



PARTICIPACION, DESCENTRALIZACION Y GESTION MUNICIPAL

Elementos para una reforma democrática

**AUGUSTO BARRERA
DIEGO CARRIÓN
CARLOS LARREA
LAUTARO OJEDA
MARIO UNDA**

CIUDAD
Centro de Investigaciones



PARTICIPACION, DESCENTRALIZACION Y GESTION MUNICIPAL

Elementos para una reforma democrática

Autores: Augusto Barrera, Diego Carrión, Carlos Larrea, Lautaro Ojeda y Mario Unda.

Primera edición: CIUDAD, Quito, Ecuador, 1998

Copyright: CIUDAD

Portada: TOYA, CIUDAD. Sello estampador de la cultura jama-coaque, Ecuador.

Tiraje: 800 ejemplares.

Esta publicación se ha realizado en el marco del proyecto SIPSEP II (Servicios Integrales para Sectores Populares) ejecutado por el Centro de Investigaciones CIUDAD, gracias al soporte de BILANCE.

272 p BARRERA, Augusto; CARRION, Diego; LARREA, Carlos; OJEDA, Lautaro; UNDA, Mario. Participación, descentralización y gestión municipal: elementos para una reforma democrática, Quito: CIUDAD, 1998, 153p. Tablas. DEMOCRACIA; REFORMA DEL ESTADO; DESCENTRALIZACION; GOBIERNOS LOCALES; GESTION LOCAL; GESTION URBANA; NECESIDADES BASICAS; PARTICIPACION POLITICA; PARTICIPACION POPULAR; BARRIOS POPULARES. AMERICA LATINA; ECUADOR.



Dirección de CIUDAD:

Calle Fernando Meneses N24-57 y Av. La Gasca • Teléfonos: (593-2) 225198/227091
Casilla: 17 08 8311 • Fax: (593-2) 500 322 • E. Mail: conf@ciudad.ecuanex.net.ec

Índice

Introducción	7
Participación y sociedad en el Ecuador	
<i>Augusto Barrera y Mario Unda (CIUDAD)</i>	9
• El Ecuador entre 1970 y el 2000.	10
• Modificaciones y conflictos de la sociedad ecuatoriana durante las tres últimas décadas.	11
• Democracia, política y participación en la encrucijada de nuestros días.	43
• Conclusiones	48
• Anexo	51
Cuellos de botella de la descentralización en el Ecuador	
<i>Lautaro Ojeda</i>	71
• Cuellos de botella de la descentralización	72
1. Reducción de la descentralización de la mayoría de los gobiernos locales a la transferencia de recursos económicos del Gobierno Central.	73
2. Transferencia de nuevas atribuciones y responsabilidades de los municipios y consejos provinciales.	77
3. Probable disminución del esfuerzo fiscal de los gobiernos locales.	78
4. Prioridades de inversión.	79
5. Restricción o eliminación de los informes sobre presupuesto del organismo planificador y del organismo regulador de la contratación de los organismos seccionales.	81
6. Cambios en la división político territorial: incorporación de circunscripciones territoriales y regímenes especiales.	82
7. Participación ciudadana.	84
8. Revocatoria del mandato.	86
9. El voto programático.	87
10. El municipio como "Gobierno local".	89

11. Formación para la modernización y descentralización de los gobiernos locales.	91
12. Capacidad de los gobiernos seccionales para asumir nuevas responsabilidades y recursos.	92
• Conclusiones	93
• Bibliografía	94

Necesidades básicas y gestión municipal en los cantones del Ecuador

Carlos Larrea 97

• Introducción	97
• Problemática y objetivos	98
• Fuentes y metodología	98
• Gáfico 1	
Fases metodológicas del estudio sobre gestión municipal y necesidades sociales.	101
• Cuadro 1 Indicadores e índices de desarrollo social obtenidos para los cantones del Ecuador.	103
• Cuadro 2 Indicadores de educación por región y área: 1990.	104
• Cuadro 3 Indicadores de salud por región y área: 1990.	110
• Cuadro 4 Indicadores de vivienda por región y área: 1990.	115
• Cuadro 5 Indicadores de pobreza por región y área: 1990.	125
• Cuadro 6 Índices de desarrollo social por región y área: 1990.	126
• Capacidad de gestión de los municipios	131

Gestión comunitaria y ciudad en América Latina

Diego Carrión (CIUDAD) 141

1 • La institucionalidad y los asentamientos populares urbanos.	142
Algunos conceptos en discusión.	142
2 • La acción institucional para el desarrollo de los barrios populares y el fortalecimiento comunitario.	150

Cuellos de botella de la descentralización en el Ecuador¹

Lautaro Ojeda Segovia

Es un hecho incontrovertible que la mayoría de los Estados latinoamericanos se han vuelto ineficientes, pesados y cada vez menos capaces de satisfacer las demandas y presiones de distintos sectores sociales. Los canales tradicionales de representación política se han vuelto cada vez más estrechos e insatisfactorios. El clientelismo y la corrupción se convirtieron en rasgos característicos de la acción estatal, en el marco de una estructura centralista que restó posibilidades a las regiones y las localidades y profundizó los desequilibrios territoriales (Fabio Velásquez, 1996:36).

La crisis económica de los ochenta, además de incidir en la crisis fiscal, contribuyó en la inestabilidad política, en la fragilidad institucional, en el sistema de partidos políticos, en el deterioro del Congreso y del Poder Judicial, en el debilitamiento y fragmentación de las organizaciones sociales.

