

**ECUADOR**

www.flacsoandes.edu.ec

# Debate

## CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

## DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila  
Director Ejecutivo CAAP

## EDITOR

Fredy Rivera Vélez

## ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

## SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 29.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 10.000

## ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

## PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

## DIAGRAMACION

DDICA

## IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

Quito - Ecuador, agosto de 1997

---

## EDITORIAL

### COYUNTURA

**Nacional:** Coyuntura del subdesarrollo / 5-15

*Marco Romero*

**Política:** Fragilidad y limitaciones del Gobierno Interino / 17-27

*Hernán Ibarra*

**Conflictividad Social:** Marzo de 1997 - Junio de 1997 / 29-40

**Internacional:** El pacífico: Océano del siglo XXI / 41-54

*Wilma Salgado*

### TEMA CENTRAL

El pueblo vs el ciudadano / 55-61

*José Sánchez-Parga*

Los usos políticos de las categorías pueblo y democracia / 62-77

*Carlos de la Torre Espinosa*

Negación, exaltación y desencanto de las culturas populares en América Latina / 78-92

*Hernán Ibarra*

Pueblo-pueblo de Dios en el pensamiento teológico de la Iglesia de América Latina / 93-104

*Hernán Rodas*

Muerte y resurrección del pueblo / 105-114

*Mario Unda*

### ENTREVISTA

Las polisemias de lo "popular" y lo "ciudadano" / 115-119

*Entrevista realizada a Franz Hinkelammert*

### PUBLICACIONES RECIBIDAS / 121-128

### **DEBATE AGRARIO**

La mora en tierras de colonización / 129-142

*Darwin Velez Valarezo*

Los gremios agropecuarios y el nuevo enfoque para la agricultura / 143-150

*Rubén Flores*

### **ANALISIS**

Introducción a los proyectos de reforma constitucional "en materia de derechos de los pueblos indígenas" formulado por la Cocopa y las observaciones hechas por el Gobierno / 151-181

*Andrés Guerrero*

Manejo y costos de intermediación financiera rural / 182-193

*Milton Maya*

### **CRITICA BIBLIOGRAFICA**

Economía monetaria del Ecuador / 195-198

*Jaime Morillo Batlle*

*Comentarios de Carlos Marchán Romero*

## **Política:**

### ***Fragilidad y limitaciones del gobierno interino***

Hernán Ibarra

*La invocación a la sociedad civil y la crítica a la clase política fueron los resultados más evidentes de las jornadas de febrero que culminaron en la caída de Abdalá Bucaram. Surgía una reivindicación de la sociedad civil como el nuevo sujeto que podría potencializar la participación ciudadana. En tanto que la clase política, entendida como el conjunto de los políticos profesionales, era objeto de una aguda crítica. Detrás de esto, se halla la concepción de que los canales y mecanismos de representación política se encuentran en una fase de caducidad. Y se espera que la Asamblea Nacional convocada para octubre produzca una readecuación de las relaciones entre lo social y lo político.*

**M**ientras más nos hemos ido alejando en el tiempo de los vertiginosos sucesos de febrero, han ido quedando atrás los momentos de euforia y movilización que podían ser una amenaza a la estabilidad política. Tras la tempestad vino la calma y volvió a imperar la política de las alturas. La invocación a la sociedad civil, venía a cumplir el papel de una amenaza de sectores movilizados, que con el paso de los días se han retirado a sus propias esferas de acción y la defensa de intereses sectoriales.

Un ejemplo del modo en el que tienden a institucionalizarse los cambios y a expresarse la presencia de los

nuevos actores en la misma estructura estatal, es la creación del Consejo Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros como un organismo adscrito a la Presidencia de la República. La dirección se halla a cargo de Nina Pacari, una de las más destacadas dirigentes indígenas. De este modo se crea un organismo estatal más directamente vinculado a la CONAIE que en cierto modo corporativiza su representación en la institucionalidad estatal. Pero también reemplaza al Ministerio Etnico Cultural y a la Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas.

