



# **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

<b>Introducción</b>	7
<b>Participación y sociedad en el Ecuador</b>	
<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
<b>Cuellos de botella de la descentralización en el Ecuador</b>	
<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

## INTRODUCCION

La reforma del Estado está en marcha. La participación social y ciudadana, la descentralización y los enfoques y la calidad de la gestión municipal son componentes medulares de este proceso de reforma, si ella no quiere reducirse a un simple arreglo institucional.

Aun cuando estas no son temáticas nuevas en el país, la Constitución recientemente aprobada y las modificaciones jurídicas e institucionales que de ella derivan, exigen profundizar y sustentar un debate que hasta ahora no ha sido desarrollado a plenitud.

Es necesario por lo tanto, ensayar diversas aproximaciones disciplinarias, con énfasis en temáticas distintas y utilizando metodologías diversas. Los trabajos recopilados en este libro son parte, justamente, de los esfuerzos que se realizan actualmente para darle contenido a lo que, de otro modo, suele quedarse en un discurso retórico y frecuentemente instrumental.

De allí que, el punto de partida para estas reflexiones haya sido en todos los casos la indagación de las condiciones de la realidad concreta del país.

Para el Centro de Investigaciones CIUDAD es una enorme satisfacción presentar el libro: **Participación, descentralización y gestión municipal: Elementos para una reforma democrática**, que ha contado con la colaboración de Carlos Larrea y Lautaro Ojeda, así como la de los investigadores de CIUDAD Diego Carrión, Augusto Barrera y Mario Unda. Esta nueva publicación, da continuidad a nuestros anteriores esfuerzos editoriales que abordan la problemática de la reforma del Estado y la construcción de ciudadanía.

Quito, noviembre 1998

Los editores

# Participación y sociedad en el Ecuador\*

*Augusto Barrera y Mario Unda*  
*Centro de Investigaciones CIUDAD*

La participación expresa acciones colectivas desplegadas por sujetos sociales. Son sujetos constituidos por los avatares de la vida social y económica, pero son, al mismo tiempo, sujetos generados por la voluntad colectiva de ya no ser meros objetos de la voluntad y de las acciones de otros. Son, pues, sujetos de determinada historia, de determinada sociedad. La participación, en cada momento, refleja relaciones entre distintos sujetos sociales; y es parte de las relaciones cambiantes entre la sociedad, configurada de una determinada manera, y el Estado, que también se modifica. Así que la participación no es un slogan, sino una práctica social concreta, llevada adelante por actores igualmente concretos. Acercarse a ella impone, por lo tanto, situarla en su contexto, en sus momentos, en las modificaciones estructurales que modifican la materialidad de los actores que se relacionan y que condicionan su conciencia y su cultura; impone también situarla en los procesos específicos de constitución de los sujetos; y situarla en las relaciones sociales y de poder de la que forman parte.

---

\* Este trabajo hace parte de una investigación más amplia sobre Descentralización y Participación que desarrolla CIUDAD, y que contó con el apoyo parcial de OXFAM UK&I Región América Latina y DIAKONIA.

## EL ECUADOR ENTRE 1970 Y EL 2000

Desde inicios de los años 70, el Ecuador ha sido escenario de una serie de modificaciones (grandes, para su escala), con respecto a las formas predominantes en la economía, a la estructura de la sociedad, a la política y, también, a las relaciones entre economía, sociedad y política. Estos casi treinta años de historia reciente han sido prolíficos en cambios y en los sentidos de esos cambios.

En líneas generales, podemos identificar tres períodos, a saber:

- el período de "industrialización sustitutiva de importaciones", que, iniciado tímidamente en los sesentas, encuentra, con la dictadura de inicios de los setentas y los recursos petroleros, sus mayores posibilidades de despliegue;
- el pequeño período de los primeros pasos del retorno a la democracia, cuando se pretende —infructuosamente— poner a tono el modelo desarrollista con una institucionalidad democrática "moderna";
- y, finalmente, el largo período de la crisis económica y de la implementación tortuosa del ajuste y del modelo neoliberal, que abarca los ochenta y los noventa.

La coyuntura por la que ha atravesado el país en los dos últimos años, significaría un momento de inflexión, en cierto modo de culminación del período precedente y de apertura de otro.

Correlativamente, a lo largo de estas tres décadas también se han ido modificando las comprensiones de la realidad. Durante los sesentas y setentas, primaron visiones globalizantes y totalizadoras, fuertemente centradas en el estado y en la "estructura económica", pero, al mismo tiempo, predominantemente bajo la forma del ensayo. Las décadas siguientes, en cambio, han sido las del enseñoramiento de visiones fragmentadas y parciales, que desarrollan el culto de lo micro

y creen en la autonomización de los sistemas, sin buscar ni encontrar lógicas internas globales (interconexiones, dependencias, etc., principalmente entre economía, sociedad y política).

Ahora se trata de renovar el intento de comprender la realidad a través de las interrelaciones entre los distintos aspectos de la vida social. "El gran reto para las ciencias humanas y el trabajo intelectual hoy es precisar las conexiones internas que existen entre aquellos cambios que se viven en los distintos campos de la vida macrosocial, la organización del trabajo, la economía, la cultura, la política; [...] Cualquiera sea el concepto con el que nombremos esta época, ella no es obviamente un agregado caótico, tiene centros de impulso, estructuras de poder, tendencias dominantes, otras contradictorias, etc." (Ames, 1998: 1)<sup>1</sup>.

Este esfuerzo parece pertinente, hoy más que antes, pues el ingreso a un nuevo momento en la historia nacional (si así ocurriera finalmente) amenaza traer consigo la preeminencia de un discurso único que no sólo intente homogenizar la discusión política y académica, sino que sustituya la discusión pública de los fines de la sociedad por la mera elección de opciones técnicas (racionalidad instrumental y tecnificación de la política).

## **MODIFICACIONES Y CONFLICTOS DE LA SOCIEDAD ECUATORIANA DURANTE LAS TRES ÚLTIMAS DÉCADAS**

### **El legado de los setenta: desarrollismo sin democracia**

Si bien durante la dictadura militar del 63 se intentaron algunas reformas, es en la década de lo setenta cuando se articula el esfuerzo más importante por implementar una estrategia de "desarrollo nacional": la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI). De la mano de las dictaduras militares, y con el impulso de los recursos petroleros —que tuvieron un pe-

---

1 Ames, Rolando. 1998. La escena global: política y sociedad escindidas, Lima.

so inusitado en la economía ecuatoriana—, se puso en marcha parcialmente un paquete de reformas que intentó reorientar el país hacia una forma de capitalismo “nacional” bajo la égida y el protagonismo del Estado.

El gobierno de Rodríguez Lara propuso cuatro grandes campos de reformas: el impulso a la industrialización, la reforma agraria, la reforma del Estado y la reforma tributaria. La intensidad y amplitud del proceso reformista fue bastante limitado, tanto por el peso de las condiciones estructurales como por la sistemática presión de grupos oligárquicos que veían con desconfianza la acción del Estado. Los intentos de reforma operaban sobre un país, con enormes complejidades e intereses contrapuestos, de los que las Fuerzas Armadas, pese a su autonomía y a su capacidad coercitiva, no podían sustraerse.

Aunque se produjo un espectacular crecimiento económico, cercano al 8% anual (Acosta, 1996: 110)<sup>2</sup> el auge petrolero ahondó también la heterogeneidad estructural: alentó una industria de escasa capacidad competitiva, fuertemente dependiente del extranjero y protegida por el estado<sup>3</sup>; la reforma agraria se limitó a la eliminación de las relaciones llamadas precarias y a la redistribución de las tierras de mala calidad, provocando una situación de baja productividad, pobreza extrema y migración. Como señala Larrea: “mientras la manufactura y la construcción se expandieron con rapidez, la producción agrícola per cápita se estancó” (Larrea, 1997:39)<sup>4</sup>.

En cierto modo, en lugar del desarrollo de un sector industrial moderno, que jalone el conjunto de la economía, operó una suerte de diversificación de intereses de los grupos que habían amasado su riqueza en la hacienda y en la agroexportación, y que trasladaban esa visión rentista a sus relaciones

---

2 Acosta Alberto. 1996. Breve historia económica del Ecuador. CEN. Quito.

3 El sector manufacturero obtuvo importantes estímulos y beneficios directos e indirectos. A la política de créditos preferenciales, se sumó el congelamiento de la divisa (que a su vez abarataba los insumos para la producción), la construcción de infraestructura y la responsabilidad del estado de buena parte de la política social y los efectos de la reforma agraria (liberación y abaratamiento de mano de obra).

4 Larrea Carlos. 1997: “Ajuste estructural, distribución del ingreso y empleo en el Ecuador”, en *Economía y humanismo No. 2*. Quito.

con el Estado. Los límites de la pretendida reforma tributaria, que chocó con las resistencias de todos los sectores económicos, ilustra la naturaleza del "compromiso" de los sectores empresariales con la estrategia de desarrollo y con el Estado. Al final de la década, el porcentaje de ingresos estatales provenientes de los tributos había decrecido en relación con 1970.

La exportación de petróleo permitió un salto inusitado en los montos de las exportaciones, que sin embargo, no se diversificaron. El petróleo se sumó a los clásicos productos de exportación del país. Las importaciones crecieron con la misma velocidad, manteniendo una balanza comercial ajustadamente equilibrada o incluso deficitaria en algunos años.