El deterioro del aparato público se ha manifestado principalmente en la incapacidad para abordar las intensas tareas redistributivas que le son propias y en particular en la deficiencia en la prestación de servicios públicos, tales como la educación, la salud, la atención y protección de los grupos vulnerables.

1 Una versión similar a ésta, aparecerá publicada próximamente por Abya Yala (1998) como parte de un capítulo del libro "Encrucijadas y perspectivas de la Descentralización en el Ecuador"

Región, así como de incipiente práctica descentralizadora desarrollada en el país.

1. Reducción de la descentralización de la mayoría de los gobiernos locales a la transferencia de recursos económicos del Gobierno Central.

Las dos consultas que la Asociación de Municipalidades del Ecuador realizó en varios consultados sobre el tema de la descentralización², mostró que la mayoría de las autoridades conciben la descentralización simplemente como la transferencia de recursos económicos, más no de responsabilidades y atribuciones, lo que significa que el gobierno central deba mantener intactas sus obligaciones de servicio, con menos recursos presupuestarios.

Con el propósito de ilustrar la magnitud, complejidad y desafíos que contiene la transferencia de recursos económicos a los gobiernos seccionales, tomando en cuenta los cambios que en este ámbito introdujo la Nueva carta Política, hacemos, a continuación una comparación entre lo que hubiese significado la aplicación de la Constitución Política anterior y la actual, destacando algunos de los probables problemas que se podrían presentar en la práctica.

La Constitución Política, reformada en 1996, disponía en el art. 149 letra c que:

"Para hacer efectiva la autonomía económica, sin perjuicio de otros recursos que se asignen a los gobiernos seccionales autónomos, destinase el quince por ciento del Presupuesto del Gobierno Central en beneficio de los consejos provinciales y municipios del país; y será distribuido conforme con la Ley, sobre la base de planes de inversión tanto provinciales como municipales".

2 Los resultados de estas consultas fueron entregados a los participantes de la XX Asamblea de la AME, realizada en la ciudad de Machala en diciembre de 1996 como un Resumen Ejecutivo "Qué y cómo descentralizar los servicios básicos", fueron además publicados en la Rev. Poder Municipal No.33 enero/junio, Publicación Trimestral de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, "Opiniones sobre la transferencia de atribuciones y servicios a los Gobiernos Seccionales, Quito, 1997.

Por su parte la Ley de Distribución del 15% regula la distribución, manejo, transferencia y control de la asignación constitucional. Esta Ley, creó el Fondo de Descentralización conforme al cual se distribuye el 70% del 15% para los municipios y el 30% para los consejos provinciales. Establece así mismo las fórmulas de distribución del Fondo para Municipios y Consejos Provinciales, en el primer caso dispone que el 10% del Fondo sea distribuido en partes iguales; el 40% en proporción a la población del cantón, en relación con la población total del país; y, el 50% restante en proporción a la población con necesidades básicas insatisfechas que residen en el cantón, en relación con la población con necesidades básicas insatisfechas en todo el país.

Finalmente, la primera disposición transitoria de la Ley del 15%, introduce el criterio de gradualidad en la transferencia del 15% en el sentido de iniciar la entrega a partir del 1 de junio de 1997, con el equivalente al 3% del Presupuesto del Gobierno Central, **excepto los ingresos provenientes de créditos internos y externos**; el 7% desde enero de 1998; el 11% a partir de enero de 1999; y, el 15% desde enero del año 2000.

La aplicación de esta Ley significó un aumento significativo de las asignaciones del Gobierno Central a los gobiernos seccionales; en efecto en 1997 asignó doscientos ochenta y seis mil millones de sucres para los municipios y ciento veinticinco mil millones de sucres para los consejos provinciales.

Según Jaime Carrera (1998:232) este aumento significó que para 1997 el 77% del conjunto de ingresos de los gobiernos seccionales se financiaba con transferencias del gobierno central, pero a la vez que la presión política que ejercen los gobiernos seccionales para obtener rentas sea una de las causas permanentes del déficit fiscal.

Para 1998 el Presupuesto del Gobierno central incluyó por concepto del 7%, 900 mil millones de sucres: 630 mil millones para los municipios y 270 mil millones para los consejos provinciales. Además el Gobierno comprometió adicionalmente para 1998, una partida cercana a los 500 mil millones

de sures para que los organismos seccionales renueven su equipo caminero y emitió un bono por USD25 millones (alrededor de 117.0000 millones de sures) extra.

Las asignaciones establecidas en la Constitución anterior deberán modificarse con la aplicación de la norma de la Nueva Carta Política que dispone que las "asignaciones a los organismos del régimen seccional autónomo no podrán ser **inferiores al quince por ciento de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central** (art. 232, núm.).

Esta disposición cambia la magnitud de los recursos que de acuerdo con la Constitución anterior [art. 149, letra c.) y en la Ley de Distribución del 15% que exceptúa del 15% los ingresos provenientes de créditos internos y externos, excepción que para el año 1997 significó aproximadamente el 40% del Presupuesto del Gobierno Central. Por otra parte dispone la garrulidad en la entrega de dichos recursos. En cambio, la norma constitucional vigente, señala que la fuente del 15% son los **ingresos corrientes totales**, que significan alrededor del 75% del presupuesto del gobierno central; pero además elimina la gradualidad, lo que quiere decir que los organismos seccionales, a partir del próximo año, deberán recibir el cien por cien del 15%.

