en el lugar más poblado de la jurisdicción parroquial.

### **Propuestas para avanzar en este tema**

Se sugiere, en este contexto, la creación de jueces de paz, con jurisdicción parroquial, rural y urbana, con poder coercitivo para conocer y decidir las causas que se sometan a su conocimiento, que procure resolver los conflictos de su competencia aplicando en primera instancia procedimientos de mediación, que sean funcionarios rentados, y que su designación y nombramiento corran a cargo de la Función Judicial. En este último rubro podría considerarse la aplicación de un sistema por el cual la comunidad pudiese presentar candidatos, y además que se contemplen mecanismos de vigilancia y censura comunitarios.

La renta de los jueces de paz es un tema que debe ser tratado cuidadosamente. Es necesario analizar si debe tratarse de funcionarios rentados o de designación honorífica, basada en su legitimidad comunitaria y su experiencia. Al parecer, la Constitución los plantea como funcionarios rentados, dependientes del Poder Judicial.

En todo caso, la creación de los Jueces de Paz plantea, en lo que se refiere a su naturaleza y funciones, la necesidad de adecuar la legislación vigente, específicamente en los temas de requisitos, atribuciones, poder coercitivo, capacidades de mediación, jurisdicción y renta, lo cual apunta a reformas de la Ley Orgánica de la Función Judicial, la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura, y los Códigos de Procedimiento Penal y Civil.

Se debe considerar también el tema de la preparación de los jueces de paz. Evidentemente, requieren de un cierto conocimiento jurídico, aunque no necesariamente deben ser abogados; y además conocer las destrezas de la mediación.

### **ANEXO N° 3**

#### **EL SISTEMA DE CONTROL EN EL ECUADOR**

Las transferencias de atribuciones, responsabilidades y recursos promovidos por la descentralización, traen aparejados sistemas complejos de interrelaciones sociales, políticas y económicas, que requieren ser controladas eficazmente, para que se puedan alcanzar los objetivos de desarrollo.

Es preciso depurar el ordenamiento jurídico y crear nuevas formas de ejercer la contraloría, de acuerdo con los esquemas que se planteen en la descentralización. La sobrepoblación de cuerpos normativos de todas clases, desde leyes hasta cuerpos reglamentarios, manuales e instructivos, constituye un serio obstáculo para el ejercicio eficiente y eficaz de las actividades de control.

Según la Constitución, los Organismos de Control son: la Contraloría General del Estado, la Procuraduría General del Estado, el Ministerio Público, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y las Superintendencias.

a) La Contraloría es el organismo técnico superior de control, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera. Controla ingresos, gastos, inversión, utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos. Para el efecto, realizará auditorías de gestión.

Según la Constitución, tendrá potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, y hará el seguimiento permanente y oportuno para asegurar el cumplimiento de sus disposiciones y controles.

b) La Procuraduría General del Estado, es igualmente un organismo de carácter autónomo, y su máxima autoridad será el representante judicial del Estado; le corresponde el patrocinio del mismo y el asesoramiento legal pertinente.

c) El Ministerio Público tiene autonomía administrativa y económica, y sus funciones se refieren a la prevención en el conocimiento de las causas, la dirección y promoción de la investigación preprocesal y procesal penal, con la instauración del sistema acusatorio.

d) La Comisión de Control Cívico de la Corrupción, definida como persona jurídica de derecho público, tiene autonomía e independencia económica, política y administrativa. Su rol es fundamentalmente la eliminación de todas las formas de corrupción, en representación de la ciudadanía.

e) Las Superintendencias, son “organismos técnicos con autonomía administrativa, económica y financiera y personería jurídica de derecho público, encargados de controlar instituciones públicas y privadas, a fin de que las actividades económicas y los servicios que presten, se sujeten a la ley y atiendan al interés general.

En la actualidad, las Superintendencias que existen son las de Bancos, encargada del control financiero de las entidades del sistema bancario y afines, aunque su control no se extiende al Banco Central, por ejemplo; la de Compañías, encargada del control jurídico de entidades de derecho público y privado que ejerzan actividades empresariales y, en general, las regladas por la Ley de Compañías; y la de Telecomunicaciones, que regula las actividades relacionadas con su área.

### **Problemas en el sistema de control**

1. La ley que regula el funcionamiento de la Contraloría General del Estado, tuvo, al tiempo de su emisión en 1977, la intencionalidad de establecer una concepción sistémica de la Administración Pública. Esta concepción debía aplicarse al control de los recursos financieros, materiales, humanos, tecnológicos, ambientales y de tiempo. Sin embargo, las circunstancias han limitado este control básicamente a los elementos financieros, materiales y humanos, dando preferencia al control de los recursos financieros.

En la actualidad, el sistema de control enfrenta serios problemas que apuntan directamente a reducir su eficacia, lo cual redundaría en desperdicio de recursos, bajos índices en la consecución de fines y problemas que atañen a corrupción y politización.

En efecto, el Contralor no es, en la concepción jurídica ecuatoriana, un Juez de Cuentas. Sin embargo, las prácticas que lleva adelante la Contraloría se encuentran teñidas con los rezagos de las leyes de Hacienda anteriores a la Misión Kemmerer, de los años 1927-28, sobre cuyas recomendaciones los Tribunales de Cuentas fueron transformados en instituciones contraloras<sup>12</sup>.

2. De acuerdo con la Constitución, “no habrá dignatario, autoridad, funcionario ni servidor público exento de responsabilidad por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones”. Asimismo, consta la imprescriptibilidad de acciones y penas que correspondan a peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito, y la continuación de los correspondientes acciones, aun en ausencia de los acusados.

Sin embargo la ley que está en la base del control estatal, la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC), ha sido sometida a un continuo proceso reformativo y desarrollada en innumerables e inclasificables normas secundarias, de tal manera que en la actualidad resulta demasiado intrincada y, por lo mismo, proclive a ser violada. Y en una de las tantas reformas, se establece que, de haber indicios de responsabilidad respecto de funcionarios cuyo juzgamiento corresponde a la Legislatura, el Contralor General se limitará a participar documentadamente los hechos al Presidente de la República y a referirse a ello en su informe a la Función Legislativa, sin per-

juicio del trámite de las demás responsabilidades respecto de otros servidores implicados. De esto se sigue la inimputabilidad de ciertos funcionarios del Estado.

3. El control administrativo tiene fundamentalmente tres fases: control previo, concurrente y posterior. De conformidad con las reglas del derecho administrativo, el control previo y el concurrente, les corresponde directamente a las instituciones involucradas en la contratación de las obras o la prestación de servicios, pues se trata de un proceso de determinación de las necesidades y de la capacidad financiera para realizarlos. El control posterior, de auditoría, le corresponde al órgano encargado del control externo, pues ello garantiza su independencia e imparcialidad. En los hechos, la Contraloría realiza controles previos y concurrentes, con la consiguiente pérdida de independencia e imparcialidad.