El Estado creció extraordinariamente durante la década de los setenta. Tanto por la necesidad de convertirse en un instrumento de valorización del capital, como por la posibilidad de crecer en tanto los ingresos petroleros lo permitían (Bocco, 1982:183)<sup>5</sup>. Este rol de empresario y empleador, a la vez que de procesador de todas las demandas sectoriales y regionales, termina expandiendo el aparato público hasta más allá de los mismos ingresos petroleros.

Con mucho más énfasis en el segundo lustro de los setenta, el país entra en la espiral del endeudamiento y se ve obligado a financiar por esa vía incluso los gastos corrientes. A lo largo de la década, la deuda externa "creció en casi 22 veces, de 260,8 millones de dólares al finalizar el 71, a 5.868,1 millones cuando concluyó 1981, es decir del 16% del PIB al 42% del PIB" (Acosta, 1996:105)<sup>6</sup>.

Estas transformaciones en la economía produjeron una profunda modificación de la estructura social. Los cambios más significativos tienen que ver con el proceso de urbanización del país y con la diversificación social y económica, no sólo entre sectores y clases modernos y tradicionales, sino también al interior de cada uno. La emergencia de los sectores medios, por el circuito de la migración, la ampliación del em-

---

5 Bocco, Arnaldo, "Estado y renta petrolera en los años setenta" en Ecuador: el mito del desarrollo. Ed. El Conejo - ILDIS. Quito.

6 Acosta, op. cit.

pleo estatal y la masificación de la educación, es quizás el aspecto más visible en las ciudades. En el campo, en cambio, la desconstitución de las formas precarias no es sustituida por la proletarianización. Opera una fuerte diferenciación entre sectores modernos empresariales con uso intensivo de capital, por un lado, y amplios sectores atados al minifundio, con baja productividad, que adoptan como estrategias de sobrevivencia la migración, la diversificación ocupacional y la recomunalización, por el otro.

Hay un crecimiento sustantivo del ingreso percapita y del salario mínimo a lo largo de la década, pero, a la vez, se amplió aun más la brecha entre las condiciones de vida en el campo y en la ciudad. Paradójicamente, los indicadores de ingreso y salario no reflejan el deterioro de las condiciones de vida de la población rural y de los más pobres en general. Los datos disponibles indican un efecto redistributivo importante a nivel urbano, pero las condiciones de vida rural se deterioran incesantemente (Ruiz, L., 1998)<sup>7</sup>.

## **Corporativismo y participación**

Con todo, el país vive una modificación en las formas de relación social. Los imaginarios y paradigmas son trastocados por el impulso de una "modernización criolla" y por el énfasis en el discurso del desarrollo, la irrupción de un sentido tecnocrático y planificador, la ampliación de la enseñanza, la secularización de las relaciones sociales, la incorporación de la mujer a las labores productivas y, por lo tanto, las modificaciones en la familia, la masificación de la televisión, etc. El Ecuador deja de ser ese país tradicional y rural que fue, en cierto modo, hasta las décadas pasadas.

Estas transformaciones en la economía y en la sociedad ecuatorianas se produjeron en medio de una dictadura militar, que, si bien no tuvo el carácter represivo de otras experiencias en el continente, por su misma naturaleza atrofió la constitución de formas políticas de agregación de intereses.

---

7 Ruiz, Lucía. 1998. Ecuador: Tendencias de la distribución del ingreso. Una visión panorámica. Proyecto gobernabilidad. CORDES.

La conflictividad social y política adoptó entonces formas corporativas de expresión. Como señala Malva Espinoza: "la sociedad ecuatoriana se movió en dos direcciones centrales: defensa de los intereses corporativos y participación. Hubo un movimiento de defensa de los intereses de clase en juego que se manifiestan en la acción desplegada por las clases agrarias que vieron amenazada la base de su poder —la propiedad sobre la tierra— y por otra parte hubo un movimiento de todos los sectores sociales por acceder a los frutos del crecimiento económico, por su capacidad de aumentar su influencia sobre la instancia estatal y, finalmente orientado a recuperar la iniciativa política coyunturalmente en manos de las FFAA" (Espinoza M. 1988: 222)<sup>8</sup>.

Las demandas clasistas y regionales se multiplicaron, conforme el aparato estatal se ampliaba para atenderlas. "Este doble movimiento de defensa de los intereses corporativos, tanto de las clases dominantes como de las clases subalternas, y de la demanda de participación, fortificó las expresiones de clase [y] reafirmó identidades colectivas" (Ibid). Las cámaras de la producción y los sindicatos serían, junto con los sectores medios, los actores protagónicos de esta década.

Así, pues, las principales tendencias sociales que se evidencian en la década son:

- la emergencia de las capas medias (de categoría social a actores sociales);
- las resistencias y reacomodos de las clases dominantes (de terratenientes a empresarios agrícolas, una incipiente burguesía industrial en busca de hegemonía y el rol de las cámaras de comercio como voceros de la oligarquía);
- en el campo popular: la movilización obrera (de masa a clase) y la transformación del campesinado (y de los

---

8 Espinoza Malva, La sociedad ecuatoriana en movimiento 1970-1984, en Varios autores, Estado, política y democracia en el Ecuador, IDIS El Conejo, Quito, 1988. pp 219-255.

moradores de barrios populares urbanos) en "clientela del estado"<sup>9</sup>.

La participación aparece como estímulo, a la vez que como producto de ciertas acciones del Estado (y en las políticas públicas para determinados sectores de la sociedad). La reforma agraria y el IERAC (Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, actualmente rebautizado INDA, Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario); el FODERUMA (Fondo de Desarrollo Rural Marginal) y los proyectos productivos; los proyectos DRI (Desarrollo Rural Integral). Ninguno de ellos significó participaciones específicas, en tanto los sectores campesinos eran vistos como beneficiarios y usuarios, como "población objetivo" de políticas ideadas para ellos, pero de cuyas definiciones siempre acababan estando ausentes.

Tampoco en este momento se visibilizaba la participación política ciudadana, pues el carácter militar del régimen suponía la suspensión de las actividades de los partidos. Mejor dicho, la participación política de la sociedad se expresaba desde el accionar corporativo de los gremios, tanto populares como de las clases empresariales. Las cámaras eran la expresión de las clases dominantes en todo lo que tenía que ver con la representación de sus intereses de cara a la acción pública. Las centrales sindicales lo eran de las clases trabajadoras. Otros actores se representaban exclusivamente para demandas puntuales y localizadas, también en relación con el Estado.

Antiguos dirigentes campesinos recuerdan cómo algunas de estas modificaciones aparecieron en respuestas a demandas de las organizaciones, y con la presencia en instancias públicas de profesionales vinculados a ellas<sup>10</sup>. Es, pues, una participación anterior y posterior, pero casi siempre exterior, pues difícilmente se reflejaba en la institucionalidad. A pesar de ello, estos proyectos y estas iniciativas servían, a su vez, para dinamizar de vuelta los procesos de organización y de movilización social, ya que los sectores sociales se agrupan en función de los proyectos e iniciativas estatales<sup>11</sup>.

---

9 Ibid

10 Conversación con Mesías Tatamuez, antiguo dirigente de la FENOCIN (Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras).

11 Entrevista a Jorge Loor, dirigente de la CONFEUNASSC (Confederación Nacional Única de Afiliados al Seguro Social Campesino).

## La legislación ausente<sup>12</sup>

En estas épocas, la legislación no es muy prolífica en cuanto al tratamiento de la participación. No encontramos, en realidad, nada relevante. La ley de régimen municipal había sido aprobada unos años atrás (en 1966, y no sería objeto de reformas de importancia hasta 1982).

Esas primeras menciones a la participación resultan ser puntuales, periféricas y secundarias: la acción colectiva entendida como un apéndice de la acción institucional del Estado y de las clases políticas. Las juntas parroquiales y los cabildos ampliados (principales espacios de la participación en dicha ley) están recogidos en un capítulo titulado, justamente, "de los organismos auxiliares del concejo": y como tales son tratados; participación cautiva, instrumental e instrumentada, no recoge la participación como una función de la representación autónoma de la sociedad, sino de la soberanía del estado sobre sus súbditos<sup>13</sup>.

## El retorno a la democracia. 1979-1982: quiebre del intento de modernización con democracia

A partir de 1979, y durante los tres primeros años de reinstauración de regímenes democráticos, el eje de la política residió en la disputa protagonizada por los sectores agroexportadores y oligárquicos, que miraban con desconfianza las pretensiones de la dictadura, y la continuidad del proyecto reformista, a través de algunos de los partidos modernos, por instaurar ya, bajo formas constitucionales, los componentes principales de su proyecto<sup>14</sup>.

---

12 Al final del artículo ofrecemos una visión resumida de la manera en que la participación ha sido tratada por diferentes normas legales.

13 Sobre esto ya hemos tratado con mayor amplitud en otra ocasión. Véase: Mario Unda: "La relación entre sociedad civil y sociedad política en los municipios ecuatorianos"; en *Bulletin IFEA*, 1988, XVII, No. 1, pp. 225-232.

14 Nos referimos a: la promoción de la industria, un estado fuerte y formas de acción política "modernas". Pese a que Roldós provenía de un partido de vieja raigambre populista, en los hechos se inclinó por un tipo de gobierno de corte socialdemócrata con algunos tintes de nacionalismo.

La modernización económica, tal como se dio en el país, no implicó la construcción y desarrollo de formas de democracia moderna. El diseño del retorno a la democracia basado en un estado con amplias atribuciones y responsabilidades, la extensión de la ciudadanía y el establecimiento de un sistema de partidos modernos, nunca fue ejercido realmente, como componente de una estrategia de desarrollo basada en la "industrialización sustitutiva de importaciones". Apenas tres años después de expedida la constitución del 79, el país iniciaría los sucesivos procesos de ajuste.