Con el propósito de ilustrar este cambio, utilizaremos el cálculo que la Asociación de Municipalidades del Ecuador hace en el caso de que se hubiese aplicado la legislación anterior y la actual. Según la Asociación, los municipios debían recibir en el año 1999, alrededor de 1.250.000.000.000 sures. En cambio, de acuerdo a la nueva Carta Política recibirán aproximadamente 2.250.000.000.000, es decir un billón de sures (1.000.000.000.000 de sures) más.

No hay que olvidar que a los recursos señalados se deben agregar los que por la Ley del FODESEC y por leyes especiales reciben los organismos seccionales. Debe así mismo tenerse en cuenta las asignaciones extra presupuestarias³ que sí bien la Constitución vigente las prohíbe (art. 232, inc. 2do.), Es probable que, a través, de algún subterfugio legal continúen entregándose.

Como se puede observar el aumento de transferencias del gobierno central a los organismos seccionales es muy importante, lo que no quiere decir que sea suficiente para poder satisfacer las ingentes necesidades, especialmente de los cantones más pobres, pero sí, que los gobiernos seccionales deban enfrentar un desafío importante, esto es, el de invertir los nuevos recursos en forma planificada, en servicios prioritarios, en las nuevas áreas que la Ley de Descentralización les asigna; todo ello en forma transparente, participativa y eficiente.

Con el propósito de prever lo que podría ocurrir con el aumento de transferencias de recursos a los gobiernos locales, considero útil observar la experiencia colombiana en razón de la vecindad y similitud cultural con este país, recogemos algunas de las conclusiones e inquietudes que sobre el tema formulan analistas como Pedro Santana Rodríguez (1996:14).

"Se sospecha, dice el autor, que las transferencias con destino a los departamentos y municipios son demasiadas, lo que ha llevado al debilitamiento del Estado central. Quienes sostienen este planteamiento, afirman que el déficit fiscal del nivel nacional del Estado se explicaría por el volumen de recursos transferidos a las entidades territoriales. Se sospecha que los recursos transferidos han ocasionados dos males que es preciso superar: la pereza fiscal, esto es, que los municipios se apoyan en las transferencias sin realizar esfuerzos propios que lleven al fortalecimiento de áreas municipales y aún departamentales".

Plantea por otra parte que "el desbordamiento en el gasto público central no se debe tanto a las transferencias y al crecimiento de los recursos municipales y departamentales sino a que el Estado central siga manteniendo la misma o mayor estructura burocrática que no fue eliminada al tiempo que

3 Asignaciones que para el año 1997, según el Ministerio de Finanzas, ascendieron a más de 630 mil millones de sucres; y, finalmente el pago de deudas de los municipios por el gobierno central, que para el mismo año 1997 significó 314 mil millones de sucres.

se producían las reformas descentralistas. Un recorte significativo en los gastos burocráticos no afectaría la presencia y la eficacia del Estado central, antes, por el contrario, lo volvería más ágil y eficiente, si a la par del recorte se profesionaliza aún más el empleo público nacional. Los gastos del aparato central del Estado han venido creciendo cuando disminuyen sus recursos".

Los resultados de la evaluación del proceso de descentralización en Colombia permite advertir algunos de los posibles problemas a los que deberá enfrentar el gobierno central para cumplir con la disposición constitucional y los gobiernos seccionales para invertir en forma eficiente, equitativa y transparente los nuevos recursos que le serán asignados en los próximos años.

2. Transferencia de nuevas atribuciones y responsabilidades de los municipios y consejos provinciales.

Los arts. 9 y 10 de la Ley de Descentralización se refieren a las transferencias de atribuciones y responsabilidades del gobierno central a los organismos seccionales. Dispone que dicha transferencia se concretará a través de convenios con los municipios que así lo deseen, los que podrán hacerse cargo de la planificación coordinación y evaluación de programas de salud, nutrición, seguridad alimentaria; de la construcción y equipamiento de establecimientos educativos, de la planificación y administración de programas de vivienda; y, por su parte los consejos provinciales podrían asumir responsabilidades tales como la construcción y administración de caminos vecinales, programas de desarrollo rural integral, canales de riego, etc.

En mi criterio, la posibilidad de que los gobiernos seccionales asuman las atribuciones y responsabilidades establecidas en la Ley de Descentralización parecen ser remotas o, en todo caso, poco probable puesto que, en la mayoría de ellos existe temor, desconocimiento, desconfianza, y por que no decirlo, comodidad, al no querer complicar la administración y la

gestión municipal, a pesar de los nuevos y significativos recursos que han comenzado a ser transferidos del Gobierno central y que irán en aumento como se ha destacado anteriormente.

3. Probable disminución del esfuerzo fiscal de los gobiernos locales.

La mayoría de los procesos de descentralización en América Latina, muestra que la transferencia de recursos del gobierno central a los gobiernos subnacionales puede profundizar relaciones "perversas" en el sentido que, mientras mayor es la transferencia de recursos económicos, mayor es la desmotivación en la generación y recaudación de recursos locales. Hecho que tiene claras consecuencias en la pérdida de autonomía.

La experiencia de tributación local muestra un reducido esfuerzo, de la mayoría de los organismos seccionales para lograr rentas propias, especialmente de los consejos provinciales. Realidad que respalda el fundado temor que las nuevas asignaciones produzcan un efecto contrario en la recaudación de tributos locales, esto es su disminución.

La experiencia más cercana de descentralización, la colombiana entrega algunas lecciones en el campo de la relación entre aumento de transferencias de recursos y disminución del esfuerzo fiscal de los gobiernos locales que bien vale la pena tenerla presente. En efecto, las evaluaciones sobre el proceso de descentralización realizadas en Colombia, con motivo de cumplirse 10 años de su ejecución muestran que:

"siempre es más fácil recurrir al gobierno central en búsqueda de fondos que enfrentar a los votantes locales enfurecidos por el incremento de los impuestos locales. Que, frente a la transferencia de recursos nuevos y significativos, la respuesta es generalmente de disminución del esfuerzo por recaudar los tributos locales".