La primera etapa post-Bucaram estuvo dirigida a cercar al ex-Presi-

dente y sus allegados. Se han acumulado varios juicios y acusaciones por actos de corrupción cometidos por él y sus colaboradores. Incluso las Fuerzas Armadas se pronunciaron pidiendo que Bucaram sea enjuiciado penalmente. Se descartó enjuiciarlo por traición a la patria. Así mismo, Bucaram fue inhabilitado para posteriores postulaciones a cargos de elección popular. Si bien la decisión del Congreso trata sobre la inhabilidad para ejercer cargos de elección popular, es obvio que se halla dirigido a impedir la participación de Bucaram en futuras elecciones, puesto que no podrán intervenir electoralmente "quienes hayan sido declarados cesantes en el ejercicio de un cargo o dignidad de elección popular por el Congreso, en los casos de abandono o incapacidad física o mental previstas en la constitución."<sup>1</sup>

Como producto del trabajo de la Comisión de Fiscalización del Congreso fueron destituidos 17 legisladores y ordenada su prisión por su involucramiento en actos de corrupción. Esto se tradujo en una readequación de las fuerzas al interior del Congreso.

La convención del PRE a fines de mayo, cerró filas alrededor de Bucaram y su familia. Marco Proaño Maya, quien aparecía como un potencial disidente, no mantuvo su posición crítica. Al contrario, terminó cuestionando a "los piratas de la democracia que nos arrebataron el poder el 5 de febrero."<sup>2</sup> De este modo, las fisuras del PRE y su debilitamiento tras los he-

chos de febrero, no parecen ser tan graves como se esperaba.

De un gobierno interino, lo que cabe esperar es que pueda mantener los equilibrios macroeconómicos y encauce la reforma política. Hasta cierto punto, el escenario es de inestabilidad política en tanto el gobierno de Bucaram duró solo seis meses, y el gobierno de Alarcón apenas tendrá tiempo para organizar el nuevo proceso electoral. El gobierno de Alarcón ha puesto en su mira el asegurar algún grado de legitimidad proveniente de la factibilidad de llevar adelante políticas de ajuste "blandas" que no tengan como efecto movilizar a grupos sociales que se sientan afectados y una distribución regulada de recursos del Estado a entes seccionales con el fin de sostener algún grado de popularidad. En este sentido ha adoptado un estilo de políticas populistas que sin embargo se tienen la dificultad de resolver adecuadamente los conflictos laborales del sector público. Esto en la medida que los sindicatos del sector público han retomado protagonismo y capacidad de movilización.

El gobierno de Alarcón puede ser concebido como uno de coalición débil e inestable con una presencia de partidos políticos y sectores organizados que ejercen presión. "En efecto mientras los acreedores políticos del caudillo populista (Bucaram) eran anónimos y dispersos ciudadanos que no formaban parte de los centros de poder ni influían en sus decisiones, los acreedores del Presidente Interino son

---

1. *El Comercio*, 15-5-97.

2. *El Comercio*, 29-5-97.

agrupaciones sociales organizadas y militantes que han recuperado o acrecentado su influencia, y partidos con representación en el Congreso Nacional y en el propio gobierno.<sup>3</sup>

## LA CONSULTA POPULAR

La Consulta Popular del 25 de mayo, fue convocada en un abierto paralelismo a las tareas que debían ser cumplidas por la Comisión de Reforma Política. Esto afectó de hecho a la Comisión, al limitar su acción. En la formulación de la Consulta, estuvo inicialmente considerada la prolongación del período de Alarcón hasta el año 2000. Algo que no fue posible por la oposición a que esto sea consultado. Surgieron críticas a lo innecesario de la Consulta en el sentido de que ésta no hacía falta porque creaba incertidumbre y el gobierno ya se hallaba legitimado internamente y reconocido internacionalmente.<sup>4</sup>

De las trece preguntas formuladas de la consulta, realmente se buscaba ratificar la actuación del Congreso en cuanto a la destitución de Bucaram y aprobar la elección de Alarcón como presidente interino. Otros aspectos considerados fueron la convocatoria a Asamblea Nacional y el procedimiento de elección de representantes que deberían ser electos. También se incluyeron preguntas sobre el gasto electoral, el nombramiento de la Corte Suprema de Justicia, la eliminación del

registro a los partidos con baja votación.