La disposición constitucional asigna a la Contraloría el rol de efectuar auditorías de gestión, esto es, de resultados, de control externo y posterior. Como se ha señalado, la Contraloría realiza control previo y concurrente, si bien no en la generalidad de los casos.

4. Uno de los elementos más importantes del trabajo de control, es el de la independencia e imparcialidad de quien lo realiza, especialmente en el nivel financiero. En la actualidad, la Contraloría se financia con el 5 por mil de los presupuestos de las entidades del sector público. De otra parte, acaba de dictarse una normativa por la cual se le atribuye jurisdicción coactiva a la Contraloría, y se le asigna el 10% de lo recaudado por este medio, respecto de lo cual se presentan serias dudas, en primer lugar sobre la constitucionalidad de la dicha normativa, y en segundo sobre la imparcialidad del organismo de control frente al interés financiero que ello le representa.

### **No existe sistema de control sobre el organismo de control**

5. La idoneidad del personal de Contraloría no concuerda con las exigencias que plantea la calidad del control que debe realizar. De otro lado, el desarrollo y la utilización de destrezas e instrumentos tecnológicos se encuentra muy retrasado.

6. Por último, es necesario señalar que, en el ámbito de la LOAFYC, puede haber dificultades de coordinación y de establecimiento de competencias con otros organismos que realizan control, como por ejemplo el Ministerio de Finanzas.

En resumen, el sistema de control ecuatoriano, en lo que respecta al control formal, adolece en la actualidad de una serie de deficiencias que lo vuelven anacrónico, ineficiente y proclive a la politización y a la corrupción.

### **Reformas propuestas al sistema de control**

a) La promulgación de nuevas leyes de administración y de control, que regulen, cada una en el ámbito de sus competencias, los procedimientos y los mecanismos, que conduzcan a un aprovechamiento eficiente de los recursos financieros, materiales y humanos del sector público, y que consideren, además de estos elementos, a los recursos tecnológicos, ambientales y de tiempo. Se puede señalar, a este respecto, que existen proyectos en este sentido, sometidos en la actualidad a discusión, especialmente dentro de la Contraloría. En todo caso, se debe contemplar el establecimiento de procedimientos de control que partan del diseño de operaciones, con verificaciones automáticas conforme se cumple cada fase, con controles automáticos en puntos estratégicos de los dichos procesos y un sistema contable que actúe con oportunidad<sup>13</sup>.

b) La institución encargada del control debe ser concebida como un ente independiente, en el ámbito administrativo, que practique auditoría de gestión, es decir, posterior, y que no pueda, en manera alguna, inmiscuirse en procesos de control previo o concurrente, debiendo dejarse estas actividades a las propias instituciones.

c) La Contraloría no debe ser concebida como Juzgado, ni como encargada de determinar responsabilidades. En este sentido, si en su tarea de control posterior encontrase indicios de responsabilidad, su obligación sería la de poner en conocimiento del organismo indicado los hechos, en este caso el Ministerio Fiscal, a fin de que determine las acciones a seguirse.

d) A fin de garantizar suficientemente la independencia del organismo de control, es necesario no hacerlo depender de financiamiento proveniente de presupuestos de entidades del sector público, ni de participaciones en procedimientos de recaudación. Se debe incluir a la Contraloría en el Presupuesto General del Estado.

e) La designación y nombramiento del Contralor debe examinarse cuidadosamente, asimismo en orden a reforzar su independencia y a evitar cualquier asomo de politización de la función. En este respecto, podría examinarse la conveniencia de designación por votación popular, y de extender la duración de sus funciones, para que éstas sean vitalicias, con cierto límite de edad, o alcancen a un período dilatado.

f) El tema presupuestario merece especial atención. Es necesaria la creación de mecanismos de difusión pública de toda la información presupuestaria, que eliminen las capacidades discrecionales de determinados funcionarios y que pongan a disposición de la ciudadanía, con las debidas sanciones para el incumplimiento, informes de ejecución y de impacto presupuestario para efectos del control social.

9. El control estatal no es solamente administrativo y financiero. Este es uno de los ámbitos en que se ejerce. Hay otros sistemas de control que interactúan y supervisan al control administrativo y financiero, y estos son, en primera instancia, el control político, que lo ejerce el Congreso Nacional, y el control jurídico, a cargo de la Función Judicial. Sobre todos estos sistemas de control, y abarcándolos en su conjunto, debe hallarse el control social.

### **Formas de control social**

Debe señalarse también, como medios de control, a los siguientes:

a) La Defensoría del Pueblo, instituida para patrocinar recursos de habeas corpus o de amparo, para defensa de los derechos fundamentales y, por sobre todo, para observar la calidad de los servicios públicos.

b) La consulta popular consagrada en la Constitución, que permite al pueblo pronunciarse sobre asuntos de trascendencia para la vida del país o de la localidad.

c) La revocatoria del mandato, que permite control social sobre determinados funcionarios elegidos por votación popular, que a juicio de los mandantes, hubiesen incumplido el mandato que se les ha entregado, o incurrido en actos de corrupción. A este respecto, la Constitución establece que los candidatos, la revocatoria de cuyo mandato se establece, esto es, Alcaldes, Prefectos y Diputados, deben inscribir conjuntamente con su candidatura el plan de trabajo que se comprometen a realizar, y cuyo incumplimiento puede acarrearles la revocatoria.

d) La Ley de Régimen Municipal contempla entre sus disposiciones la institución del Cabildo Ampliado, de amplia representación, que se reunirá para tratar sobre asuntos de extraordinaria importancia o de especial preocupación para los vecinos. El Cabildo Ampliado podrá, inclusive, recomendar la remoción del Alcalde antes de la terminación del período.

Al respecto de lo que debe entenderse por contraloría social, es necesario señalar que ésta sólo podrá establecerse y funcionar con la elevación de los niveles de participación social en los procesos decisionales de los organismos del sector público. Para ello debe instaurarse, al igual que en el sistema formal, un ambiente de control definido por principios claros de participación.

Para estos efectos, se requiere de la cercanía de los ciudadanos a los sistemas de control, por lo que se considera que la tarea de construirlos en los niveles locales, por medio de sistemas de veeduría ciudadana en Juntas Parroquiales y Municipios. Se requiere, de otra parte, de una conciencia ciudadana coherente acerca de la correlación entre sus derechos y sus deberes, respecto de la calidad de los servicios y de las obras públicas y de su contribución a ellos.