Si tenemos en cuenta esta lección y agregamos a ella las condiciones de crisis económica e incluso la presencia de

un acontecimiento tan devastador como el producido por el Fenómeno de El Niño, no es aventurado pensar en el comportamiento de las autoridades locales similar al experimentado en Colombia, esto es, de no realizar mayores esfuerzos por recaudar los tributos locales pendientes y peor aún nuevos, sino al contrario disminuir la recaudación evitándose, en esta forma conflictos políticos y el desgaste que ocasiona el cobro en la comunidad.

El efecto negativo más importante que se supone produce las transferencias automáticas es la reducción del esfuerzo fiscal de los gobiernos locales. El argumento es muy sencillo ante la presencia de un flujo continuo de recursos que llega a los municipios, sin ningún esfuerzo por su parte, el comportamiento más probable y reaccional es que los gobernantes locales prefieran disminuir la recaudación de sus recursos propios evitándose, en esta forma, los conflictos políticos y el desgaste ante la comunidad que ocasiona el aumento de los impuestos locales.

Es además comprensible que el contribuyente no esté dispuesto a incrementar su tributación cuando su entorno económico se encuentra en recesión o cuando no está satisfecho con los servicios públicos. Las constataciones señaladas han llevado a formular el supuesto de la relación automática, de causa a efecto, entre las nuevas y automáticas transferencias a los gobiernos locales y la reducción de su esfuerzo fiscal.

4. Prioridades de inversión

Al definir las prioridades de inversión local se pueden identificar tres alternativas: rechazo abierto a la planificación, lo que podría resumirse en la frase "todo es prioritario"; la segunda, que expresada en términos literarios, se puede resumir en la frase las prioridades surgirán en el camino o "al andar", y una tercera que plantearía que las prioridades se definen en un proceso de planificación participativa.

En época de crisis y más aun de emergencia económica y social causada por el Fenómeno de El Niño, las obras de "reconstrucción" de la infraestructura de apoyo a la producción y de la infraestructura social, es sin duda una primera prioridad.

Una segunda, sugiere la misma ley de Distribución del 15% al decir que con "tales recursos deberá priorizarse básicamente la terminación de obras inconclusas"

Y una tercera, se enmarca en el ámbito de la planificación participativa y se refiere a la definición de " Inversiones de áreas duras y áreas blandas" (R. Kaztman y P. Gerstenfeld, 1990) de largo y de corto plazo. Puesto que se trata de un tema relativamente nuevo, pero fundamental para entender la lógica de priorización de las inversiones, me detendré en él.

Hay programas y metas sociales que por su dimensión y complejidad exigen tiempos largos para su realización y por lo tanto requieren del apoyo económico y político de varios gobiernos, tal es el caso, de ámbitos como la educación básica (acceso efectivo), la salud (modificación de las prácticas sanitarias) nutrición y de alimentación.

Existen, por el contrario, programas y proyectos que son de inmediata ejecución, que no requieren de largos y complejos trámites administrativos para su contratación, es decir de obras que demandan montos pequeños y tiempos cortos, que pueden alcanzar el respaldo inmediato de la población y lograr el apoyo de organismos nacionales e internacionales, pero que ante todo que tienen una clara incidencia política; dicho en forma enfática, que son de inmediata rentabilidad política.

La práctica política muestra que la visión de largo plazo no forma parte de la cultura política nacional ni local, por lo que los proyectos y obras que demanden plazos que excedan a los que le corresponde a la autoridad de turno, no forman parte de la Agenda Política local de las autoridades, puesto que normalmente las autoridades buscan la rentabilidad política inmediata para el mejoramiento de su imagen. Si a esto se agrega el inveterado comportamiento político de rechazo de las obras y acciones de la administración anterior, se explica porqué los proyectos y obras tienen un carácter inmediatista y en "áreas blandas".

En base del razonamiento expuesto se puede concluir que las áreas duras, es decir aquellos programas y proyectos que demandan tiempos y recursos amplios, tienen poca probabilidad de ser priorizados no así las pequeñas obras que de-

mandan tiempos cortos para su realización y que puedan ser inauguradas dentro del período político de las autoridades de turno y que normalmente benefician directamente a la clientela política local actual o potencial.

5. Restricción o eliminación de los informes sobre presupuesto del organismo planificador y del organismo regulador de la contratación de los organismos seccionales.

El art. 16 de la Ley de Descentralización dispone que:

“En ningún caso el CONADE ni organismo alguno del mismo emitirá, informe, calificaciones, restricciones o aprobaciones respecto de los proyectos, planes y de más actividades de las entidades del régimen seccional autónomo. Igual prohibición regirá respecto de las entidades del sector público, así como para las organizaciones empresariales, laborales, sociales, universidades y escuelas politécnicas”.

Las críticas formuladas por la mayoría de los gobiernos seccionales respecto del papel del CONADE en relación con las tareas relacionadas con los organismos seccionales, especialmente la relativa a los presupuestos, llevó, en mi criterio, al extremo de eliminar su relación con ellos, antes que redefinir sus atribuciones y responsabilidades. En estas condiciones cabe preguntar si ¿la mayoría de los gobiernos seccionales se hallan preparados o disponen de los recursos técnicos para elaborar sus planes y proyectos en forma consistente y coordinada con los planes nacionales?. Preocupa además los criterios para priorizar los servicios y obras y su articulación con las inversiones y gastos de los otros organismos del régimen seccional autónomo y dependiente, así como las condiciones de elaboración de los proyectos de inversión.