Una de las mayores expectativas de la Consulta era el que la futura Asamblea permita la elección de representantes de sectores sociales organizados, lo que implicaba una representación funcional al estilo de lo que fueron Asambleas Constituyentes del pasado, particularmente en los años treinta y cuarenta.

Efectivamente producida la consulta, la población se pronunció por una ratificación de lo actuado en febrero por el Congreso con un sí en el 75, 76% y apoyando a Alarcón con el sí en menor proporción con el 68,37% de los votos. Sin embargo, la geografía de la consulta, reveló la mayor aceptación de Alarcón en la sierra que en la Costa, y un rechazo en Esmeraldas, provincia costera que ha sido plaza fuerte del PRE. El pronunciamiento de la población a favor de la Asamblea Nacional estuvo acompañado por el que los representantes sean designados por votación universal y no por representación funcional, con lo que los movimientos sociales perdieron una posibilidad de mayor expresión numérica.

Aunque la consulta negó expresamente la representación funcional, la CONAIE ha exigido que haya un representante por cada nacionalidad, electos en sus comunidades.<sup>5</sup> Esto también ha sido un tema de debate entre los empresarios. Algunos sec-

---

3. Osvaldo Hurtado, "Gobierno y economía", *Perspectivas económicas y políticas del Ecuador*, No. 1, marzo 1997, p. 10.

4. Se pronunciaron en oposición a la Consulta: Diario El Comercio, Osvaldo Hurtado y algunos sectores empresariales.

5. *El Comercio*, 13-6-97.

tores empresariales aspiran a tener representantes en la Asamblea que canalicen sus intereses y aspiraciones.

Alarcón ha ido deslindando responsabilidades del compromiso con el movimiento Pachakutik. Era un acuerdo poco cumplible en tanto que fuerzas y sectores heterogéneos y disímiles interesados en la salida de Bucaram no estaban igualmente comprometidos en poner freno al ajuste y las privatizaciones.

Como efecto de la consulta, Alarcón sale consolidado y se ratifica la cesación de Bucaram. Por otra parte, se abre una confrontación con los movimientos sociales, en tanto estuvieron opuestos a la ratificación de Alarcón. Carlos Solórzano Presidente de la Corte Suprema de Justicia, interpretó que también la consulta le dió un espaldarazo a su gestión.

#### **HACIA LA ASAMBLEA NACIONAL**

La Asamblea Nacional tenderá a expresar la fragmentación política del país, es decir, volverán a reproducirse las fuerzas políticas que se hallan en el congreso. El número de miembros de la Asamblea Nacional, es algo que se ha discutido en torno a la mayor o menor cantidad de miembros. Es obvio que pesará la relativa fuerza de los partidos y sectores sociales por poner a personalidades destacadas como candidatos. Y de hecho, la Asamblea será un escenario para proyectar candidatos y figuras para las elecciones de 1998.

La Asamblea Nacional será electa y funcionará a partir de Octubre y

se elegirán representantes nacionales y provinciales. Su mandato es el de reformar la constitución. En la Asamblea Nacional volverá a primer plano la misma temática que ya comenzó a discutirse en 1994. Otra vez aparecerá el mismo escollo que estuvo presente en esa ocasión en torno a la reforma constitucional, básicamente en torno a los sectores de la economía. No está claro el como con una reforma constitucional va a ser posible reformar el sistema político ecuatoriano. La reforma constitucional podría ampliar los derechos de ciudadanía, pero no se podría esperar mayor cosa de la enunciación de esos derechos si es que no hay una voluntad política que los auspicie. Mientras que los procedimientos electorales para elección de diputados y el mismo régimen de partidos, podrían ser cambiados para mejorar los canales de representación.