Esto explica, al menos en parte, que si bien "el resultado de las elecciones de 1978 y 1979 dejó clara constancia del impulso democrático y reformista que pervadió el país después de diez años de gobierno autoritario y siete de prosperidad petrolera...[y que] encarnaba una orientación y compromiso de cambio para el futuro" (Mills, 1991:343)<sup>15</sup>, la forma de partidos ideológicos, orgánicos y modernos se plasmó sólo de modo muy parcial, y muy rápidamente recrudescieron las viejas formas clientelares y caciquiles de los modelos oligárquicos.

La modernización de la política vía partidos estuvo entonces acotada por los dos costados: la tradición corporativa profundizada en los setentas, por un lado, y una lógica populista-clientelar-caudillista que evocaba el viejo estado oligárquico, por otro. La emergencia vigorosa, en los primeros años de la década de los ochenta, de un renovado Partido Socialcristiano y del Partido Roldosista Ecuatoriano, evidencia esta aseveración.

## La disputa por la representación

Adicionalmente, si en los primeros momentos del retorno (1979) los partidos políticos parecieron cumplir el rol de modernidad que se esperaba de ellos, la ilusión fue producto, sobre todo, de la vía electoral escogida para la normalización,

---

15 Mills Nick: "Del régimen militar al gobierno civil" en: Varios autores, **Gobierno y política en el Ecuador contemporáneo**, ILDIS, Quito, 1991.

16 Ver: Rafael Quintero: "La democracia ecuatoriana sitiada"; en Varios Autores: **Estado, política y democracia en el Ecuador**.

lo que puso a los partidos necesariamente en primer plano<sup>16</sup>. Pero eso no significaba que los fundamentos estructurales de la política hubiesen sido modificados sustancialmente. De hecho, en este período la conflictividad social y política fue expresada principalmente por la acción, tanto de las cámaras empresariales, que llegaron a convocar incluso un paro patronal, como de las centrales sindicales agrupadas en el FUT, que protagonizaron varias huelgas generales de gran impacto en estos años.

Ahora bien: durante buena parte del período, se vivió la pretensión de una suerte de sustitución del papel político de las clases dominantes por parte del Estado, de que éste asuma el rol de su representación global, y de que la superestructura política dirija la economía. Pero estos intentos fueron sucesivamente fracasando y desechándose. El inicio de los programas de ajuste encuentra a un país fuertemente fragmentado, sin hegemonías claras y, por lo tanto, sin proyectos globales.

## **La participación como estrategia para dar al estado un rostro social**

Desde 1979 hasta los primeros años 80, fue más explícita la búsqueda de creaciones institucionales que enmarquen en el Estado la presencia de lo social. La nueva perspectiva comenzó a funcionar desde el inicio de los regímenes post-dictatoriales, cuando el Ministerio de Bienestar Social (MBS) fue separado del Ministerio de Trabajo (hasta entonces, Ministerio de Trabajo y Bienestar Social).

Esto permitía que otros grupos subalternos tuvieran también su contraparte institucional: el nuevo ministerio concentró la relación con las cooperativas, con los sectores populares urbanos, con los grupos de jóvenes y mujeres, de cuya legalización y reconocimiento estaba —entre otras cosas— encargado. Y también con las organizaciones no gubernamentales (ONGs). La disponibilidad de reconocimiento estatal, esa apertura hacia lo social, estimuló el agrupamiento de amplios

sectores de masas y, durante esos años, se vivió un verdadero florecimiento organizativo de los sectores populares, especialmente en las principales ciudades del país<sup>17</sup>.

Por las mismas épocas se crearon oficinas, secretarías y direcciones especializadas para la tramitación de las demandas de mujeres, indígenas y jóvenes: surgieron, entonces, la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU, convertida luego en CONAMU, Consejo Nacional de la Mujer), la Dirección Nacional de la Juventud (DNJ), la DINEIB (Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe) y la Secretaría de Asuntos Indígenas que, ya en la siguiente etapa se convertiría en el Ministerio Indígena con Bucaram (1996), sustituido luego del 5 de febrero de 1977 por el CONPLADEIN (Consejo de Planificación y Desarrollo de los pueblos Indígenas y Negros), a instancias de las organizaciones indígenas. La novedad es que en algunas de estas instituciones se contemplan ciertos niveles de participación social o popular, en todo caso desiguales.

## La participación política y la legislación

Sin embargo, la legislación acerca de la participación no avanzó demasiado. En esos años se vieron varios intentos frustrados de aprobar una "ley de organizaciones barriales"; y, por el contrario, las cosas aprobadas caminaron en sentido opuesto a la ampliación de los espacios participativos: por ejemplo, el paquete de reformas a la ley de régimen municipal eliminaba la elección popular de los vocales de las juntas parroquiales, atribución que entregaba directamente a los Municipios.

Por su parte, la participación política se resuelve sobre todo en una lógica de representación por interpuesta persona que otorga (formalmente) a los partidos políticos la exclusividad de la intermediación entre las demandas sociales y el Es-

---

17 Ver: Jorge García y otros: **Las organizaciones de moradores en los barrios populares de Quito**, Informe de investigación, CIUDAD, Quito, 1984 (una versión modificada fue publicada al año siguiente por ILDIS); Mario Unda: "La organización barrial entre la democracia y la crisis"; en Luis Verdesoto (comp.): **Movimientos sociales en el Ecuador**, CLACSO-CAAP-CEDIME-IEE-CEPLAES-CIUDAD-ILDIS, Quito, 1986.

tado<sup>18</sup>. Sin embargo, en la realidad de la acción social, los gremios continuaron representando los intereses sectoriales frente a la política nacional, especialmente en aquellos momentos en que las tensiones y los conflictos se agudizaban.

## **El período 82 - 98: el tortuoso camino de la aplicación del ajuste y las políticas neoliberales.**

Si la década de los años 70 había sido la del intento de modernización desarrollista de la economía y del estado, si el corto lapso transcurrido entre 1979 y 1982 había visto el fracaso de una modernización de la política (desarrollar una democracia moderna, que pusiera la política a tono con las reformas provenientes del modelo de sustitución de importaciones), a partir de 1981-82 se transita el tortuoso camino del ajuste.

La crisis de la deuda y los sucesivos programas de ajuste modificaron profundamente las condiciones económicas y la dinámica social y política en el Ecuador. A partir de entonces, el país se habituó a la lógica crisis-ajuste, que fue, sin embargo, mucho más que respuestas emergentes. En realidad, se trataba de un punto de inflexión que marcaba el fin del modelo de sustitución de importaciones y la puesta en marcha de un nuevo paradigma de desarrollo basado en la producción para el mercado externo, en la liberalización de la economía y su reprimarización.

## **La economía y la política estatal**

Las transformaciones ocurridas en el país no obedecieron a la mano invisible del mercado. Al contrario, fueron (y siguen siendo) el resultado de una política deliberada, en la que la dirección del Estado ha jugado un papel preponderante. De hecho, hay una persistente y sistemática lógica de reformas

---

18 Véase el discurso de Rodrigo Borja al asumir el gobierno, el 10 de agosto de 1988. Un análisis puede leerse en Mario Unda: *El sujeto popular urbano*, en "Urbanización y políticas en el Ecuador (Fase II)", T. 3, vol. 8, CIUDAD, Quito, 1990 (Informe de investigación).

globales que, al decir del Banco Mundial, están ya en fase de profundización y consolidación, en una segunda generación.

Este conjunto de reformas han tenido un impacto en las sociedades latinoamericanas y en cierto modo las han modificado. Los aspectos básicos de estas reformas han tenido que ver con:

- **La transición de un modelo** que fue pensado como de industrialización sustitutiva, por otro de reprimarización de la economía, énfasis en la capacidad exportadora y el comercio exterior; flexibilización laboral y de mercados, impulso a la inversión extranjera. Una serie de reformas y cambios de énfasis se viven en el país después de 1982.

Las primeras medidas liberales, adoptadas por Oswaldo Hurtado (1981-1984), fueron justificadas frente a la ciudadanía por la necesidad de modificar el modelo de desarrollo. Este cambio de modelo propuesto otorgaba progresiva preeminencia al mercado y a la necesidad de ir eliminando los controles que pesaban sobre él (la política de "precios reales" comenzó a implementarse aún antes de 1982, bajo Roldós); una serie de subsidios al consumo fueron desmontados a partir de entonces: primero en los productos alimenticios de consumo masivo (la harina de trigo, por ejemplo), luego a los servicios a cargo del Estado (gasolina, energía eléctrica); pero este ha sido un proceso que se extendió a lo largo de varios años, y que no acaba de concluir aún (la eliminación del subsidio al gas fue uno de los detonantes del movimiento que revocó el mandato de Bucaram en 1997).

La flexibilización laboral, en cambio, debió esperar aún algunos años, pues la reforma del código de trabajo se impulsó recién en el gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992).

- **Las transformaciones en la acción del estado**, reduciendo tanto su capacidad reguladora de la economía, así como anulando su acción como agente económico (propietario, inversionista, agente de redistribución, etc.). Se han intentado, en algunos casos con éxitos y en otros no, procesos de privatización de las empresas públicas, vía venta de activos y, principalmente, desinversión.