Por último, el control social podrá ejercerse de mejor manera, por medio de mecanismos transparentes de información pública y de difusión de los resultados de la gestión. A este respecto, se debe tender a la formación de lo que puede denominarse Contraloría Social, para lo cual el elemento fundamental es la participación ciudadana, basada en la conciencia de que la Administración Pública es bien común y en el estímulo de una cultura de rendición de cuentas.

## Notas

- 12 Durán, Remigio, “Convenio de fortalecimiento institucional. Contraloría General del Estado. Proyecto MOSTA”, CONAM, Quito, 1999.
- 13 Durán, op. cit.

## **ANEXO N° 4**

### **MATRIZ DE CULTURA POLÍTICA EN LAS PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACIÓN<sup>14</sup>**

Descentralización y Cultura Política

Matriz interpretativa de las propuestas

#### FUERZA ECUADOR: AUTONOMÍAS PROVINCIALES

Posición ideológica y actores	“Think-tank” de tendencia liberal: desarrollo a través de libertad individual, gobierno eficaz, mercados libres, seguridad y paz. (199)
“Estado”	Controlador y regulador eficiente
Gobierno Central	Política exterior, FFAA, seguridad nacional, comercio exterior, legislación e interpretación de constitución, y demás.
“DESCENTRALIZACIÓN”	Facultad de recaudar sus propios recursos y administrarlos:
Principios	Autosustentación de los cantones. Todo impuesto no sujeto al reparto de la canasta básica se distribuye entre FCP y Gobierno Nacional.
Objetivo	Cada cantón y provincia hace y mantiene infraestructura y administra servicios básicos: educación, salud, vialidad e infraestructura.
Estructura y aparatos del Estado	Tres niveles: nacional, provincial y municipal. Importancia y poder van de abajo a arriba. Concejo Municipal: alcalde electo y representantes de c/parroquia o distrito electoral; recauda todos los impuestos y tasas de la canasta tributaria, y los administra en lo que se le destine a su jurisdicción; a cargo de educación (infraestructura y mantenimiento). Consejo Provincial: gobernador electo y representantes de c/concejo; recibe recursos de municipios que van al Fondo de Compensación y los administra (en lo que le corresponde) para velar inversión equitativa en la provincia; ejerce de contraloría y auditoría de los municipios; mantienen la vialidad interprovincial y rural. Gobierno Central: aparato estatal pequeño: contraloría, regulación técnica, coordinación de construcción y mantenimiento de red vial interprovincial, currículums académicos nacionales, niveles de salubridad, censos, etc.; Congreso compuesto por representantes de distritos electorales
“Nación” e identidad	
Democracia: ciudadanía y participación	Autonomía acerca el poder de decisión y de autogestión a los ciudadanos.
Sistema electoral	Distritos electorales nacionales de 250.000 habitantes. Principio de representatividad directa (cada distrito elige a uno de sus re-

	sidentes para representarlo) debe mantenerse a nivel cantonal (distritos locales dentro de las parroquias). Provincias que no tengan esa población tendrán un representante; igual para lo determinado en cantones.
equidad	Canasta tributaria, Fondo de compensación provincial, según NBI.
mancomunidad	Se permitirá “fusión” o regionalización entre “una o más provincias limítrofes, luego de consulta popular provincial para decidir sobre el particular.
modo de desarrollo	1) Reducción del tamaño del Estado: cierre de agencias, recorte de presupuesto, privatizaciones, venta de activos improductivos. Lograr presupuesto de USD 4.000 millones en 1999. 2) Estado controlador, se traspasará dotación de bienes y servicios: privatizaciones y/o concesiones. 3) Menos trámites burocráticos. 4) Reforma tributaria: 1% CC, 10% IR, 10% IVA, 10% arancel único importaciones. 5) Reprogramación de deuda. 6) Dolarización de economía. 7) Privatización de seguridad social. 8) rehabilitación aparato productivo. 9) Flexibilizar mercado laboral. 10) No sindicalismo ni paralizaciones en sector público. 11) Focalización de subsidios. 12) Descentralización. 13) Autonomía financiera y sistema vitalicio para sistema judicial.
NIVELES	22 provincias, cantones y parroquias. Para cantonización: mínimo 20.000 habitantes.
Diversidad / heterogeneidad	Apelación a identidades regionales “históricas”.
heterogeneidad intraregional	
Lo fiscal	Discrecionalidad tributaria: cantones y provincias podrán o no cobrar impuestos según NBI u otras inversiones.
Recursos naturales	Exploración y explotación de petróleo, gas natural, riquezas mineras se concesionarán a empresas privadas.
Deuda externa	Pagos en partes proporcionales según contribución al PIB, además de porcentaje proveniente del presupuesto del Gobierno nacional. Provincias pobres están exentas.
Estrategia	Consulta Popular provincial. Recolección de firmas
Descentralización y Cultura Política	
Matriz interpretativa de las propuestas	AME
Posición ideológica y actores	Entidades de desarrollo regional duplican funciones e interfieren en actividad municipal.
“Estado”	Debe redefinir su rol y mejorar su funcionamiento. Sociedad civil debe intervenir activamente en las decisiones públicas. Bajo perspectiva “Neo Estructuralista” el Estado debe mejorar a tra

## *Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer a la democracia / 175*

	vés de “gestión y consecución de la eficacia y eficiencia políticas de las organizaciones públicas”.
Gobierno Central	Defensa y seguridad nacionales (FFAA y policía), relaciones exteriores, macroeconomía, política fiscal y monetaria.
“DESCENTRALIZACIÓN”	“Instrumento político de reforma del Estado “que contiene potencialidades democratizadoras al posibilitar la transferencia de competencias y recursos desde el poder central hacia los niveles locales”
Principios	Descentralización permite ubicar áreas pobres.
Objetivo	1) responder a la crisis económica y redefinir el régimen político en un sentido democrático, 2) transferir competencias, funciones y recursos del GC a las entidades, organismo o gobiernos regionales, seccionales o municipales.
Estructura y aparatos del Estado	Conservar división político administrativa. El gobernador será electo; se conformarán gabinetes provinciales como instancias de coordinación y planificación.
“Nación” e identidad	
Democracia: ciudadanía y participación	No hay cultura de participación. Descentralización es proceso abierto a participación orgánica de los ciudadanos y organizaciones locales y comunales de decisiones que las competen. Debe ser concertado y participativo. Los gastos públicos deben ser conocidos por opinión pública; hay posibilidad de hacer presupuestos participativos.
Sistema electoral	
equidad	
mancomunidad	Es urgente la creación de la autonomía regional con la participación de una o más provincias.
modo de desarrollo	Debe fortalecerse la capacidad de gestión local, provincial o regional
NIVELES	Municipios deben ser verdaderos gobiernos seccionales con autonomía e independencia de niveles intermedios y del estado.
Diversidad / heterogeneidad	Debe reconocer existencia de un sujeto - una sociedad o colectividad de base territorial (...) dotado de personalidad sociocultural y política administrativa.
heterogeneidad intraregional	Debe ser flexible: “que tenga en cuenta lo específico y heterogéneo de los componentes locales y por tanto de aplicación discrecional para las municipalidades que estimen posible y oportuno acogerse a ella”.
Lo fiscal	Municipios serán agentes recaudadores de impuestos nacionales (IR e IVA). Se constituirá un fondo de coparticipación seccional. (ver Franklin)