La problemática del sector estatal de la economía y las privatizaciones, será uno de los temas de mayor confrontación en la Asamblea. Algunos miembros de La Comisión de Reforma Política, propusieron un texto para sustituir el art. 61 de la Constitución Política. Fue formulada por Francisco Díaz Garaicoa, Francisco Rosales Ramos y Armando Pareja Andrade. "La economía ecuatoriana opera y se desenvuelve con la concurrencia y coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa, las que son reconocidas y respetadas por el Estado. Todas estas formas de organización económica podrán complementarse o integrarse con criterios de eficacia, competitividad y transparen-

cia.<sup>6</sup> Este es un punto de polémica con los movimientos sociales, quienes sostienen la posición de mantener la primacía del sector estatal de la economía con el concepto de áreas estratégicas y oposición a las privatizaciones.

Hay en la sociedad ecuatoriana una vieja tendencia a esperar que grandes cambios sean inducidos mediante reformas legales. Es decir, se cree que los cambios pueden venir por la vía de leyes que produzcan cambios sociales y políticos.

El problema de la Asamblea Nacional, es que si no se procesan acuerdos o alianzas relativamente sólidas y duraderas, se reproducirán los impasses en torno a los temas álgidos de la reforma constitucional.

## LA HORA DE LA DESCENTRALIZACION

Desde hace una década empezó una ola creciente de descentralización en América Latina. Esto tiene que ver fundamentalmente con la realización del ajuste estructural: en tanto éste significa sobre todo un imperativo para la reducción del Estado y el avance de las privatizaciones. Por otra parte, la instalación de regímenes democráticos, ha implicado la generalización de procedimientos electorales para la designación de la mayor cantidad de autoridades a nivel local. Todo esto parte de una fuerte crítica al tamaño del Estado y a su carácter centralizado.

Con el avance del ajuste estructural se están generalizando en todos los países medidas destinadas a la

desconcentración y la descentralización del Estado. Por desconcentración se entiende el paso o transferencia de funciones generales del Estado hacia niveles inferiores del ámbito del Estado central. O si es del caso, transfiriendo segmentos completos del aparato estatal a las regiones o áreas geográficas donde estas funciones tienen pertinencia. En tanto que la descentralización ha sido concebida como el traspaso de atribuciones y funciones a las entidades de representación local.

Hay que anotar la presencia de nuevos términos en el lenguaje que han venido aparejados con las propuestas de descentralización. Se habla de desarrollo local y democracia local. Estos términos forman parte de propuestas de desarrollo de organizaciones internacionales y ONGs, y tienen una tremenda dificultad de concreción en los debates públicos.

El principal impulso hacia los procesos de descentralización en América Latina provino de agencias multilaterales que con diverso énfasis han venido propugnando su realización desde los años ochenta. Se trata en general de un aspecto de la agenda del ajuste estructural que tiene que ver con la reforma del Estado y las privatizaciones.

En la concepción del Banco Mundial, se parte del supuesto de que una reducción del Estado y una redefinición de sus funciones, dirigidas básicamente a actividades de supervisión y formulación de políticas, junto a las privatizaciones de las empresas públicas, conducirán a una reorienta-

ción del gasto fiscal. De modo que en el rediseño de los servicios públicos, se propone dar un lugar específico a entidades regionales y municipales mediante los procesos de descentralización. "Por otra parte, las municipalidades pueden construir caminos y escuelas a un menor costo y mejorar la calidad de las escuelas y clínicas de salud locales mediante una vigilancia agresiva de los proveedores locales o mediante la autoayuda. De esta manera, la descentralización permite una mayor eficiencia de la producción de los servicios, y en el momento de establecer las prioridades del servicio, una mayor atención a las preferencias del público."<sup>7</sup>

En la opinión del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), la descentralización se halla orientada a mejorar el acceso de la población a los servicios de educación y salud. Sin embargo, esto no es suficiente, porque es necesario poner atención al desarrollo de inversiones en infraestructura y estructuras productivas que mejoren los niveles de ingresos.