Pero, nuevamente, el proceso real vivido en el país ha sido lento y sinuoso: por un lado, el debilitamiento y la eliminación de controles sobre el mercado comenzaron a implementarse de inmediato, especialmente en cuanto a los precios. Por otro lado, la desinversión, iniciada inmediatamente —afectando en un primer momento sobre todo al gasto social, singularmente educación, salud y bienestar social—, sólo más tarde afectó, y gravemente, a las empresas estatales de las “áreas estratégicas de la economía” (energía y telefonía), a medida que se presionaba por su privatización; pero esto ocurrió con especial fuerza a partir de 1992.

Mas las privatizaciones sufrieron serios retrocesos y estancamientos, tanto por dificultades internas (las contradicciones entre los propios sectores dominantes, la resistencia — ora activa, ora pasiva— de un amplio sector de la sociedad<sup>19</sup>, la posición crítica de sectores de las Fuerzas Armadas), cuanto por dificultades externas (por ejemplo, en 1998 fracasó por dos veces la privatización de la telefonía: los inversores extranjeros brillaron por su ausencia).

- **La readecuación del marco jurídico** que rige los ámbitos y las relaciones de capital (incluyendo la tecnología, patentes, propiedad intelectual, etc.) y el trabajo, en la perspectiva de desregular esas relaciones y someterlas al juego del mercado (flexibilización laboral). En el Ecuador, es algo que se vive con fuerza desde 1988, pero sobre todo a partir de 1992, bajo el gobierno de Durán Ballén: las reformas al código de trabajo —que restringen los derechos de organización y huelga— datan de 1991, la ley de modernización (que expresa con claridad este programa) fue aprobada en 1993, la ley de propiedad intelectual, en 1998.

- **Readecuación de las políticas sectoriales del estado**, singularmente la agrícola, la industrial y la social:

- **Política agrícola**: desmantelamiento de la política de reforma agraria y fomento a la producción del mercado interno

---

<sup>19</sup> En noviembre de 1995, el gobierno de Durán Ballén impulsó la segunda consulta popular de su mandato. Entre otras cuestiones, se preguntaba al pueblo si estaba de acuerdo con la privatización de la seguridad social. Sufrió un amplio -e inesperado- revés.

y sustitución por una política de fomento a las empresas agrícolas incorporadas a los circuitos internacionales y apoyo a los campesinos que en esta perspectiva se les considere viables. Aunque la reforma agraria fue abandonada antes mismo del retorno a la constitucionalidad de 1979, es notorio que en los años 90 se intentan procesos de contrarreforma jurídica, que dieron lugar a fuertes conflictos sociales (en 1994, un levantamiento indígena impide la aprobación de una ley agraria que abría los recursos tierra y agua al libre juego del mercado).

**Política industrial:** debilitamiento de algunos de los mecanismos de subsidio propios de la sustitución, aunque persisten apoyos (incluso vía protecciones arancelarias y otras) a aquellas industrias que han incrementado su capacidad exportadora.

**Política social:** finalización del discurso del bienestar y de las políticas generales, a cambio se han implementado políticas focalizadas, compensatorias, temporales y emergentes (como paliativos a los costos sociales del ajuste). Énfasis en los mapas de pobreza y en la asistencia a las zonas y sectores sociales no viables. Este proceso se vive en el país con singular énfasis a partir de 1988. Acentuamiento de la crisis de la seguridad social, [por] sucesivos intentos fracasados de entregar el manejo de los fondos de pensiones a la empresa privada. Intentos discontinuos y hasta ahora fallidos de plasmar procesos de reforma en salud y educación. Ambos sectores deteriorados a lo largo del período a un punto alarmante.

- Pero esto supone también ciertas modificaciones en la **institucionalidad estatal**, en el aparato de Estado mismo, que requiere nuevos instrumentos para acometer los fines nuevos que le han sido dados.

En el caso ecuatoriano se ha vivido, por un lado, la creación o modificación de organismos encargados de supervigilar o acelerar la "racionalización administrativa" (SENDA, Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo) y las privatizaciones (CONAM, Consejo Nacional de Modernización, este último creado en la ley de modernización); estos organismos,

sobre todo el CONAM, se convirtieron en una suerte de superministerios. Por otro lado, las transformaciones habidas en las empresas estatales, para facilitar su privatización [desde el período 88-92: la subdivisión de la petrolera estatal Petroecuador en Petroproducción y Petrocomercial; en el período 92-96 la subdivisión de la telefónica estatal EMETEL en Andinatel y Pacifictel, etc.).

La conflictividad y la falta de continuidad de la reforma del estado ha provocado una suerte de crisis de la institucionalidad estatal. La telaraña legal (leyes que se contradicen unas con otras), la duplicación de funciones en algunos organismos, en unos casos, y la inexistencia de instancias que aborden problemáticas urgentes, en otros, han provocado un verdadero galimatías jurídico institucional. Las instituciones del desarrollismo, desmontadas en esta década, no han sido reemplazadas por una nueva institucionalidad neoliberal.

Tras la crisis estatal, han perdurado las viejas prácticas de disputa de los recursos estatales. Un sistema político basado en caudillos y clientelas requiere para su reproducción de los favores y dineros del Estado. La persistencia de estas prácticas, sumada a la desinstitucionalización ha dado como resultado una discrecionalidad cada vez mayor del ejecutivo en el uso del presupuesto estatal<sup>20</sup>.

## **La participación como campo de disputa de sentidos**

En estos años, la práctica de la participación ha combinado preferentemente dos aspectos: por una parte, la continuidad del impulso integrador desde la(s) política(s) nacionales(s) —por lo tanto, de la relación de la sociedad con el Estado central—, básicamente mientras la presión social la ha mantenido en el orden del día; y, por otra parte, la búsqueda de articulaciones exclusivamente locales, buscando que éstas vayan desprendiéndose del vínculo privilegiado con el aparato

---

20 Para recrear: durante el Gobierno interino de Fabián Alarcón, bajo el rubro de partidas extrapresupuestarias (que obviamente no están establecidas en la proforma presupuestal), se han gastado aproximadamente 3 billones de sucres, casi un sexto del

de Estado nacional, y que sean centralizadas sobre todo por los gobiernos municipales o desplazadas a instituciones "no gubernamentales".

Por eso es de esta época la apertura (desde la institucionalidad estatal) a la "participación comunitaria", con énfasis en los municipios (véase, por ejemplo, la ley de descentralización) y (desde los actores) el desplazamiento del discurso participativo hacia lo local, hacia lo "micro". Es claro que una lectura tal de la participación tiende a invisibilizar (a ocultar, en cierto modo a estigmatizar) las acciones sociales en ámbitos nacionales, así como las acciones desplegadas por los actores sociales nacionales, y a privilegiar, por el contrario, los vínculos con la racionalización administrativa (y, detrás de ella, con las privatizaciones, el Estado mínimo, etc.).

Al mismo tiempo, sin embargo, la crisis de representatividad había llevado a permitir la participación electoral de los "independientes" sin necesidad de que estén afiliados a ningún partido político. Ciertamente: la mayoría de agrupaciones o candidaturas independientes han cosechado, hasta ahora, pobrísimo resultados; mas el mecanismo permitió la participación político-electoral de los movimientos sociales, por primera vez representándose a sí mismos en las lides políticas.

Entonces, como las dos anteriores, tampoco esta tercera fase logró completarse —al menos hasta ahora—; su último retroceso es la aceptación de un conjunto de demandas participativas en la nueva Constitución: palabras y papeles aún, pero con posibilidades de abrir nuevos procesos de presión por ampliar los ámbitos y las competencias de la participación de la sociedad.

## **La participación reciente y la reciente constitución de las clases subalternas**

La formación de las clases subalternas se procesa también —y no secundariamente— en su relación con estos cambios (los de la política, los de la economía, los de la estructura social). En este sentido, cabría decir que siempre, de algún modo, las clases subalternas son relativamente "recientes".

Por un lado, desde el punto de vista de su configuración (a partir de sucesivas desconfiguraciones: de campesinos a proletarios; de proletarios a trabajadores precarios e “informales”, de capas medias tradicionales a capas medias asalariadas, de éstas a capas medias tradicionales “modernizadas” y altamente diferenciadas, de clases medias boyantes a clases medias pauperizadas, etc.).

Pero, por otro lado, también desde el punto de vista subjetivo de asumirse a sí mismas como tales actores diferenciados, es decir, de procesar, en su conciencia, los límites y las diferenciaciones sociales, las confluencias y las oposiciones, los conflictos y los campos de disputa. Como sujetos actuantes, las clases subalternas están continuamente constituyéndose, siendo desconstituidas por las iniciativas de las clases dominantes y por los efectos disgregadores de la economía, impulsando nuevamente sus encuentros y su reconstitución.

Finalmente, por supuesto, desde el punto de vista de su relación con los horizontes de la “visibilidad” social y política, es decir, respecto a su reconocimiento como actores legítimos por parte de la sociedad (o de una buena parte de ella).

Todos estos son procesos que transcurren discontinuos, desiguales, aunque combinados, tanto respecto a sí mismos cuanto a su relación con los demás.

Desde esta perspectiva (la de su condición “reciente”), la dinámica de los movimientos y la lectura que ellos hagan de los procesos de reformas institucionales pueden aparecer fuertemente centradas en la posibilidad de reconocimiento (reconocimiento social como actores legítimos; reconocimiento de la legitimidad o pertinencia de sus demandas y aspiraciones) y de participación (normalmente, en la institucionalidad estatal, sea en sus propios cuadros preexistentes, sea en la comisión de brechas que permiten modificar —en ese sentido— la propia institucionalidad: modificación de organismos previos, creación de otros nuevos).

Es decir, una dinámica de democratización, entendida como ensanchamiento del Estado, tal y como se dijo antes. Pero este ensanchamiento no sólo amplía el “mismo Estado”; en cierto modo, también lo modifica. Bien sea directamente, bien sea desde la acción en la esfera de lo público.