Recursos naturales	
Deuda externa	
Estrategia	Se trata de pedir más presupuesto, pero también de asumir “aquellas responsabilidades que reclama la sociedad” y, gracias a que existe “voluntad política” se podría “asumir otras vinculadas con la salud, educación, seguridad, etc.”
Desconcentración	
Otros	
Descentralización y Cultura Política	
Matriz interpretativa de las propuestas	Jerarquización y autonomía regional. Distrito regional de Pichincha octubre de 1999
Posición ideológica y actores	JUNTA CÍVICA DE STO. DOMINGO
“Estado” Gobierno Central	
“DESCENTRALIZACIÓN”	Más que “descentralización” se habla de “Distritación de Pichincha”.
Principios	Necesidades de lo local, consecuencias del centralismo para los pueblos cercanos a los polos tradicionales de desarrollo, complejidad de vida moderna, desafíos de globalización, irrupción de pueblos por manejar sus destinos y mal tratamiento dado por gobierno central y provincial al occidente de Pichincha, obligan a una respuesta.
Objetivo	Dar solución a regiones del país frente a centralismo. Se busca más equidad, independencia relativa y autonomía que les permita mejorar su porvenir. Se busca “desarrollo equitativo” y “equitativa representación política al interior de la provincia”.
Estructura provincial	Tres distritos adicionales al Metropolitano: dos del altiplano (cantones serranos) y uno en el occidente (cantones P. V. Maldonado, Puerto Quito, S. M. De los Bancos y Sto. Domingo, más el que nace de la cantonización de la Concordia). Distritos se administrarían según nueva Ley: recaudará y distribuirá rentas, tendrá representación política directa en CN. Consejo Distrital formado por representantes electos de los cantones. Habrá un gobernador distrital a excepción de Quito, y tantas direcciones distritales como delegaciones de ministerios y organismos autónomos del Estado sean necesarias. Habrá Corte Distrital de Justicia.
“Nación” e identidad	Occidente de Pichincha se erige como región plenamente definida e integrada social, cultural y económicamente. “Nación” esta debilitada por connotaciones frente a centralismo. Nosotros, el “Pueblo colorado”.
Democracia: ciudadanía	Queja: el pueblo colorado con 540.000 habitantes no tiene

y participación	representación directa en CN, ni en instancias del gobierno central y en organismos autónomos (consejo provincial). “So lo electoral preocupa tanto, cabe resaltar que la hegemonía la tendría siempre Quito por su alto peso electoral...”
Sistema electoral	Representantes electos en función de la población
Equidad	
Mancomunidad	
modo de desarrollo	
NIVELES	
Diversidad / heterogeneidad	
heterogeneidad intraregional	Propuesta no se limita a Santo Domingo pues, como imperativo moral, se considera que cantones del noroccidente tienen la “misma suerte”; se proyecta “integrar a toda la región occidental de Pichincha, que es absolutamente homogénea”.
Lo fiscal	
Recursos naturales	
Deuda externa	
Estrategia	“Si de todas maneras la ceguera se impusiese y esta opción no se da, debe entenderse que Santo Domingo no dará su brazo a torcer y, si se negara la opción distrital, no quedándole otra alternativa, el pueblo retomará la tesis de la Provincialización. Quisiera Dios que la serenidad y la comprensión imperen, que se comprenda que los problemas del pueblo colorado y de su natural región de influencia ya no aguantan más y que por su supervivencia y porvenir lucharán sin desmayo”.
Desconcentración	Con distritación, provincia se desconcentrará.
Otros	“Yugo centralista”. Son “políticos quiteños” quienes piensan y direccionan la vida de este pueblo. 33 años de lucha por mayor jerarquía político - administrativa no han sido suficientes; argumentos para no dar paso: “provincialización destrozaría a Pichincha y ello alteraría el equilibrio de poder entre Sierra y Costa”. “...el pueblo colorado se apresta a la lucha total bajo el lema de libertad”.
Descentralización y Cultura Política	
Matriz interpretativa de las propuestas	

CONCOPE

Posición ideológica y actores

“Estado”

Hay necesidad de reorganizar el Estado: supone definir relaciones entre distintos órganos subnacionales de gobierno y construir nuevas formas de articulación intraestatal, para racionalizar el funcionamiento del sector público, reducir costos, mejorar la eficiencia y potenciar la unidad del Estado nacional.

Gobierno Central

Las competencias nacionales son seguridad nacional, políticas sectoriales, política internacional, políticas de transferencias.

“DESCENTRALIZACION”

Principios

Subsidiaridad, concurrencia, solidaridad y flexibilidad.

Objetivo

Estructura y aparatos del Estado

Las organizaciones territoriales (OT) se mantienen en los niveles actuales. Según principio de flexibilidad, las OT pueden variar de régimen (por diversidad étnica, natural o especial). Cada OT se gobernará con autoridades propias y electas; tendrán “dualidad de funciones entre una instancia ejecutiva y otra legislativa, y de control”. Gobierno provincial: conformado por gobernador electo y por asamblea de consejeros (representantes provinciales en función del número de habitantes y uno por cada cantón).

“Nación” e identidad

Apelación a que “unidad nacional” se fortalecerá con descentralización.

Democracia: ciudadanía y participación

Participación social en gestión pública y cambio en modalidades de representación en las OT regularán y estimularán la democracia local. Juntas parroquiales son base de la participación; la constitución establecerá formas de participación: consultas, veedurías, defensorías, cabildos seccionales, etc.