Un problema básico para los procesos de descentralización, se halla en la dimensión de la crisis fiscal del Estado y la disponibilidad de recursos a ser transferidos hacia los gobiernos locales. Por otra parte, la poca capacidad de los municipios en generar recursos propios provenientes de tasas e impuestos locales, limitan su capacidad al financiamiento de servicios.

Las propuestas de descentralización, han sido en el Ecuador de naturaleza predominantemente estatal. Se han originado dentro del mismo Estado, a partir de estudios de mayor o menor profundidad.

En los años ochenta, el Banco del Estado y luego desde 1989 el Programa de Desarrollo Municipal, han iniciado acciones que pueden considerarse como la creación de precondiciones para los procesos de descentralización. El Banco Ecuatoriano del Estado (BEDE) al condicionar los créditos a la eficiencia de los servicios y subida de las tarifas, ha ido progresivamente introduciendo criterios de rentabilidad y eficiencia en los servicios municipales. Mientras que el Programa de Desarrollo Municipal (PDM), ha ido promoviendo el mejoramiento de la capacidad institucional de los municipios.

Otra propuesta surgida dentro del aparato del Estado, fue la de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), dirigida a reformular la división político administrativa, con la definición de regiones con sus propios gobiernos y nuevos instrumentos legales para estos fines.

La propuesta más polémica fue la producida por el INEC, en 1995, cuando estaba dirigido por José Illingworth. Con el supuesto de un rápido desmantelamiento del Estado central, se proponía redireccionar los recursos financieros del Estado, haciendo que el 50% del Presupuesto del Estado sea distribuido al conjunto de los organismos seccionales. De ese

---

7. Banco Mundial, **Qué significa para el Banco Mundial la reforma del Estado?**, Washington, 1996, p. 14.

50%, se destinaría el 22% para los Municipios, el otro 22% a los Consejos Provinciales, y el 6% a las Gobernaciones de provincia.<sup>8</sup>

Otra propuesta provino de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), que planteaba una reasignación de fondos por parte del gobierno central y una redefinición de funciones para los municipios, lo que debería plasmarse en una reforma a la Ley de Municipalidades.

Todo este tipo de iniciativas surgidas desde el Estado, han carecido de legitimidad y organicidad suficiente, por lo que se ha notado que se trató de "propuestas dispersas y aisladas provenientes de voluntades de organismos inconexos".<sup>9</sup> Sin embargo, desde la vigencia de la Ley de Modernización del Estado (1993) y su Reglamento (1994), se ha avanzado en la definición conceptual de lo que implicaría la descentralización y desconcentración del Estado, aunque subsistan algunas confusiones. El proyecto de Ley de descentralización propuesta por el Partido Socialcristiano de 1994, era realmente de desconcentración, pero sin dar nuevas atribuciones y autonomía a los gobiernos seccionales.

Desde 1995, empieza un nuevo momento de la discusión, cuando se elabora una propuesta de Ley Especial de Descentralización y Desconcentración producto de una amplia discusión entre organismos estatales, entes seccionales y sectores de la

sociedad. Este nuevo proyecto de ley, establecía la definición de nuevas competencias a ser otorgadas a los entes seccionales, reconocimiento de nuevas formas de participación de la ciudadanía, asignación del 15 % del presupuesto del Estado entre otros contenidos.<sup>10</sup>

Se evidencia una nueva dinámica, desde 1995 hacia adelante, cuando el tema de la descentralización se trasladada hacia el Congreso Nacional y asumen el tema los partidos políticos. Como producto de la nueva situación posterior a los sucesos de febrero de 1997, un nuevo proyecto de ley elaborado por el Partido Socialcristiano, denominado "Proyecto de Ley de Descentralización del Estado y de Participación Popular" se encuentra en trámite. Los aspectos más resaltantes de este proyecto son los siguientes:

- Se definen dos nuevas competencias principales a los entes municipales, la atención primaria de salud y la educación.