De allí que uno de los campos más significativos de acción de estos actores haya hecho referencia a su interpelación a la forma liberal de democracia, en nombre de su contraposición a otras formas de democracia —que Habermas, por ejemplo, denomina democracia republicana— (Habermas, 1995: 39 - 42)<sup>21</sup>. Esta discusión se relaciona con las nociones de ciudadano, de derechos y de proceso político.

En la versión liberal, el ciudadano se entiende como portador de derechos subjetivos —o pasivos— que él tiene frente al Estado y a los demás ciudadanos, en la medida que esas relaciones aseguran o median la realización de sus propios intereses privados. En la concepción republicana, aparecen derechos que pueden ser entendidos como libertades positivas, que no sólo libran al individuo de las coacciones externas a sus acciones privadas, sino que garantizan la participación de una práctica común para ser actores y autores políticos responsables de una comunidad de personas libres e iguales.

Aparece, entonces, la noción de derechos colectivos, como aquellos orientados a la preservación y estímulo de la participación en una comunidad de intereses comunes (ibid: 40). No deja de ser indicativo, desde este punto de vista, que una de las mayores novedades de la nueva Constitución de 1998 haya sido, justamente, la introducción de la noción de derecho colectivo. Y que haya sido en esta esfera donde se concentrara la mayor parte de la participación propositiva y reivindicativa de los movimientos y de las organizaciones sociales.

De esta manera, la acción de los movimientos sociales reconfigura el espacio de la democracia volcándolo hacia el reconocimiento de derechos negados —cumplimiento de la democracia— y hacia la incorporación de nuevos derechos —ensanchamiento y radicalización de la democracia—<sup>22</sup>.

El espacio en el que inciden se ubica precisamente en el punto de legitimación del sistema político con la sociedad.

---

21 Habermas, Jurgen, "Tres modelos normativos de democracia" en: *Lua Nova. Revista de cultura y política* No. 36. Cedec. Sao Paulo, 1995.

22 Mario Unda: *Movimientos sociales y ciudadanía*, cit.

El carácter conflictivo y casi mórbido del proceso de ajuste en el país ha provocado una fuerte tendencia a la deslegitimación del Estado: no se observan las bondades de la modernización, que se convierte en el discurso hegemónico, y, a cambio, se pasa periódicamente la factura de las sucesivas medidas de ajuste.

Quizás, por ello, la principal fortaleza de la acción de los movimientos sociales ecuatorianos en esta década haya radicado, precisamente, en su apelación a la sociedad y en su ubicación desde fuera de los sistemas burocrático-administrativos (en cierto modo y hasta cierto punto). Se produce la posibilidad de una acción política por fuera del sistema —o en sus márgenes—. La dinámica de los movimientos sociales tiende a convertirlos en espacios públicos autoorganizados que operan sobre el conflicto de límites entre sistema y mundo de la vida (Habermas, 1987a: 431)<sup>23</sup>.

Claro que el desarrollo y la puesta en práctica de esta acción social y política están, además, atravesados por la característica de corporativismo que rige los comportamientos del conjunto de la sociedad; de esta manera, las participaciones y los reconocimientos son vividos por cada cual a su manera, dentro de los límites de su relación específica, en tanto sector organizado, con el Estado, con la institucionalidad, y, con el conjunto de la sociedad. Pero es cierto también que su relación con la sociedad se ve afectada por esa relación privilegiada con la institucionalidad estatal<sup>24</sup>.

## **El énfasis participativo de la legislación reciente**

A diferencia de los períodos anteriores, este último es muy prolífico en la voluntad legislativa de contar con la participación social y ciudadana, de normarla o ensancharla, según los casos. Para ser más precisos, habría que decir que este

---

23 Habermas, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa*. Tomos I y II, ed. Taurus. Madrid 1989.

24 Véase, a modo de ejemplo, la manera distinta en que la nueva Constitución trata la participación de un conjunto diverso de actores sociales.

movimiento ocurre recién ya iniciada la década de los años 90. Desde entonces se aprueban la ley de modernización del Estado (1993), la ley de régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (1993), la ley de descentralización y participación social (1997) y, sobre todo, la nueva Constitución (1998). Todas ellas dedican espacios más o menos relevantes a la participación, y en cada una de ellas hay una lectura particular de la participación y de su rol como parte de la relación entre Estado y sociedad o como ejercicio de derechos por parte de la población. Cada una, finalmente, resalta unos sujetos deseables y permisibles y pone en segundo plano o silencia otros.

En la ley de modernización, la participación aparece desde los "principios" y las "finalidades" que la ley dice proponerse: "coparticipación en la gestión pública", por ejemplo. Allí mismo identifica actores de esa coparticipación: "el sector privado y los sectores comunitarios".

No obstante, cuando la ley pasa de las declaraciones a las realizaciones, "los sectores comunitarios" se esfuman, como por arte de magia, y emerge, solitaria, "la iniciativa privada". A fin de cuentas, y más allá de su nombre rimbombante, la ley era sobre todo, una ley para posibilitar (o urgir) las privatizaciones. En fin, una mención utilitaria de la participación comunitaria, cuasi demagógica. El sujeto buscado de la participación deseada es el capital privado apropiándose del capital público.

¿Un segundo sujeto?: "los gobiernos seccionales", beneficiarios de la descentralización. Pero la descentralización es la descentralización administrativa y, bien vistas las cosas, no es de ella de quien esta ley se ocupa demasiado: en estos asuntos, el énfasis ha sido puesto en la desconcentración y en la racionalización administrativa.

La ley de régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, también menciona la participación entre las "finalidades" del Distrito. La "participación de la comunidad" se busca "en el financiamiento de los proyectos destinados a satisfacer sus necesidades", "en la identificación de tales necesidades, en la planificación de los proyectos, en su ejecución y en el mantenimiento de las obras o servicios".

Participación acotada por lado y lado: de una parte, porque se remite a las obras y a los servicios; de otra parte, porque tiene límites claros: financiamiento, ejecución, mantenimiento..., es decir, también instrumental; también porque queda, de este modo, limitada al barrio. La referencia a la participación es territorialmente limitada a una sólo dimensión: la residencia. La ciudad, el distrito, el gobierno de una y otro, no son materia de participación.

Por lo demás, la participación, para ser realizada, habrá de esperar a las ordenanzas, a las decisiones del Concejo. No está mal, digamos, porque esa ausencia abre un campo para la creatividad y para las propuestas. Si este se llena o no, es ya otro asunto<sup>25</sup>.

La ley de descentralización ya presenta novedades. Como la de modernización, asevera, entre sus finalidades, "fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública". La participación social es, aquí, algo así como la "participación ciudadana", sin distingos ni señalamientos de ningún actor específico (de partida). Además, se encuentra la definición más amplia (y, a nuestro ver, más precisa) de todas cuantas se han hecho de la participación para estos fines legales: "es el sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país". Involucrados "todos los sectores" prácticamente en todo cuanto tiene que ver con las dimensiones distintas de la vida social...

Pero cuando llegamos a ver de qué participación se nos habla, nos encontramos con una participación que ha sido reducida: reducida, por un lado, a los ámbitos territoriales y funcionales de los gobiernos seccionales (y es obvio que lo seccional no abarcar toda "la vida jurídica, política, cultural y económico social del país"; se diría más: lo sustantivo no pasa siquiera por allí). Reducida, por otro lado, pues excluye actores, existentes y actuales; reducida, además, porque desconoce la realidad de los actores que ella mismo menciona y alcan-

---

25 Para estas dos últimas leyes, ver: CIUDAD: **Gestión municipal de políticas sociales y ambientales** (informe final de investigación), vol 1, primera parte, "El marco jurídico de la descentralización", pp. 8-16. Quito, 1995.

za a ver (no son comités, federaciones y juntas las únicas organizaciones sociales que existen; la mayoría no tienen personería jurídica; las federaciones no están compuestas sólo por comités, etc.). Reducida, también, porque las atribuciones reconocidas se quedan cortas frente a la amplitud de la definición inicial.

En todo caso, señalemos una virtud adicional: reconoce participaciones específicas de las organizaciones de los pueblos indígenas y negros; aunque limitadas, van más allá de las que se habían previsto para comités, federaciones y juntas.

La nueva Constitución no ofrece ninguna definición explícita de participación. Pero no la ha necesitado para realizar el mayor despliegue de participación que se ha visto en la legislación reciente. De hecho, se acerca a la definición propuesta —e incumplida— por la ley de descentralización.

La participación es parte de los derechos, así políticos, como económicos, individuales y colectivos. Los derechos mismos han sido ampliados, en cantidad y en calidad, con el reconocimiento de derechos colectivos, de derechos de sectores sociales específicos: indígenas y negros, mujeres, jóvenes y niños, discapacitados y usuarios. La participación en la vida política se amplía grandemente: de elegir y ser elegidos, se pasa a iniciativas de ley, a controlar a los funcionarios, a revocar el mandato de los elegidos (pero, cuidado: sólo en los ámbitos locales), a exigir que los funcionarios y los ofertores de servicios (públicos o privados), asuman las responsabilidades de sus actos, si estos dañan o afectan a la gente.

La participación es componente central de todos estos aspectos, pero lo es también de ciertas reformulaciones de la institucionalidad estatal. Se proponen "sistemas nacionales" de planificación, de salud, de educación, de cultura, de atención a la niñez, la adolescencia y la juventud. En cada uno de ellos, la participación aparece como aspecto, si no central, por lo menos de reconocida importancia.