Sistema electoral

Elecciones de las OT se realizarán en fechas distintas a las nacionales. Gobiernos provinciales y Concejos municipales se renovarán parcialmente cada dos años.

equidad

Coordinación y mancomunidad

Se estimulará “fusión y mancomunidad” de OT según compartan competencias en sus jurisdicciones. Presidente podría designar delegados con voz ante asambleas de consejeros; podrían celebrarse reuniones entre prefectos u secretarios de Estado. Es necesario establecer vínculos entre el Congreso y los organismos autónomos.

modo de desarrollo

NIVELES

Tres niveles: provincial (espacio de intermediación por excelencia; eje de administración descentralizada), cantonal (eje de ad-

	ministración descentralizada) y parroquial (eje de participación). Gobierno intermedio podría tener dos formas: Consejos provinciales (gobiernos provinciales y distritos especiales -zonas metropolitanas reservas naturales-) y mancomunidades.
Diversidad / heterogeneidad	
heterogeneidad intraregional	
Lo fiscal	
Recursos naturales	
Deuda externa	
Estrategia	
Desconcentración	
Otros	Se eliminan los organismos de desarrollo regional (CREA, PREDESUR, CEDEGE, etc.). Sus funciones y recursos las asumirá el gobierno provincial.
Descentralización y Cultura Política	
Matriz interpretativa de las propuestas	ESPOL (FRANKLIN LÓPEZ)
Posición ideológica y actores	Propuesta federal es esquema "radical".
"Estado"	Necesidad de "Reestructurar el Estado"
Gobierno Central	
"DESCENTRALIZACIÓN"	
Principios	Necesidad de "nuevo sistema geopolítico". Antes que nada: distribución electoral.
Objetivo	
Estructura del estado	Regiones federales y cantones. Región Federal: se conformará de una o varias provincias unidas de acuerdo a plebiscito; con tres poderes: legislatura: integrada por dos representantes de los distritos electorales; nombrará dos representantes para el Congreso Nacional (de su seno o notables); ejecutivo: lo preside un gobernador electo que podrá conformar gabinete a su criterio; con potestad para formar comisiones ad hoc o planes intrarregionales con otras regiones; responsable de la supervisión de sistema educativo y salud; gobernador podrá presentar proyectos de ley; judicial: con las atribuciones contempladas en Constitución y con sistema actual.
	Cantón: cobra IVA e ICC; los entrega a regiones federales y a gobierno nacional en porcentaje establecido por ley; con potestad

de concesionar agua potable, alcantarillado, basura y otros; responsable de policía, cárceles y seguridad ciudadana.

Gobierno Nacional: “tres funciones tradicionales”: Senado: “especie de consejo de ancianos”: 12 “ciudadanos prominentes” (ex presidentes, ex rectores de universidades, escritores o intelectuales reconocidos internacionalmente; objetivo: velar por la unidad y la soberanía, y dirimir conflictos regionales. Congreso Nacional: congresistas nombrados por legislaturas federales para seis años; decide porcentaje de repartición de IVA e ICC, velará por integridad nacional. Ejecutivo: presidente electo; tres ministerios (RREE, Defensa y del Interior), cuerpo consular concesionado a empresarios privados y cónsules ad-honorem; a cargo de FFAA y policía. Judicial: CSJ compuesta por cinco miembros vitalicios, electos de lista dada por Col. de Abogados y rectores de universidades; dos papeles: constitucionalidad de actos de gobierno y casación de sentencias de cortes regionales.

“Nación” e identidad

Democracia: ciudadanía y participación

Sistema electoral

Distritos electorales entre 100.000 y 200.000

Equidad

Legislatura federal podrá decidir anexión a otra región o, por referéndum, seccionarse en dos o más. Se contempla creación de comisiones ad hoc entre regiones para obras de mancomunidad.

Coordinación y mancomunidad

modo de desarrollo

NIVELES

Diversidad / heterogeneidad

heterogeneidad intraregional

Lo fiscal

Sólo tres impuestos: aranceles (máx. 5%), IVA (máx. 10%), ICC. Gobierno recaudará arancel, municipios recaudan lo otros. Senado decide porcentajes de distribución de IVA e ICC. Gobierno nacional recaudará impuestos a empresas transregionales (Petroecuador, telefonía y distribución eléctrica). Ejecutivo formulará gasto fiscal con aprobación del congreso.

Recursos naturales

Deuda externa

Estrategia

Transición. Sustituir sucre por dólar o euro, elaborar inventario de activos y pasivos de cada región para que actual Congreso adjudique “lo que le toque a cada región”, es posible que Petroecuador se quede bajo el Gobierno Nacional, las regiones federales mediante sus representantes en CN decidirán normas nacio

nales y proceso de eliminación de entidades nacionales y regionales que existen hoy.

Desconcentración

Otros

Registro civil será agencia de región federal bajo coordinación de Ministerio de lo Interior del Gob. Nacional. Sistema monetario: sucre ya no será moneda nacional. Bancos podrían ser regionales o nacionales. "Como no existirían sucres, no habría necesidad de un Banco Central". Serían necesarias Superintendencias de Bancos regionales y una nacional.

Descentralización y Cultura Política

Matriz interpretativa de las propuestas

FERNANDO CARRIÓN (FLACSO)

Posición ideológica y actores

"Estado"

Gobierno Central

Tendrá a cargo funciones no transferibles (no delegables).

"DESCENTRALIZACIÓN"

Transferencia gradual de competencias del gobierno central a los gobiernos seccionales

Principios

Subsidiaridad, concurrencia, solidaridad, flexibilidad.

Objetivo

Reestructuración (reforma) del Estado.

Estructura y aparatos del Estado

Se crean siete departamentos: norte, sur, este, oeste, Quito, Guayaquil y Galápagos. Se mantienen provincias, cantones y parroquias y sus respectivos Consejos, Concejos y Juntas. Consejo Provincial: prefecto y gabinete sectorial (se eliminan "órganos subnacionales": gobernaciones, direcciones, subdirecciones y secretarías de ministerios).

"Nación" e identidad

Democracia: ciudadanía y participación

Cercanía del poder potencia democracia local, participación y legitimidad. Cercanía del poder obliga a transparencia en manejo de recursos públicos.

Sistema electoral

"elección cruzada": autoridades electas y delegadas en organismos de régimen seccional.

equidad

Se contempla Fondo de redistribución nacional.