- Los Consejos Provinciales aparecen encargados de la electrificación rural y desarrollo rural.

- Se mantienen ocho entidades de desarrollo regional, con funciones centradas en lo productivo y el empleo.

- Se efectúa un reconocimiento del Consejo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas en su capacidad de definir políticas de desarrollo hacia los grupos indígenas. Así, en el Art. 36. De las etnias, dice: " las etnias, al

8. NEC, **Propuesta para descentralizar las rentas del Estado**, Guayaquil, 1995, p. 19.

9. Fernando Carrión, "La descentralización: un proceso de confianza nacional", **Nueva Sociedad**, No. 142, 1996, Caracas, p. 141.

10. *Ibid.*, p. 145.

interior de su jurisdicción territorial, estarán gobernados por concejos conformados y reglamentados según los usos y las costumbres de las comunidades."

En enero de 1997, el Congreso aprobó la Ley del 15%, que consiste en la entrega de ese porcentaje del presupuesto del Estado a favor de municipios y consejos provinciales. Esta fue vetada por el ejecutivo, definiendo que se entregará progresivamente hasta el año 2000 esa cifra. En 1997 se entregará el 3%, en 1998 el 7%; en 1999 el 11% y en el año 2000 el 15%. Se anota que la entrega del 15% en este año hubiera significado una asignación de fondos que no hubiera podido manejarse adecuadamente con los niveles de inversión y capacidad institucional de los municipios.<sup>11</sup>

En la sociedad, más bien ha existido otra dinámica que puede ejemplificarse tanto en las críticas regionalistas al centralismo que reviven periódicamente como en los conflictos cívico regionales que han tendido a incrementarse en los últimos años.

Las críticas regionalistas, provienen de la antigua oposición de Cuenca y Guayaquil al centralismo de Quito. En ciertas formulaciones que no han tenido continuidad, por ejemplo, se llegó a proponer la configuración de un régimen de autonomías regionales al estilo español, aunque pensado básicamente desde Guayaquil.

Los conflictos cívico regionales que han tenido una trayectoria relativamente ascendente, fueron básicamente acciones de carácter colectivo que han involucrado a provincias y cantones en demanda de recursos financieros al Estado. En estas demandas no hay una posición descentralizadora, sino una búsqueda de redistribución y asignación de recursos por parte del Estado.

Adicionalmente, se evidencia una fuerte oposición a la descentralización de la educación y la salud desde las organizaciones gremiales que ven como un peligro alterar el modelo de organización y reivindicación sustentado en procesar las demandas ante el Estado central. La transferencia de los servicios de educación y salud a los municipios, no han sido aceptados en las discusiones del proyecto de ley de descentralización.<sup>12</sup>

Otro tipo de opiniones plantean proseguir con la tradición centralizada del Estado, pero reduciendo su burocracia y realizando un traspaso de funciones administrativas del Estado central a niveles provinciales. Es decir, se propone que lo pertinente es efectuar un proceso de desconcentración.

En los partidos políticos, existen un conjunto de posiciones que revelan una falta de propuestas o elaboraciones apenas iniciales o improvisadas. Se percibe sobre todo un interés por incrementar las asignaciones de fondos hacia los entes seccionales, pero no se plantean aspectos en

11. Lautaro Ojeda, "La ley del 15%: oportunidades y riesgos", *Gestión*, No. 34, abril 1997, pp. 54-57.

12. *El Comercio*, 13-6-97.

torno a las funciones y competencias de los gobiernos locales. Más aún, el tema de la democracia local se halla fuera de la agenda de los partidos.