De acuerdo al Reglamento N° 00008 de 30 de octubre de 1997 la SENDA dispuso su autoexclusión en la selección, valoración y evaluación de los recursos humanos de las entidades del régimen seccional autónomo. En efecto dicho Reglamento prescribe que:

“La Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo no emitirá resolución, informe o dictamen alguno referente a selección y evaluación del desempeño, registro de nombramientos, creación, clasificación, reclasificación, valoración o revaloración de puestos, gastos de representación o cualquier otras remuneración de los funcionarios, empleados o trabajadores de los Gobiernos Seccionales Autónomos, a partir de la vigencia del presente Acuerdo” (art. 1).

En forma similar a las críticas que los gobiernos seccionales expresaron del CONADE, lo hicieron de la SENDA a la que la calificaban de intervencionista, burocrática y autoritaria. Probablemente estas acusaciones junto con la disposición relativa a la prohibición de no intervención de cualquier entidad pública en sus asuntos, explican este Acuerdo.

En el mes de septiembre, el Gobierno del Presidente Mahuad suprimió esta dependencia estatal, por lo que habrá que esperar la decisión del Gobierno respecto del organismo que tendrá a cargo las atribuciones que la SENDA tenía respecto de los organismos seccionales.

En relación con la planificación nacional, la nueva Carta Política introdujo algunos cambios respecto al papel de la planificación que en cierta forma la reivindica, no sólo respecto de la planificación central sino de la planificación descentralizada, al disponer por ejemplo, la creación del Sistema Nacional de Planificación y la participación en la planificación nacional de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley (art. 255). Pero además al disponer la incorporación de sistemas descentralizados en los sectores sociales como salud (art. 45), niñez y adolescencia (art. 52); educación (art. 68); y, seguridad social (art. 58, inc. 2do).

6. Cambios en la división político territorial: incorporación de circunscripciones territoriales y regímenes especiales

La nueva Constitución altera la división político administrativa del Ecuador, al incorporar en esa división otro nivel, el

de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas (art. 224).

El movimiento indígena desde inicios de esta década ha venido planteando el reconocimiento constitucional de la pluri-nacionalidad, fue parcialmente logrado en la Constitución reformada en 1996 que introdujo en su primer artículo cambios en esa dirección, al incorporar dentro de las características que definen al Estado ecuatoriano el que éste es pluricultural y multiétnico

Otro logro, en ese sentido es la ratificación del Congreso Nacional del Convenio 169. Este instrumento fue fundamental para la negociación de un conjunto de derechos que fueron reconocidos por la Asamblea Nacional (Cap. 5. De los derechos colectivos. De los pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos, arts. 83-85). Con relación al reconocimiento de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, se pueden destacar los siguientes derechos (art.84):

- Conservar la propiedad de las tierras comunitarias que serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e indivisibles salvo el derecho del Estado de declaratoria de utilidad pública.
- Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley.
- Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.
- Ser consultados sobre planes y programas referidos a prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y puedan afectarlos ambiental o culturalmente, participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen.
- A no ser desplazados, como pueblos, de sus tierras.

Es, entonces, en esta marco normativo que la Asamblea incorpora dentro de la división político territorial, a las cir-

cunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. En concordancia con esta norma la ley que la regule deberá tener en cuenta no sólo los derechos señalados sino las implicaciones que pueda tener tales circuncripciones en la distribución de recursos, en la planificación, en definitiva en la descentralización.

La Nueva Carta Política dispone además que "podrán establecerse regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales...". (art. 238). Es así mismo importante pensar en las implicaciones que esta disposición podría tener en el ámbito administrativo, político, de distribución de recursos, etc.

7. Participación ciudadana

Cuando se analizan casos empíricos relativos a la participación ciudadana en los procesos de descentralización puede concluirse fácilmente que existe poco interés en la participación. Las causas y motivos son múltiples pues tienen que ver con la cultura política autoritaria, el clientelismo, la débil tradición participativa, la carencia de mecanismos e instituciones que faciliten la participación.

Esta, es probablemente la razón, del fracaso de la participación cuando en un país lo que se producen son procesos desconcentrados y no descentralizadores. En esas condiciones incentivar un proceso de participación implica solamente estimular modalidades de consulta pero no de concertación que sería el auténtico ejercicio del poder.

La participación ciudadana en el manejo de los asuntos públicos, constituye hoy en día una variable central de preocupación a los efectos de lograr una mayor democratización y con ello, la eficacia necesaria en los servicios que generen los beneficios a la población

Puesto que el término participación es utilizado con diversos significados, es conveniente esforzarse por precisar el contenido y alcance que se utilizará en adelante.

El diccionario de la Real Academia Española define participar como "tener una parte de alguna cosa o tocarle algo de ella.

que si ésta no se halla vinculada con el proceso de identificación y selección de prioridades, con la vigilancia o fiscalización de las decisiones, no debería denominarse tal, sino simulacro de participación, puesto que, como sea precisado anteriormente, el fin de la participación es otorgar al participante un papel efectivo en el proceso que culmina en la toma de decisiones.

En la dirección anotada es fundamental destacar, por ejemplo, el papel que pueden jugar los comités de vigilancia -o como quiera llamárselo- en el control, seguimiento y evaluación de los compromisos, ofertas y acuerdos logrados con las autoridades locales con una organización o una comunidad.