Coordinación y mancomunidad

Consejo Provincial sirve de intermediación. Podría darse fusión con Gobernación.

modo de desarrollo

NIVELES	Departamentos, provincias, cantones, parroquias, regímenes especiales y territorios afro americanos
Diversidad / heterogeneidad	Se propenderá el respeto a la diversidad.
heterogeneidad intraregional	
Lo fiscal	Municipio será agente recaudador de tributos nacionales (IR, IVA, aranceles de aduana). Tributos forman “fondo para la autonomía” y “fondo para administración de competencias centrales”.
Recursos naturales	Ingresos por petróleo serán nacionales.
Deuda externa	Será nacional.
Estrategia	Reconocimiento del problema lleva luego a cambios graduales.
Desconcentración	
Otros	
Descentralización y Cultura Política	
Matriz interpretativa de las propuestas	
	<b>AUTONOMÍA DE MANABÍ</b>
Posición ideológica y actores	“Nosotros, los manabitas”, “desde postura cívica” Instituciones públicas, org. sociales y entidades privadas provinciales de Manabí. Se necesita “voluntad política del Sr. Presidente”. Que se beneficie libre competencia y que se desmonoplice la prestación de servicios públicos.
“Estado”	
Gobierno Central	
“DESCENTRALIZACIÓN”	Contra estado paternal, el desarrollo provincial es posible por eficiencia y responsabilidad de instituciones locales en recaudación y empleo de tributos. Contribuye a democracia participativa y a crear sociedad más justa y solidaria.
Principios	Frente a crisis y a marginación. Legítimo derecho de planificar, administrar desarrollo y procurar bienestar de habitantes. Desigual distribución del crédito contribuye a mala distribución de la riqueza.
Objetivo	Establecer “identidad nacional” y volver menos inequitativa, menos arbitraria y más eficiente la gestión de las instituciones de servicio público y facilite la actividad de empresas privadas.
Estructura y aparatos del Estado	Creación de Consejos de Desarrollo Provincial presidido por gobernador electo, con la coparticipación de consejeros elegidos por distritos electorales, representantes de municipalidades y de

	funcionarios del GN, delegados de universidades, colegios profesionales, representantes de sectores productivos (cámaras producción), artesanales y de entidades propulsoras de desarrollo económico regional, además de representantes de barrios, obreros y campesinos. Capacidad legislativa. Asambleas Cantonales: con alcalde electo.
“Nación” e identidad	País necesita “establecer su identidad nacional”.
Democracia: ciudadanía y participación	Deben crearse Comités de Control cívico de la corrupción provincial, cantonal y parroquial (con un representante de medios de comunicación, Aso. DDHH, Aso. Femeninas, cámaras, obreros, universidades, colegios profesionales, org. Barriales). Descentralización es forma de lograr “auténtica democracia participativa”.
Sistema electoral	Distritación electoral según número de habitantes (fijado por ley o por CDP) para elección de legisladores nacionales y provinciales y asambleístas cantonales.
equidad	Con fórmula de distribución de ingresos del Estado, habrá distribución de riqueza más igualitaria y justa.
mancomunidad	Cuando exista régimen de autonomías de las provincias, estas podrían asociarse voluntariamente en razón de proyectos comunes (integración socio-económica, e incluso político-administrativa).
modo de desarrollo	Que se reactive el aparato productivo (facilitar créditos, restablecimiento de líneas de crédito del BC).
NIVELES	Nacional, provincial y cantonal
Diversidad / heterogeneidad	Análisis histórico evidencia diversidad étnico-cultural, lo que legitima aspiración de comunidades por manejo autorregulable de sus actividades.
heterogeneidad intraregional	“El pueblo manabita...”
Lo fiscal	Tributos al consumo (IVA, ICC, I. Operaciones de crédito, I. Matriculación de vehículos, etc.) serán recaudados por CDP. Lo que se recauda en la provincia se queda en ella. Ingresos del Estado (combustibles, aduanas, IR, petróleo, otros), se distribuirán según a) contribución de provincia a PIB, b) población, c) NBI. El 10% del presupuesto municipal debe ser administrado por barrios o recintos.
Recursos naturales	Que se considere protección y preservación de medio ambiente en la ejecución de obra pública y privada. Que aeropuerto de Manta sea declarado aeropuerto internacional alterno al de Guayaquil; que puerto de Manta sea “puerto internacional de transferencia”.

Deuda externa	Pago proporcional de acuerdo a inversión que se ha realizado en cada provincia. Que se reestructuración de la deuda castigue a los acreedores especuladores.
Estrategia	Comité Cívico Interinstitucional se declara en sesión permanente hasta obtener respuesta. Si no la hay hasta 13 de febrero se convocará a Consulta popular
Desconcentración	Instituciones de control, crédito y el IESS deberán desconcentrar sus decisiones administrativas.
Otros	Que se apruebe la creación de Junta de Desarrollo de la Zona norte de Manabí. Que Cámara de turismo de Manabí procure mejorar potencialidades turísticas.

### Notas

- 14 Una adecuada sistematización de las propuestas de descentralización puede consultarse en Barrera, Augusto (coord): "Ecuador: un modelo para (des) armar, descentralización, disparidades y modelo de desarrollo", ABYA-YALA, Quito, 2000

# BIBLIOGRAFÍA SOBRE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR 1990-2000

- Albornoz, Vicente  
2000 "Gobierno central, autonomías y finanzas provinciales", CORDES, Quito.
- Araujo G., María del Carmen  
1996 "Descentralización fiscal: el caso de Ecuador", Editorial Naciones Unidas, Santiago.
- Ardaya, Gloria y Verdesoto, Luis  
2000 "Una propuesta de reforma a la representación política en el Ecuador: diputados uninominales en distritos pequeños", TSE, Quito.
- Asociación Cristiana de Jóvenes  
1996 "La participación del barrio a la ciudad", en "Signos, temas de gestión urbana", No. 13, ACJ, Quito.
- Asociación de Municipalidades del Ecuador  
1995 "Propuesta de descentralización", AME, mimeo.
- Banco Interamericano de Desarrollo  
1999 "Ecuador: el proceso de descentralización y la capacidad institucional de los municipios".
- Banco Interamericano de Desarrollo  
1996 "Perspectivas de la descentralización política, administrativa y fiscal en Ecuador", Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, BID, Quito.
- Barrera, Augusto  
1997 "De la movilización a la participación popular en la Gestión Municipal", en Revista Cántaro No. 18, Cuenca.
- Barrera, Augusto, et al.  
1998 "Participación, descentralización y gestión municipal: elementos para una reforma democrática", Ciudad, Quito.