"De allí que en el país se vaya generalizando la necesidad de la descentralización, aunque por lo pronto no exista la claridad sobre aquello que es y significa. Es un discurso incoherente y contradictorio que emiten y reivindican por igual actores con posiciones disímiles frente al quehacer nacional, como el gobierno y la oposición, la derecha y la izquierda. Si se intenta una sistematización de las ideas más difundidas sobre descentralización, pueden encontrarse dos versiones: una que busca atomizar los conflictos, generalizar el control mercantil de todas las esferas de la sociedad, aumentar la participación en tanto privatización y desconcentración de la administración central; y la otra que propugna una democratización política del Estado, una mejor integración nacional, una mayor participación de la sociedad civil."<sup>13</sup>

La CONAIE no ha intervenido en los debates sobre la descentralización, puesto que ha privilegiado la concreción de su enfoque global sobre la reforma del Estado en un sentido multinacional y multicultural. En la definición de esta propuesta, han habido muchas dificultades por concretizar lo relativo a los territorios étnicos. Sin embargo, sería más fac-

tible definir el rol del tema étnico dentro de alguna propuesta de regionalización que contemple lo étnico.

"La regionalización del país en la perspectiva de instituir gobiernos regionales con un grado conveniente de autonomía ofrece la oportunidad excepcional de insertar allí la variable étnica, no para resolver el problema de todas las etnias ni tampoco para resolver todos los problemas de una etnia particular, pero sí para hacer avanzar las soluciones posibles."<sup>14</sup>

Una de las posibilidades de entender la descentralización respecto a los territorios étnicos, pasarla por definir políticamente esos espacios en la división política administrativa.

"Si el proceso de descentralización lleva, como debería a una legislación nueva respecto a la organización y al papel de los organismos del régimen seccional autónomo del Estado, podría darse un paso importante hacia la solución del problema respecto a lo que aquí se ha llamado el control del espacio, mediante el reconocimiento a las organizaciones indígenas tradicionales de la calidad de unidades político administrativas dentro del régimen seccional autónomo del Estado."<sup>15</sup>

La formulación del Movimiento Pachakutik-Nuevo País propone redireccionar la acción de los movimientos sociales hacia los espacios locales de poder con la finalidad de impulsar la participación de los sectores

13. Fernando Carrión, op.cit. pp. 139-140.

14. Roberto Santana, ¿Qué hay en los territorios de la descentralización?, **Ecuador Debate**, No.35, Quito, p. 151.

15. Alberto Wray, "El problema indígena y la reforma del Estado", et.al., **Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado**, Ed. Abya-Yala, Quito, 1993, p.56.

populares en el control del desarrollo local.<sup>16</sup> Este tendría características democráticas en su representación e incorporaría la mayor cantidad de sectores sociales a las tareas del desarrollo.

Se plantea que con múltiples actores se pueden construir programas de desarrollo local cantonal. Se buscaría alcanzar un potenciamiento de los estilos locales de desarrollo y dinamizar las economías locales. Habrían cinco puntos a ser buscados: 1) el control local de la reproducción de la fuerza de trabajo; 2) centralizar a nivel local los excedentes para orientarlos a la producción; 3) controlar el mercado local para orientarlo a la seguridad alimentaria y al mismo tiempo ser competitivos en el mercado internacional; 4) controlar, proteger y mejorar los recursos naturales, y 5) controlar las tecnologías.

Este ideario traduce el deseo de lograr espacios microregionales con capacidad de generar excedentes y construir mercados sustentados en el uso de los recursos naturales y humanos disponibles a escala local. Este sería el camino para construir en el futuro regiones descentralizadas.

Otros aspectos planteados, son la representación y la democracia local. Se propone desarrollar la representación de pueblos indígenas y negros a nivel local y la concreción de niveles de multiculturalidad. La participación se activaría mediante un Parlamento cantonal que cumpla funciones de planificación, vigilancia, fiscalización y tendría capacidad de destituir a las autoridades.

## LOS ALCANCES DE LA REFORMA POLÍTICA

Lo que realmente está en juego a estas alturas, es la reforma del Estado, que tiene que ver con su redefinición institucional y su rol frente a la sociedad. Con las políticas de ajuste experimentadas en el Ecuador, está claro que el Estado se halla en una situación de fragilidad tanto por su desestructuración como por su pérdida de legitimidad ante amplios sectores sociales que no se encuentran representados adecuadamente. Mientras que se vive una corporativización de las demandas y reforzamiento de ese tipo de canales de negociación.