Para el caso ecuatoriano, Fernando Carrión opina que la participación ciudadana no es muy bien vista por las autoridades municipales, así como en el fortalecimiento de la democracia local; en este sentido afirma:

“En general las autoridades municipales no demandan más competencias, pero tampoco quieren saber nada del fortalecimiento de la democracia local. La participación popular y el mejoramiento de la representación social no les interesa en absoluto, porque significa romper las bases sociales sobre las cuales descansa su poder. La participación popular es aceptada sobre la base de su no institucionalización y, además bajo un esquema de cooptación que garantice y reproduzca su clientela” (F.Carrión, 1998:24)

En suma, la participación ciudadana parece ser uno de los problemas más controversiales y complejos que los gobiernos locales deben enfrentar.

8. Revocatoria del mandato

En la Consulta Popular realizada el 25 de mayo de 1997 el pueblo ecuatoriano reivindicó su derecho a revocar el mandato político que otorga a quienes elige en comicios. En cumplimiento de la voluntad popular dicha revocatoria fue incorporada en las reformas constitucionales de la anterior Constitución en el art. 51.

La constitución vigente dedica una sección con cinco artículos (109 a 113) en los que establece las causales: corrupción e incumplimiento injustificado del Plan de Trabajo y los procedimientos fundamentales para el ejercicio de la revocatoria del mandato.

Al parecer, la introducción -poco ortodoxa- de procedimientos en la Constitución para la ejecución de este derecho, probablemente se debe a los excesos y maniobras políticas ocurridas en países en los que existe este derecho como Colombia y Bolivia.

Es importante destacar que si bien las leyes de Régimen Municipal y Provincial establecen un conjunto de causales para la declaratoria de destitución o vacancia del cargo de alcalde y de prefecto (art. 47 de la Ley de Régimen Municipal) ésta atribución podía ser ejercida solamente por los concejales o consejeros, según el caso, lo que en la práctica llevó a que las destituciones sean excepcionales puesto que buena parte de ellas se hallan estrechamente ligadas a la hegemonía política de los partidos mayoritarios o a caciques locales.

Otra de las posibles razones de la aplicación excepcional de las disposiciones sobre la declaratoria de vacancia o de destitución, es la existencia de una cultura de confabulación política o de colusión entre los que deberían ser destituidos y los que deberían tomar esa decisión.

La ciudadanía de acuerdo a la constitución anterior no tenía ninguna atribución de plantear y peor aún resolver la destitución. Esta limitación es eliminada por la nueva Constitución al reconocer el derecho de los ciudadanos a resolver la revocatoria a través de un acto electoral, cuyos resultados tienen carácter obligatorio.

9. El voto programático

Probablemente, uno de los mecanismos de participación ciudadana más importantes que consagra la Constitución es la condición que se exige al candidato a alcalde, prefecto o diputado de presentar su plan de trabajo como un requisito para inscribir su candidatura.

Textualmente el art. 109 dispone: Los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. Cada uno de los candidatos a alcalde, prefecto o diputado, al inscribir su candidatura presentará su plan de trabajo ante el correspondiente tribunal electoral".

Con esta disposición el legislador aspira a que el candidato además de someter los lineamientos básicos de su programa de gobierno o de gestión a la opinión pública, deba orientar su acción al cumplimiento de dicho programa, a hacer realidad, en términos de programas y proyectos lo que fue su compromiso frente al electorado.

La práctica política referente a la relación entre propuestas de campaña y cumplimiento de las mismas, muestra su reiterado incumplimiento, pero a la vez, la imposibilidad de que el electorado pueda no pedirle cuentas y peor aún retirarle su confianza e incluso revocar su mandato.

En efecto, inútil hubiese sido si el legislador exija la inscripción del plan de trabajo, sino le acompañaría a su incumplimiento una sanción.

Con esta disposición el elector dispondría de mejores alternativas programáticas, probablemente más objetivas y viables, para su opción electoral, pero además podría dejar de lado aquel inveterado comportamiento que se expresaba en un verdadero "acto de fe" en las virtudes personales del candidato a quien le entregaba un verdadero "cheque en blanco"; dicha confianza generalmente ha sido defraudada, minando de esta forma al sistema democrático y contribuyendo a la desconfianza y pérdida de legitimidad del mecanismo electoral.

Este mecanismo de control democrático, serviría, según el colombiano Alejo Vargas (1994:44) a los electores para:

1. Escoger no simplemente al candidato más simpático y con mejores slogans de campaña, sino a aquel que presente mejores alternativas de solución a los problemas de sus regiones o localidades;
2. Establecer una relación de co-responsabilidad entre mandante y mandatario;

3. Realizar un control social sobre la gestión de su gobernante regional o local;
4. Establece límites a la acción política y administrativa del mandatario;
5. Iniciar acciones de revocatoria de mandato, con sustento real más allá de las tentaciones por liquidar pleitos pueblerinos, a aquellos alcaldes –o prefectos- que en su gestión administrativa no estén cumpliendo con lo que se comprometieron en el momento de la elección”.

Además de lo señalado, el voto programático serviría como un mecanismo que force al establecimiento de prioridades de acción para la futura acción de los elegidos, aún antes de ser electos, lo cual contribuiría a eliminar la frecuente improvisación de los candidatos en la presentación de sus plataformas políticas y a establecer las líneas prioritarias del plan de trabajo provincial, o municipal a la que el candidato se obligue y en gran medida, a materializar su plan en los presupuestos respectivos (A. Vargas, idem:44).