- Barrera, Augusto, coordinador  
2000 “Ecuador: un modelo para (des)armar, descentralización, disparidades y modo de desarrollo”, Abya Yala, Quito.
- Barreto, Rodrigo, coordinador  
1996 “Ciudades y pueblos saludables: lineamientos para la promoción de la salud en ciudades y pueblos del Ecuador”, Centro de Investigaciones Ciudad, Quito.
- Borrero Vega, Ana Luz  
1999 “La regionalización y la descentralización en el Ecuador”, Universidad de Cuenca, mimeo.
- Bossano, Miguel e Iturralde, Felipe  
1995 “El rol de los municipios como figura de la descentralización” en Revista Ciudad Alternativa, No. 10, CIUDAD, Quito.
- Brakarz, José  
1990 “Descentralización en Ecuador: diagnóstico organizacional del sector público y estrategia de desconcentración y descentralización”, SENDA, Quito.
- Burgwal Gerrit y Cuellar Juan Carlos  
1999 “Planificación estratégica y operativa aplicada a gobiernos locales”, Quito.
- Carrión, Diego  
1996 “Descentralización y desarrollo local: reflexiones acerca de cómo dotar de sentido democrático a los procesos de descentralización en el Ecuador”, CIUDAD, s.e., Quito.
- Carrión, Fernando  
1997 “Descentralización y participación social” en Gobierno del Ecuador-BID “Los grandes temas de la reforma constitucional”, Abya-Yala, Quito.
- Carrión, Fernando  
1994 “En busca de la ciudad perdida”, CODEL, Quito.
- Carrión, Fernando  
1996 “Gobiernos locales y descentralización en el Ecuador” en Cuaderno de Desarrollo Local, No. 25, IULA, CELCADEL, Quito.
- Carrión, Fernando  
s/f “La descentralización desde el gobierno intermedio”, mimeo, Quito.
- Carrión, Fernando  
1999 “La descentralización en el Ecuador de hoy: sus alternativas”, en Revista Iconos No. 7, FLACSO, Quito, abril.

- Carrión, Fernando  
1996 “La descentralización: un proceso de confianza nacional”, en Revista Nueva Sociedad, No. 142, Nueva Sociedad Caracas.
- Carvajal, Miguel  
1992 “La descentralización del Estado y el desarrollo local; apuntes para la discusión”, CIUDAD, s.e., Quito.
- Carvajal, Miguel, et al  
1992 “La reforma del Estado y la cuestión regional y local. La descentralización y la regionalización, instrumentos para un desarrollo equilibrado y equitativo del Ecuador”, CIUDAD, s.e., Quito.
- Castillo, José  
1997 “Descentralización y desarrollo fronterizo”, Quito.
- Castillo, José  
1994 “Descentralización y régimen seccional”, FESO, Quito.
- CAAP, Centro Andino de Acción Popular  
1993 “La reforma del Estado”, en Ecuador Debate No. 28, Quito, CAAP.
- CIUDAD  
1995 “Desarrollo social, descentralización y participación”, en Revista Ciudad Alternativa No. 10, CIUDAD, Quito.
- CONAM  
s/f “Hacia la reforma del Estado. Opiniones, consenso y controversia en la sociedad ecuatoriana”, Proyecto Mosta
- CONCOPE  
1999 Consorcio de Consejos Provinciales en el Ecuador, “La constitución política, el proceso de descentralización y los consejos provinciales en el Ecuador”.
- CONCOPE  
1999 “Consejos provinciales, gobernabilidad y desarrollo”. Memorias, Quito, CONCOPE.
- CORDES  
1993 “Descentralización y gobiernos municipales”, Banco del Estado, Quito.
- CORDES  
1998 “La ruta de la gobernabilidad”, Informe final del proyecto Cordes - Gobernabilidad, Quito.
- CORDES-BEDE  
s/f “Descentralización y gobiernos municipales”, Quito,
- Coronel, César  
1993 “Centralización y descentralización: el caso de Guayaquil”, en Coronel, César, et al, Quito.

- Coronel, César, et al  
1993 “Descentralización y gobiernos municipales”, CORDES, Quito.
- Corporación para la Democracia y el Desarrollo  
1999 “La Agenda Electoral Pendiente”, Quito, mimeo.
- Corporación de Estudios para el Desarrollo y el Programa de Desarrollo Municipal del Banco del Estado  
1993 “Descentralización y gobiernos municipales”, Quito, 1993.
- Donoso, Patricio  
2000 “Propuestas de descentralización y elementos de análisis”, CORDES, Quito.
- Donoso, Patricio y Granja, Rafael  
1999 “Descentralización y desarrollo local”, Quito, CORDES.
- Frank, Jonas  
1999 “Descentralización y relaciones intergubernamentales en Europa. ¿Lecciones para Ecuador?”, en Revista Iconos No. 8, FLACSO, Quito.
- Fundación Ecuador  
1994 “Descentralización, reformas municipales y focalización”, s.e., Quito.
- Fundación Konrad Adenauer  
1995 “Descentralización y nuevos actores políticos”, Quito.
- Fundación Konrad Adenauer  
1994 “Gobierno local, desarrollo institucional y participación comunitaria”, Quito.
- Gangotena, Raúl  
1993 “El gobierno municipal de Quito 1988-1992: un caso de descentralización práctico” en Coronel, César, et al.
- Granda, Daniel  
1999 “El Estado y la Descentralización en el Ecuador”, mimeo.
- Guzmán, Marco  
2000 “Realidad nacional, descentralización y autonomías”, CORDES, Quito.
- Guzmán, Marco  
1994 “Bicentralismo y pobreza en el Ecuador”, Corporación Editora Nacional, Quito.
- Hernández Terán, Miguel  
s/f “Descentralización: de la teoría a la ley de descentralización” Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Guayaquil.

- Hernández, Miguel  
1998 “Descentralización: evaluación y perspectivas”, Programa de Apoyo al Sistema de Gobernabilidad Democrática, Agenda para la transición, Colección Reforma Política, Quito.
- Hermann, Patricia y Montaña, César  
1997 “Descentralización fiscal en el Ecuador”, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Larrea, Carlos  
1999 “Desarrollo social y gestión municipal en el Ecuador: jerarquización y tipología”, ODEPLAN, Quito.
- Larrea, Carlos  
1996 “El desarrollo social y gestión municipal en el Ecuador”, et al, Quito.
- León Jorge y Ojeda Lautaro  
1999 “Descentralización, autonomías y regionalización: elementos conceptuales, normas leales y opciones a considerar”.
- Maiguashca Juan  
1986 “El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895”, en Maiguashca, J., editor, “Historia y región”, FLACSO, CEN, Quito.
- Marchán, Cornelio; Schubert Alexander; Pérez, Robinson, Eds.  
1992 “La reforma del estado en el Ecuador: alternativas para el cambio institucional”, Ecuador Siglo XXI.
- Moreano, Alejandro  
1991 “Reforma y descentralización del Estado: el ogro sin la filantropía”, en Revista Ciudad Alternativa No. 5, CIUDAD, Quito.
- Muñoz Francisco, compilador  
1999 “Descentralización”, Trama Social, Quito.
- Ojeda Segovia, Lautaro  
2000 “La descentralización en el Ecuador. Avatares de un proceso inconcluso”, Abya-Yala, Quito.
- Ojeda Segovia, Lautaro  
1999 “Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador”, Abya-Yala, Quito.
- Ojeda Segovia, Lautaro  
1998 “La descentralización municipal con énfasis en una nueva institucionalidad por la infancia”, INNFA.
- Ojeda Segovia, Lautaro  
s/f “Políticas de bienestar social y participación popular en el Ecuador”, ILDIS, Quito.