Si se asume que la sociedad civil se halla constituida por todo lo que compete a los grupos organizados de la sociedad, se tendría como evidente que son éstos los que pueden asumir la representación de la sociedad civil. Esto por supuesto, tiene que ver con las expresiones corporativas que tienen determinadas vinculaciones con sectores sociales específicos. Sin embargo, la noción de sociedad civil, es ahora un término que permea todo aquello que no expresa directamente lo político. Se produce así la paradoja de que la sociedad civil como el lugar de lo no político, se torna parte de lo político, en la medida que distintos actores promueven su constitución en instancia de representación.

La denominada clase política ha sido sometida a un agresivo cuestionamiento. En éste se conjugan desde el

16. Movimiento Pachakutik-Nuevo País, **Construir gobiernos municipales descentralizados**, Quito, abril 1996.

desencanto con la política hasta el abierto rechazo a los políticos profesionales.<sup>17</sup> La crítica a la clase política es una expresión adicional a la crisis de representación política. Esto tiene que ver con la crisis de los partidos políticos como instancias de mediación, así como a la presencia de vastos sectores ciudadanos que carecen de representación. No obstante, los partidos políticos aunque disminuidos, siguen cumpliendo un rol y ha aparecido más bien una nueva generación de políticos profesionales que se presenta en múltiples vertientes políticas o bajo la figura de los independientes. Las coaliciones en el Congreso y en torno al Ejecutivo, muestran el peso real de los partidos políticos.

El mismo ritmo que adopte el proceso de descentralización, redefinirá los escenarios locales y nacio-

nales del poder, dependiendo de los alcances que tengan los procesos de desconcentración y descentralización. Será un terreno de lucha en el que se disputarán los caciquismos locales con los nuevos actores organizados donde ello sea factible.

En esta perspectiva, la reforma constitucional puede ser la pieza maestra con la que se enfrente la reforma del Estado. Surge el problema de como se puede arribar a una economía mixta que exprese en forma consensual la participación de la economía estatal y privada. Es decir, el como se puede mantener la capacidad reguladora del Estado con procesos de privatización que reconfiguran la dimensión del sector estatal de la economía. Y este, como se sabe, ha sido en los últimos años el terreno de confrontación plagado de constantes impasses.

---

17. Según Gaetano Mosca, el conocido teórico de la clase política, la especialización de funciones en la sociedad, produce políticos profesionales que independientemente de su signo político o ideológico, crean una red de intereses tendientes a perpetuar un estamento que tiene como su objetivo la obtención y conservación del poder político. Cfr. Gaetano Mosca, **La clase política**, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1984.

# Libros

## DINEROS ALTERNATIVOS PARA EL DESARROLLO LOCAL

**AUTOR:** Jürgen Schuldt

El texto cubre un área ignorada por la teoría y la política económicas contemporáneas: la posibilidad de generar "dineros alternativos" a las monedas "oficiales". Sobre la base de experiencias específicas, ilustra la viabilidad de estos sistemas y cómo permiten potenciar procesos locales y regionales de desarrollo. El autor esboza los planteamientos teóricos que posibilitarían esta propuesta a escala nacional.

**Editor:** Centro de Investigación. Universidad del Pacífico. Lima. Perú.



## EL CAMPESINADO DE CHIMBORAZO: SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS

**AUTORES:** Christophe Eberhart; Ramiro Moncayo Román; Patricia Ortíz; Elizabeth Pinto.

La publicación busca incrementar la escasa información sobre la realidad del campesinado del centro del país. A través del estudio de los sistemas de producción, los autores realizan una interpretación social y económica de las dinámicas de las economías campesinas en la Provincia del Chimborazo.

**Editor:** Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas -CESA-