La ciudadanía, así, resulta ampliada, y no solamente por la formalidad de reconocer ciudadanos a todos los nacionales, sin distinción de raza, credo, creencia, sexo o edad. No extraña, entonces, que muchos actores sociales se hayan entusiasmado con los derechos incorporados en la Constitución,

más aún cuando esa propia incorporación ha sido fruto de la participación de esos sectores, proponiendo, presionando, cabildeando en la Asamblea que redactó el texto constitucional<sup>26</sup>.

En resumen: de un tiempo a esta parte, se ha tratado mucho más de la participación en las leyes, y el sentido que se le ha ido asignando se ha modificado. En un primer momento, la participación es anexa a lo institucional, condicionada, controlada. Luego comienza a ser tenida en cuenta, aunque de modo casi declamativo, sin sustancia ni correlatos con la aplicabilidad de lo dicho. Aparece, además, vinculada a las reformas neoliberales, a la privatización: la participación de los capitales en los negocios que venía manejando el Estado. Después, se la reconoce en su mayor amplitud, aunque se la limita a los espacios locales (microlocales, de preferencia). Por fin, se nos viene ligada a los derechos, ellos mismos ampliados.

No hagamos, sin embargo, lecturas simples: esta secuencia no implica que cada paso elimine los contenidos del anterior: todas esas leyes siguen actuantes y vigentes, luego, todos esos sentidos y contenidos están activos.

Ahora bien: puede decirse que la participación, así tratada, ha tenido un doble origen, que no debe olvidarse: el que viene desde arriba, desde las clases políticas dominantes, desde las instituciones estatales, desde los gobernantes y sus círculos económicos, sociales y políticos; más allá de ellos, obviamente, de los organismos internacionales (Banco Mundial, del BID); origen que se liga, entonces, a las reformas neoliberales. Ese origen es evidente en la ley de modernización y en la ley de descentralización; y no es ajeno en la ley de régimen para el Distrito Metropolitano de Quito. Su temporalidad es evidente: los 90.

Pero la presencia de la participación en las normas jurídicas tiene, también, otros impulsos, un origen diferente, que viene desde abajo: desde las presiones y las demandas sociales, desde los sujetos que comienzan a constituirse como derechohabientes; configurados o en configuración, reales en lo

---

26 Al respecto, puede leerse Alejandro Moreano y otros: *La nueva Constitución. Escenarios, actores, derechos*, CIUDAD, Quito, 1998.

inmediato o en lo posible. Difícil, desde esta perspectiva, no recordar que los años 90 han sido años de profunda actividad de diversos actores y sujetos sociales, desde el levantamiento indígena de 1990 hasta las movilizaciones más tranquilas de innumerables organizaciones al recinto donde laboraba la Asamblea Nacional Constituyente en 1998. Reconocimiento de derechos, ampliación de la democracia, constitución de ciudadanías activas: todo ello en este segundo origen de la presencia en las leyes del término "participación".

Dos orígenes, dos grupos distintos de actores: dos sentidos. En el tratamiento de la participación se reflejan los conflictos que ha vivido la sociedad ecuatoriana en este tramo reciente de su historia. Así, fruto del tira y afloja de la conflictividad social, pero, profundizándose a medida que los propios sectores sociales subalternos comienzan a "participar" de la vida nacional con sus exigencias y con sus expectativas. A mayor participación, mayor preocupación normativa por la participación.

Entonces, el tratamiento de la participación responde al juego de pugnas y tensiones sociales. Ello se expresa, de modo claro, en el tratamiento contradictorio que recibe en la nueva constitución (justamente donde más ha avanzado): a) participación social y ciudadana, control social y ciudadano sobre los funcionarios y las funciones, etc.; y, al mismo tiempo, reforzamiento del presidencialismo: los ámbitos de las grandes decisiones no son contaminados por la participación que, en cambio, parece señorear en los espacios locales.

Pero también, b) participación diferenciada según cada sector: más desarrollada en cuanto a los derechos indígenas, por ejemplo, que no se les reconoce a los demás grupos, o el reconocimiento de derechos sustanciales de las mujeres; hay un tipo de participación social en el sistema nacional de atención a los niños, adolescentes y jóvenes, y otro distinto en el sistema nacional de atención a la salud, o a la cultura. Avanza y se limita, avanza y retrocede (como retrocede en el tema de las juntas parroquiales, más participativas y representativas en la ley de descentralización).

Refleja, por un lado, la presencia y la capacidad propositiva de cada sector social subalterno. Y, de otro lado, la con-

flictividad (tal vez más participación en lugares menos espinosos). Una participación así fragmentada, puede fácilmente agotarse en ámbitos locales (territorialmente locales, inmediatamente locales): no llega a atisbar los horizontes integrales, nacionales: es la otra cara de la moneda del presidencialismo reforzado. Lo que quiere decir que hay participaciones logradas, pero en espacios permitidos.

## **Un derrotero sinuoso**

En síntesis: el camino del ajuste ha seguido en el país un derrotero sinuoso, plagado de conflictos sociales y políticos. El propio programa neoliberal —hoy aceptado casi unánimemente por los sectores dominantes, la clase política y la opinión pública (aún a pesar de la crisis en que se halla envuelto a nivel mundial)— no fue adoptado de inmediato, sino a regañadientes por los propios sectores políticos ligados a los grupos de poder. Las políticas de ajuste liberal encuentran resistencia aún de partidos políticos vinculados a los propios sectores dominantes. Por otra parte, el programa económico liberal no encontraba una contraparte adecuada en un programa político afín: el encuentro entre neoliberalismo y gobernabilidad no logra sellarse sino hasta 1997, con los primeros acuerdos parlamentarios entre la Democracia Popular y el Partido Socialcristiano, alianza que logrará, finalmente, llevar al gobierno a Jamil Mahuad en 1998.

Hasta entonces, gran parte de la conflictividad, expresada sobre todo institucionalmente, estuvo a cargo de los partidos mayoritarios. El aparente consenso discursivo encubría contradicciones al interior de los sectores de poder económico y político; estos, por su particular configuración histórica fragmentada, han tenido también altos niveles de conflictividad. Tras el consenso discursivo de la necesidad de modernizar-privatizar-desestatizar y vincularse con fuerza al mercado globalizado, etc., se han desarrollado enconadas pugnas entre los actores fundamentales de este bloque:

- **Entre los distintos grupos económicos**, en la perspectiva de captar el poder del Estado, sabiendo que las posibilidades de potenciar sus procesos de acumulación, pasan por formas concretas (convertirse inmediatamente en beneficiarios específicos) de los procesos de privatización, tratamiento preferencial, corrupción, etc. Es decir, las forma de acumulación "extraeconómica" derivada del control estatal, o, dicho más popularmente, la repartición del pastel.

Las distintas formas de expresión política de estos grupos, que no son el simple reflejo superestructural de la disputa económica, sino que integran otros factores (regionales, culturales, personales, clientelares, de caudillismos locales, etc.), configuran un escenario de disputa política específico y complejo, que tiene en el Partido Socialcristiano un actor determinante, igual como eje de convergencia que de exclusión y conflicto con otros sectores que representan a las clases dominantes.

- **Entre las FFAA y ciertos sectores empresariales**. Las FFAA ecuatorianas han desplegado una propuesta con cierto nivel de independencia de los grupos empresariales desde su visión de desarrollar el potencial nacional bajo la permanente amenaza de un conflicto limítrofe con el Perú. Lo que les ha significado verse obligados a jugar un rol arbitral en la conflictividad política y social, y mantener su propia capacidad de incidencia económica, lo cual ha configurado un cierto nacionalismo como doctrina institucional.

Las fuerzas armadas han desarrollado, igualmente, algún grado de contradicciones frente a la política de los organismos financieros transnacionales y de los EEUU, alrededor de la injerencia militar en los aspectos productivos, un mayor disciplinamiento fiscal, la corrupción, etc.

- Contradicciones **alrededor de las propuestas sociales**, entre quienes, por un lado, impulsan la lógica de ajuste-privatización-liberalización de la economía y una visión de democracia restringida, autoritaria y delegativa, y quienes, por otro, intentan resistir a esta perspectiva bajo distintos planteamientos, como el mantenimiento del rol protagónico de un Es-

tado reformado democráticamente, el fortalecimiento del mercado interno y la redistribución de la riqueza, ligada a una concepción de democracia participativa.

Sin embargo, lo más significativo del período es la emergencia de movimientos sociales con agendas que articulan el enfrentamiento al modelo y, a la vez, el ejercicio de nuevos derechos. Eso ha colocado a la sociedad civil en el escenario de las disputas político-sociales centrales del momento, evitando que las opciones societales se polaricen exclusivamente entre distintos sectores de las clases dominantes.

Al mismo tiempo, esa irrupción democratizadora de la sociedad civil en la política acabó por desnudar la crisis política, forzando la apelación a soluciones suigeneris, que incluyeron la revocatoria del mandato de un gobernante y la convocatoria, no sólo a la clase política, sino también a la sociedad, directamente representada por sí misma, a la discusión y redacción de una nueva Constitución.

Es comprensible, entonces, que en esos momentos el sentido mismo de la participación se haya visto trastocado, y que su apelación se haya convertido en punto de recurrencia común para casi todos los sectores involucrados. Para unos, como esperanza de democratización; para otros, como exorcismo de los fantasmas que les acechan.

Por eso el análisis de estos últimos dos o tres años reviste particular importancia: porque ilustra de manera nítida los conflictos que se han desarrollado y los intereses en juego.