Evidentemente, el voto programático no puede ser visto como la panacea que solucione todos los males políticos puesto que el cumplimiento del Plan de Trabajo depende no sólo de la voluntad del ejecutivo, sino de un conjunto de factores externos e internos que se relacionan con un conjunto de variables macroeconómicas así como de colaboración o de rechazo e incluso de boicot del cuerpo edilicio o de funcionarios a la gestión municipal o provincial, factores que podrían volver inviable la propuesta de trabajo. Dicha situación establece una responsabilidad limitada a tales condicionamientos, a la vez qué podría ser una excusa (real o supuesta) para justificar eventuales incumplimientos de los programas de gobierno.

10. El municipio como “Gobierno local”

En el lenguaje modernizador, se ha vuelto común sustituir el término municipio por el de gobierno local. El contenido y alcance de estos dos términos, al parecer, no acaban de

ser precisados o en todo caso sus sentidos son múltiples. En estas condiciones, si se pretende redefinir al municipio como un gobierno local, es necesario, precisar los componentes básicos que deberá comprender este nuevo concepto.

En primer lugar, conviene aclarar que el gobierno local se realiza a través de múltiples instituciones de distinto origen, por ello no se puede reducir el municipio al poder local, puesto que hay varios poderes locales, por cierto que normalmente el municipio juega el papel protagónico (F.Carrión:1997:166 a 169).

Dentro del concepto de gobierno local, es fundamental incorporar los aspectos económico-productivo, especialmente lo relativo al fomento y a la promoción de actividades productivas, el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables, particularmente en momentos en los que la depredación e incluso exterminio de tales recursos constituye una de las principales amenazas para el futuro inmediato y mediano de la población ecuatoriana, políticas y servicios sociales locales; ordenamiento territorial; el medio ambiente, la participación ciudadana y la información para la modernización y descentralización.

La realidad municipal muestra que las responsabilidades mencionadas no son parte del funcionamiento actual municipal, por que su inclusión deberá ser gradual y adaptada a las condiciones específicas de la localidad que decida emprender estas nuevas funciones.

La capacidad de gestión según la CLAD⁴ implica, entre otros factores, la existencia de unidades que asuman los servicios de los que se va a hacer cargo el gobierno local, recursos humanos calificados, manejo de tecnología gerencial, capacidad para desarrollar proyectos, presencia de una estructura organizacional sólida. Estas instancias pueden ser direcciones, gerencias, departamentos o simplemente programas que definan la presencia institucional.

4 CLAD, Municipalización de los Servicios Sociales en América latina, Caracas, 1996.

11. Formación para la modernización y descentralización de los gobiernos locales.

Es un hecho incontrovertible que, en el orden nacional, no existen políticas sistemáticas que contribuyan a la formación de recursos humanos para los gobiernos seccionales.

No existen, tampoco programas de formación de recursos humanos que elaborados concertadamente con los protagonistas de la vida municipal contribuyan a la formación y desarrollo de funcionarios y trabajadores de los gobiernos locales con capacidad política y técnica para orientar de mejor manera la elaboración y ejecución de los programas y planes de desarrollo local.

Hay que reconocer que la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, el Banco del Estado, el Instituto de Capacitación Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, ICAM, entre otros organismos, han desarrollado serios y sostenidos programas de capacitación de recursos humanos municipales e incluso en algún caso en el ámbito de la formación profesional (postgrados), pero ninguno de ellos forma parte de un programa nacional de formación y capacitación de recursos humanos dirigido a los gobiernos locales.

En tales condiciones es fundamental emprender programas que vayan más allá del adiestramiento en aspectos puntuales y sectoriales de la administración y gestión municipal. La complejidad, magnitud e importancia de la problemática local, provincial y regional exige que se desarrollen cursos de postgrado en los que se reflexione, en forma global y específica acerca de los problemas, soluciones y lecciones que en el ámbito de la descentralización arrojan experiencias latinoamericanas y ecuatorianas. Además es imprescindible fomentar el debate teórico y operativo respecto de los contenidos, alcances y posibilidades de la modernización y descentralización. Estos temas no han sido objeto de mayor preocupación académica y peor aún política en el país.

12. Capacidad de los gobiernos seccionales para asumir nuevas responsabilidades y recursos

Hay quienes establecen una dicotomía entre la administración pública y la privada, la primera destinada a satisfacer las necesidades de bienes y servicios de los clientes, mientras que la segunda buscaría asegurar las necesidades de los ciudadanos.

Esta diferencia, plantea Alvaro Sáenz (1994:18) exige analizar el significado de los términos "cliente" y "mercado". El debate actual entre lo privado y lo público exige profundizar y precisar la diferencia entre estos conceptos. En el presente caso me limitaré al tema de la capacidad de administración.

Si, por capacidad entendemos la aptitud, suficiencia o disposición para comprender, para administrar proyectos y acciones en bien de la comunidad, podrían decir que los municipios deberán preparar o disponer, al menos de dos condiciones básicas: recursos humanos calificados en tal forma que desarrollen programas de formación y capacitación de funcionarios municipales que enfatizan en habilidades y destrezas para mejorar la capacidad de elaboración y desarrollo de proyectos de inversión, pero también para el manejo de los servicios; y. de una estructura institucional técnico-administrativa adecuada para atender a las demandas actuales y nuevas responsabilidades que deberán asumir los organismos seccionales en el futuro inmediato y mediato.

Con el propósito de mostrar uno de los aspectos que demanda el desafío de la modernización y de asunción de nuevas responsabilidades y recursos económicos por parte de los gobiernos seccionales, en términos eficientes, ágiles y transparente. Veamos lo que esto implica en el ámbito de la tecnología de la información.