- Ojeda, Lautaro y Unda, Mario  
1993 “Municipios y ONGs: retos de la descentralización y el desarrollo local en el Ecuador actual”, CIUDAD, FICONG, Quito.
- Ortiz C. Santiago  
1998 “Participación ciudadana. Análisis y propuestas para la reforma del Estado”, Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador, Quito.
- Ortiz, Santiago y Tamayo, Eduardo  
1997 “Participación ciudadana y desarrollo local. Experiencias de municipios participativos e iniciativas de la sociedad civil”, ACJ, Quito.
- Pachano Simón  
1998 “La Representación Caótica. Análisis del Sistema Electoral Ecuatoriano”, FLACSO, Quito.
- Parducci, Nicolás  
1998 “Descentralización administrativa”, mimeo, Guayaquil.
- Peña, Diego  
1990 “El significado de la descentralización y la posición municipal”, AME, Cuenca.
- PNUD  
1999 “Informe sobre Desarrollo Humano Ecuador 1999”, Quito, PNUD.
- Programa de apoyo al sistema de gobernabilidad democrática  
1998 “Agenda para la transición”, Colección reforma política, Tomo 5, Quito.
- Programa de apoyo al sistema de gobernabilidad democrática  
1997 “Los grandes temas de la reforma constitucional”, Quito, Abya-Yala.
- Programa de apoyo al sistema de gobernabilidad democrática  
1997 “La Reforma Electoral”, Quito, Abya-Yala.
- Programa de apoyo al sistema de gobernabilidad democrática  
1997 “Reforma a la justicia y revocatoria del mandato”, Quito, Abya-Yala.
- Quintero, Rafael  
1998 “La relación entre el régimen seccional autónomo y el régimen seccional dependiente”, mimeo.
- Quintero Rafael, Silva Erika  
1991 “Ecuador: una nación en ciernes”, Abya-Yala, Quito.
- Rentería, Carolina  
1999 “Ecuador: El proceso de descentralización y la capacidad institucional de los Municipios”, BID, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales.

- Revista Ecuador Debate, No.44  
1998 “Descentralización: Entre lo global y lo local”, Quito, CAAP.
- Torres, Víctor Hugo  
1999 “El desarrollo local en el Ecuador: Discursos, tendencias y desafíos” en Grupo Democracia y Desarrollo Local: “Ciudadanías emergentes”, Quito, Abya Yala.
- Unda, Mario  
1993 “De manos, platos y arrebatos: apuntaciones para discutir sobre la descentralización, las regiones, la participación, la sociedad civil y los movimientos sociales”, Quito.
- Unda, Mario  
1999 “Tres tristes tigres trillan trigo en un trigal: proyectos de desarrollo y participación popular”, en Hidalgo, et al.
- Valencia, Hernán  
1997 “Últimas utopías andinas de fin de siglo”, en Revista Iconos No. 2, FLACSO, Quito.
- Varios  
1999 “Desarrollo local y participación”, Quito, Abya Yala.
- Vásconez, Mario  
1994 “Realidades, mitos y retos sobre descentralización municipal, agua y saneamiento; algunos elementos para la discusión”, Quito.
- Vásconez, Mario  
1995 “Realidades, mitos y retos sobre descentralización municipal, agua y saneamiento”, en Revista Ciudad Alternativa No. 10, CIUDAD, Quito.
- Velasco, Marco  
1995 “Gobiernos locales, descentralización y desarrollo”, en Revista Ciudad Alternativa No. 10, CIUDAD, Quito.
- Verdesoto, Luis  
2000 “¿Por qué y para qué descentralizar el Estado ecuatoriano?”, CORDES, Quito.
- Verdesoto, Luis  
2000 “El control social de la gestión pública. Lineamientos de una política de participación social”, Abya-Yala, Quito.
- Verdesoto, Luis  
1999 “Concertación para la descentralización educativa. Propuesta conceptual y análisis de un caso”, Abya Yala, Quito.

- Verdesoto, Luis, et. al.  
1999 "Las agendas de desarrollo de los '90", Quito, Ceplaes.
- Verdesoto, Luis  
1996 "Temas para una sociedad en crisis, ¿Es posible gobernar desde los consensos?", Quito, Esquel.
- Verdesoto, Luis  
1994 "Nación, modernidad y necesidad de los consensos políticos en el Ecuador" en "Un buen gobierno para el desarrollo humano", Foro de la ciudadanía, PNUD-Esquel, Quito.
- Verdesoto, Luis y Ardaya Gloria  
1999 "Nuestra dolorosa crisis", Quito, mimeo.
- Verdesoto, Luis y Ardaya, Gloria  
1994 "La descentralización en América Latina. Análisis de proyectos del IRDC", Quito. CIUDAD, mimeo.
- Viteri, Ramiro  
1995 "La transición a Distrito Metropolitano: el caso de Quito", Quito.
- Wiesner, Eduardo  
1999 "La descentralización, el ajuste y el desarrollo municipal en el Ecuador", BID, Bogotá.

#### DOCUMENTACION DE CONAM

1. Convenio de cooperación interinstitucional para la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos municipales, entre el Consejo Nacional de Modernización (CONAM y la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME)
2. Convenio de cooperación interinstitucional para la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos provinciales, entre el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) y el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE)
3. Estructura del régimen dependiente: Las gobernaciones.
4. Anteproyecto de la Ley Orgánica del régimen seccional autónomo
5. Plan de trabajo para Cuenca. (Documento de las competencias que pretende ejercer el Municipio de Cuenca)
6. Propuesta de descentralización y desconcentración de competencias
7. Lista de competencias y sectores. Documento y matrices. (Propuesta de transferencia y delegación sobre 122 competencias y sectores)
8. Informe al Congreso sobre el Programa de Descentralización y Desconcentración. 1999.

9. “Plan de Descentralización y Desconcentración del Estado”. Preparado por la Unidad de Reforma del CONAM. (Varios tomos)
10. Propuesta de Desconcentración del sector de la Salud. Discusión del modelo de gestión.
11. Elementos para la formulación de un proyecto de fortalecimiento de los sistemas de información del Ministerio de Salud Pública
12. Lineamientos Generales del CONAM para formular una Propuesta de Descentralización en el Ecuador.
13. Propuesta del nuevo modelo de gestión para el Ecuador.
14. Anteproyecto de Ley Orgánica de Régimen de Autonomía Provincial.