## **Crisis del período y desenlace: de Bucaram a Mahuad**

Tres hechos marcan con bastante claridad la crisis del período y su desenlace. El auge y la caída de Bucaram, la Asamblea Nacional Constituyente y el triunfo de Mahuad a horcajadas de la alianza DP- PSC.

### **Apoteosis y caída del bucaramato**

El juego de contradicciones que se explicaba arriba se expresa con bastante nitidez en la coyuntura del derrocamien-

to de Abdalá Bucaram en febrero de 1997. Este hecho inédito, que se situó en el límite mismo de la legalidad, solo puede ser entendido como resultante de la confluencia de varios factores, que significan la exacerbación de las contradicciones que maduraron a lo largo de todo el período:

- La descarnada disputa de los grupos económicos por el control de los procesos de privatización y convertibilidad que se planteó Bucaram, y un pacto explícito de todos ellos para impedir la constitución de una "nueva oligarquía bucaramista".

- La dinámica de organizaciones sociales y populares, que a lo largo de todo el período, pero con mayor iniciativa durante el Gobierno de Durán Ballén, habían logrado configurarse en una fuerza significativa de oposición al modelo, y que rompieron fuegos frente al bucaramato.

- La oposición de sectores medios urbanos (sobre todo de la sierra) que repudiaban los ribetes autoritarios de Bucaram y, que reflejaban, en cierto modo las percepciones distintas sobre el ejercicio del poder entre la cultura política serrana y costeña (conflicto regional).

- El papel arbitral de las FFAA, que actúa con relativa autonomía en un momento de crisis política, intentando preservar, de un lado, "las formas democráticas", pero, por otro, evitar el agudizamiento de la conflictividad social y política.

### La Asamblea Nacional y la nueva Constitución

El 5 de febrero de 1997 no fue solamente una revuelta popular y ciudadana: fue también una manifestación extrema de la agudización de los conflictos y contradicciones al interior de las clases dominantes, la mayoría de ellas unificadas finalmente contra Bucaram.

La movilización social y la revocatoria del mandato del presidente solamente abrieron el campo para las luchas sociales y políticas que las sucedieron, pero no se saldaron con una

victoria popular; o, mejor dicho, el triunfo popular llegó solamente hasta abrir las posibilidades de crear un nuevo escenario para sus luchas.

La lección, sin embargo, fue aprovechada más rápidamente por las clases dominantes. Sus principales formaciones políticas tendieron rápidamente a una unificación programática (el neoliberalismo y la gobernabilidad como ejes de las "reformas") y a la consecución de acuerdos coyunturales, primero en el parlamento, después en la Asamblea Nacional, finalmente en las elecciones de mayo del 98 y en el ejercicio del gobierno de Mahuad. Así, a la revuelta popular le siguió muy rápidamente, desde el día siguiente, una contrarrevuelta conservadora que se revolvió furiosamente, una después de otra, contra todas las concesiones que las clases dominantes se habían visto forzadas a aceptar después del 5 de febrero.<sup>27</sup>

Se llegó así a la Asamblea Nacional, en principio una demanda de la movilización popular que acabó en el derrocamiento de Bucaram. En ella se enfrentaron dos agendas con visiones distintas del país. De un lado, la propuesta por los partidos de la alianza mayoritaria, centrada en la lógica neoliberalismo - gobernabilidad. De otro, los movimientos sociales alrededor, principalmente, de la ampliación de sus derechos.

Una vez expedida, no sin conflictos y amenazas de reformas inmediatas, la Constitución Política del país, los actores sociales y políticos han iniciado el balance de su significación para el futuro del país. Tres posiciones sobresalieron. La primera, expresada por los partidos mayoritarios en la Asamblea Nacional, y hoy en el gobierno (DP, PSC), encuentran las bondades de la nueva Constitución principalmente en dos aspectos: a) las modificaciones correspondientes al capítulo de la economía,<sup>28</sup> que eliminan la noción de áreas estratégicas y

---

27 Esta ofensiva fue trasladada también a la escena electoral. En mayo del 97 Alarcón convocó a consulta popular dizque para ratificar la revocatoria de Bucaram, pero sobre todo para consolidar su interinato, reducir la Asamblea Constituyente que exigía el mandato popular a un simple cónclave reformador de la Constitución, y propiciar un cambio del mecanismo electoral que favoreciera a las minorías más grandes. Alarcón salió triunfante y, con él, la alianza de la derecha moderna.

28 En estricto sentido estas reformas no fueron producto de la Asamblea, sino de una hábil maniobra del Congreso nacional, que modificó la Constitución, casi en paralelo con la Asamblea. De todos modos, los artículos reformados por el Congreso fueron acogidos con beneplácito por los partidos mayoritarios de la Asamblea Nacional.

dan vía libre para los procesos de privatización y, b) la incorporación de varias modificaciones en el sistema político que refuerzan la capacidad del Ejecutivo en detrimento de las del Congreso, eliminan las elecciones de medio tiempo y promueven un sistema de representación política de mayorías.

La otra lectura, no menos optimista, se encuentra paradójicamente en las evaluaciones realizadas por varios movimientos y activistas sociales. En efecto mujeres, niños, jóvenes y adolescentes, indígenas, ambientalistas y consumidores, personas de la tercera edad y otros grupos vulnerables, encuentran reflejadas en alto grado sus demandas en el texto constitucional, bajo la figura de una significativa ampliación de derechos y garantías (incluyendo la novedosa figura de los derechos colectivos). La participación también resulta ampliada, si bien de modo desigual, según los casos.

Finalmente, en el mismo plano de la primera lectura, pero desde un prisma diferente, partidos y movimientos políticos de izquierda y centroizquierda observan en la liberalización de la economía, en el debilitamiento del estado y en la consagración de formas regresivas de representación política un verdadero retroceso en la construcción de la democracia en el país.

Al parecer, la nueva Constitución reúne paradojas: "crea el marco jurídico para la desvertebración del estado ecuatoriano, reducido a funciones de reordenamiento del juego político interno, y por otro lado, a la dotación de servicios públicos y a la recaudación de los tributos correspondientes" (Moreano, 1998: 13), mientras amplía significativamente, los derechos y garantías –incluida la participación "ciudadana"–.

Pero el sentido de lo aprobado en la Constitución dista mucho de estar fijado. Leyes conexas, normas y reglamentos, prácticas sociales: todo ello está aún en el horizonte. El proceso de reforma jurídico-institucional es uno de los elementos de configuración del escenario social y político en los años venideros. Otro es la instalación del nuevo gobierno del Dr. Mahuad.

## **El triunfo de Mahuad: la oportunidad histórica del pacto centro derechista**

De una inusitada alianza de dos fuerzas cuyas contradicciones marcaron gran parte de la década del ochenta, pero que en los últimos años fueron acercando sus programas y acciones políticas (nos referimos al PSC y a la DP), emerge un gobierno que a primera vista tendría enormes posibilidades de impulsar las reformas neoliberales que de modo tortuoso y conflictivo no han podido ser puestas en marcha. Una holgada mayoría parlamentaria, un marco jurídico ciertamente favorable, el control de casi todos los organismos públicos y de los gobiernos de las dos mayores ciudades del país, parecerían suficientes para garantizar la tan ansiada estabilidad política.

La alianza se explica por un proceso que tiene como ejes:

a. la derechización de la Democracia Popular, que entendió durante la década de los ochenta compartir el espacio de centro izquierda, y que era parte de una suerte de empate político al que se había llegado durante los últimos gobiernos. Este desplazamiento rompe el empate e inclina la balanza hacia el reforzamiento de un proyecto neoliberal.

b. la moderación (modernización) del discurso y la imagen oligárquica del PSC, de la mano de Nebot y su indiscutible liderazgo. El esfuerzo ha sido superar los techos (creados en gran parte por Febres Cordero), sobre todo en relación al carácter local de la presencia socialcristiana (Guayaquil) y a un ejercicio del poder entendido más como dominio que como hegemonía (de ahí el interés por reuniversalizar el discurso socialcristiano).

c. una suerte de "complementaridad" regional, cultural y hasta de énfasis temáticos de cada uno de estos partidos: privatización, apertura, reducción del estado, los unos; gobernabilidad, racionalidad tecnocrática, los otros.

## **Perspectivas inconclusas**

Para algunos analistas, la conjugación de estos dos elementos colocaría al país a las puertas de un nuevo período que, en contraste con el que se cierra con estos eventos, estaría marcado por una puesta en marcha racional del modelo neoliberal, la readequación del rol del Estado y, consecuentemente la modificación de las relaciones Estado - sociedad.

Podría plantearse, también a modo de hipótesis, que el desfase entre la economía y la política (régimen económico y régimen político), y entre el Estado y la sociedad (régimen político en el sentido amplio), puede estar siendo superado en estos momentos. Algunas pistas: el acuerdo político entre la DP y el PSC tiene varias implicaciones. Está sustentado en el encuentro entre neoliberalismo y gobernabilidad y puede ser la muestra de que en algunos sectores políticos que representan intereses dominantes comienza a superarse el particularismo. Abona en esta dirección el hecho de que es en cierto modo un acuerdo regional (sierra-costa), a la vez que de dos formas de cultura política tradicionalmente antagónicas. Al mismo tiempo parecería haber una modificación estructural de las clases dominantes: algunas de las más importantes inversiones en los últimos meses son hechas conjuntamente por varios grupos empresariales, lo que demostraría una tendencia a la superación de sus anclajes regionales, que ocurre tanto motu propio como por imposición del capital extranjero. De otro lado, hay procesos de concentración de capital (fusiones y absorciones) y procesos de asociación con el capital extranjero.