Sin duda, el pionero en la utilización de tecnologías de la información es el Municipio de Quito. Desde la década de los 80 comenzó a utilizar sistemas informáticas para catastros, contabilidad, control de bienes muebles, así como para el control del personal.

En la actual década se han incorporado a la tecnología computarizada algunos municipios como los de Quero, Pastaza, Cuenca, Ambato, Guayaquil, Santo Domingo de los Colorados.

Aunque los municipios están asumiendo la tecnología, destaca el periódico especializado en tecnologías de información *COMPUTERWORLD* (1998:12 y 13), existen graves dificultades, especialmente en los cabildos pequeños por escasez de recursos, desconocimiento del uso de los paquetes informáticos de hardware y software y del manejo de computadoras.

Hay que destacar que existe en la mayoría de los municipios, la conciencia de la importancia de incorporar tecnología de información en la gestión municipal, lo que les permitirá modernizar y mejorar la recaudación de los tributos, optimizar la gestión financiera y administrativa en general.

Los costos de informatización de los municipios, dependiendo de su magnitud y complejidad son altos pero ya sea con recursos propios o con el apoyo, asistencia técnica de organismos internacionales como la Agencia Interamericana de Desarrollo (AID), la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), del BID (proyecto (Mosta) y de organismos nacionales como el BEDE, la AME, están logrando incorporar sistemas modernos de información.

Conclusión

No quisiera concluir este análisis sin antes señalar que el hecho de haberme centrado en 12 "cuellos de botella" de la descentralización y en la complejidad que ellos encierran, no tiene sino una clara intención que se sintetiza en contribuir a la puesta en práctica del proceso de descentralización, a todas luces necesario y urgente, pero que además de tener detrás de sí un conjunto de legítimas reivindicaciones y demandas, no dispone todavía de los correspondientes estudios, propuestas y programas de ejecución, así como de las condiciones técnicas y administrativas favorables para su ejecución inmediata y eficiente. Todo esto no significa que sea imprescindible que, en forma previa, el cumplimiento de las condiciones necesarias para iniciar su ejecución.

Espero que las propuestas y proyectos necesarios para la iniciación del proceso sean diseñados con la participación de los beneficiarios ya sea en forma previa o simultánea a la ejecución del proceso de descentralización.

Es, en el marco de estas intensiones que adquiere sentido este esfuerzo por identificar los problemas actuales y probables a los que debe enfrentar el proceso de descentralización en el país. Probablemente, el reto más profundo consista en que dicho proceso sea asumido en forma consciente, responsable, solidaria y democrática por sus actores protagónicos.

Bibliografía utilizada

Carrión, Fernando, Descentralización y Gobernabilidad, en ALAP, AEPP, Globalización, Finanzas y Gestión Pública, Ministerio de Finanzas, Quito, 1997.

Carrión, Fernando, Descentralización: Entre lo global y lo local, en Rev. Ecuador Debate, N.44, CAAP, Quito, agosto de 1998

Carrera, Jaime, Hacia el equilibrio fiscal para reducir la pobreza, Facultad de Economía, PUCE, Abya-Yala, Quito, 1998. COMPUTERWORLD, N.11, año 01, 07 al 20-09, 1998, Quito.

COMPUTERWORLD, N.11, año 01, 07 al 20-09, 1998, Quito.

Ecuador República del Ecuador, Constitución Política de la República del Ecuador, Asamblea Nacional Constituyente, Edit. El Conejo, Quito, 1998.

Ecuador República del Ecuador, Constitución Política de la República del Ecuador, Reformada, Quito, 1996.

Ecuador República del Ecuador, Ley de Régimen Municipal, Ediciones Jurídicas, Quito, 1992.

Ecuador República del Ecuador, Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, Registro Oficial N.169, 8 de octubre de 1997.

Ecuador República del Ecuador, Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, Registro Oficial N.27, 20 de marzo de 1997.

- Ecuador República del Ecuador, Reglamento de Aplicación de la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, Registro Oficial N.183, 29 de octubre de 1997.
- Kaztman, Rubén y Pascual Gerstenfeld, Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social, en Revista CEPAL N.41, Santiago de Chile, agosto de 1990.
- Maldonado, Jorge, La Participación local como elemento fundamental de una cultura solidaria, en Cultura de la Solidaridad. Realidad y Utopía, Instituto de Estudios Humanísticos, Santiago de Chile, 1994.
- Ojeda Segovia, Lautaro, Los seis "cuellos de botella" de la descentralización en el Ecuador, Rev. Gestión N.46, Quito, abril de 1998.
- Ojeda Segovia, Lautaro, Opiniones ciudadanas sobre la transferencia de atribuciones y servicios a los gobiernos seccionales, en Revista Poder Municipal, N.33, Quito, enero/junio de 1997.
- Ojeda Segovia, Lautaro, Descentralización, Los bemoles de tener más dinero, Rev. Gestión N.48, Quito, mayo de 1998.
- Sáenz Alvaro, Léxico Político Ecuatoriano, ILDIS, Quito, 1994.
- Santana Rodríguez, Pedro, Legitimidad política y descentralización en Rev. Foro, N.29, Santa Fe de Bogotá, 1996.
- SENDA, Reglamento 00008 de 30 de octubre 1997, Vargas Velázquez, Alejandro, Participación Social, Planeación y Desarrollo Regional, Universidad Nacional de Colombia, 2da. Edición, Santa Fé de Bogotá, 1994.