La concurrencia de este conjunto de factores, parece indicar un reacomodo entre los procesos económicos sociales y políticos que provienen de dinámicas nacionales, cuanto de aquellos otros dependientes de la lógica de la globalización.

Parece prematuro aventurar si todo esto ocurrirá, si esa especie de necesidad sistémica de lograr unidad real en el bloque en el poder podrá disciplinar el caótico y canibalesco mosaico de intereses particulares (económicos y políticos, regionales, cantonales y hasta parroquiales) sobre el que se ha construido la política en el país; y si aquello podrá operar de-

mocráticamente, es decir, no sólo como acuerdos de cúpula que readequen las formas de acumulación de espaldas a un país cuya mayoría se ha empobrecido y desencantado al extremo durante estas dos décadas.

No sólo jugarán en el desenlace la voluntad de los actores (como subjetividad libre de contextos, intereses e historias), sino las condiciones estructurales del país, su cultura política, la consistencia, solidez y transparencia de las alianzas - tanto las de (co)gobierno, como las de la oposición-, la posibilidad de achicar las grandes brechas económicas y sociales, de reconstituir una unidad nacional en positivo, de conectar producción y condiciones de vida, etc.

## **DEMOCRACIA, POLITICA Y PARTICIPACIÓN EN LA ENCRUCIJADA DE NUESTROS DÍAS**

La crisis de los paradigmas teóricos y políticos que guiaron las ciencias sociales en los setenta y parte de los ochenta en América Latina es seguida de un proceso caracterizado por la atomización y el particularismo. Temas puntuales y estudios localizados son la constante a lo largo de estos años.

En los 90 opera una suerte de reconstitución teórica con pretensiones normativas sobre el conjunto de la sociedad, pero sobre una matriz diferente, fuertemente influenciada por la teoría política liberal y funcionalista. De por medio hay, entre otros factores, un cambio en los centros de elaboración teórica. Buena parte de esta producción teórica se desplaza de las universidades públicas y de ONG's ligadas a los movimientos populares, a universidades privadas, consultoras y organismos internacionales. Este proceso acaba por permear y direccionar las discusiones.

Si en los ochenta se produjo una inflexión paradigmática "de la revolución a la democracia", como señala Lechner<sup>29</sup>, en los noventa operan nuevos cambios. Es cierto que la derrota del socialismo real abrió posibilidades para el desarrollo po-

---

29 Lechner, Norbert: De la revolución a la democracia. El debate intelectual en América del Sur [1985], fotocopia.

lítico y académico en América Latina: rompió con el ideologismo de los setenta, generó un ambiente de apertura intelectual y revalorizó a la democracia y a la política —redescubriendo su especificidad más allá de las determinaciones de la economía—, etc.; pero también es verdad que la primacía del neoliberalismo y su arrolladora fuerza en todos los órdenes de la vida social (y en lo político-cultural en particular), se encargó de cerrar los posibles caminos de redemocratización de las sociedades y, eventualmente, también del pensamiento social. De este modo, los planteamientos de democracia participativa, radical, consensuada, etc. (propuestos a la época por el mismo Lechner, por Nun, Laclau y otros autores), que pretendían erigirse como alternativos al neoliberalismo, o al menos como contendientes en la disputa de significados en la fase de redemocratización de América Latina, terminan siendo superados en los hechos por una visión mucho más instrumental que encuentra sus principales expresiones en ciertos desarrollos de las teorías de la poliarquía y la gobernabilidad<sup>30</sup>.

Así, a lo largo de los noventa se afianza un desplazamiento de los sentidos: la democracia es leída desde el código de la gobernabilidad; la sociedad civil es entendida sobre todo como mercado; el mercado, como empresa privada; la política, como régimen político y, por último, como sistema político. La reingeniería institucional se convierte en problema de primer orden en la reproducción de los sistemas (en el sentido habermasiano), mientras se entroniza el privatismo civil como la ideología del sentido común<sup>31</sup>.

La rearticulación de las formaciones discursivas opera de modo distinto para cada uno de los actores relevantes de

---

30 Los usos sociales y políticos que se les han dado a la teoría de la poliarquía de Dahl, han sido en no pocos casos la reducción a la búsqueda de los componentes instrumentales de la democracia (criterios); del mismo modo, hay corrientes fuertemente reduccionistas de la noción de gobernabilidad que la circunscriben a los mecanismos de atemperamiento de los conflictos sociales o la imposibilidad de que estos penetren en el sistema de representación político.

31 Al respecto: McCarthy, Thomas, *La teoría crítica de Jurgen Habermas*. ed. Tecnos, 1984, Habermas, Jurgen, *Teoría de la acción comunicativa. Tomos I y II*, ed. Taurus. Madrid; 1989 a), "El contenido normativo de la modernidad" en, *El discurso filosófico de la modernidad*, Taurus, Madrid; 1989 b), "Tres modelos normativos de democracia" en *Lua Nova, revista de cultura y política No. 36*. Cedec. São Paulo, 1995.

la sociedad. Mientras que las cámaras empresariales, los organismos internacionales, los partidos políticos y una nueva camada de intelectuales pueden organizar, a partir del desencanto general respecto del estado, un discurso fuertemente abarcativo y hegemónico, que va desde el individualismo posesivo hasta sofisticados modelos de representación política, en cambio, los movimientos populares, partidos políticos contestatarios e intelectuales de izquierda, se colocan en posición de resistencia y defensa. Su resistencia al cambio neoliberal y la defensa de un maltrecho Estado, al que, por añadidura, se lo combatía con fiereza apenas una década antes, los convierte, a ojos de muchos, en los "nuevos conservadores".

Esta suerte de dispersión teórico-política no es sino una faceta de la desconstitución de las hasta entonces formaciones políticas del campo popular. Hasta allí, los tradicionales partidos de izquierda y los intelectuales vinculados a ellos producían un discurso que durante muchos años constituyó el centro alrededor del cual giraba la acción política de los movimientos populares. La ausencia de esta suerte de centralidad, alternativa y contestataria, fue provocando paulatinamente un proceso por el cual cada uno de los movimientos sociales adquieren mayor autonomía, y, como expresión de ello generan sus propios discursos y cuadros que, como es obvio, observan la realidad y operan sobre ella desde sus "particulares" puntos de vista. Sobre esto volveremos enseguida.

Se configura así un escenario inédito: el discurso neoliberal y los actores que lo portan logran penetrar en todas las esferas de la sociedad y constituir su hegemonía, mientras que, desde los sectores subalternos, la ausencia de un discurso totalizador, da paso a la emergencia de planteamientos particulares y acotados, en especial a la demanda de los derechos de cada movimiento social.

El debate sobre la participación está inscrito en este contexto, así como una disolución de los contenidos políticos, los relativos al problema del poder, junto a una preponderancia de los componentes meramente instrumentales. Una tesis ampliamente esgrimida es que participación ciudadana sustituye a la participación política; la sociedad supuestamente recupera una presencia sin mediaciones y la Política -en singular y

mayúsculas-, se materializa en las políticas, donde tiene cabida, como otras tantas, la consabida participación.

Allí nos asaltan las dudas. ¿No es la participación, tal como dice, por ejemplo, el Banco Mundial al menos la capacidad de influir en las decisiones que le competen a la gente? Y esas decisiones o, más propiamente, quienes las toman, ¿no lo hacen en ejercicio de su poder?, Por lo tanto, la influencia en las decisiones, en suma la participación, ¿no implica entonces una relación social, que pasa precisamente por el reordenamiento de las relaciones de poder?

Por otra parte, ¿es posible sostener teórica y empíricamente que la nueva visión de participación signifique una superación de la clásica participación política, una vez que la sociedad ha retomado su influencia sin mediaciones, es decir, que la sociedad haya elegido una forma de participación por otra?

Es ampliamente reconocido que, en América Latina, hay un fuerte proceso de fortalecimiento de los ejecutivos en detrimento, tanto de las otras funciones del estado, como de otras instancias sociales; esto ha sido denominado hiperpresidencialismo. La ampliación de la política sugerida aquí es, paradójicamente, una ampliación hacia los ámbitos locales, que obviamente ni toca ni cuestiona los aparatos decisorios nacionales, donde, en cambio, la participación es llanamente rechazada.

Al parecer, en este discurso la participación cumple un papel meramente instrumental: es apolítica, no cuestiona las relaciones de poder y está acotada a ámbitos locales.

En el fondo, están en juego dos temas íntimamente ligados: la significación de la política y la relación entre el Estado y la sociedad civil. Efectivamente, uno de los temas centrales de las ciencias sociales actuales es la amplitud y significación de la política, su carácter abarcativo o excluyente. Acotada a los márgenes de la reproducción de los sistemas (nuevamente en el sentido habermassiano), la política se ha convertido más en una forma de positivación de las relaciones de poder que en el espacio donde se recrea el ejercicio deliberativo de los ciudadanos sobre los fines societales.

En este punto surge una primera gran disyuntiva. Un camino posible es que este estrechamiento del ámbito de la política puede ser enfrentado por la vía de su aparente negación: muerte a la política. En esta línea, una comprensión de la sociedad civil como sociedad de mercado antagónica al estado y a la misma política, conduce a una suerte de suplantación de la participación política por la participación ciudadana. De modo que las formas ciudadanas de participación (ora en la influencia en decisiones, ora en la cogestión), son leídas como una superación de la política y como la constitución de verdaderas formas de autogobierno de las sociedades.

La noción de sociedad civil que anida en este camino es la sociedad de mercado (o, más propiamente y como señala Lechner, el redescubrimiento de la sociedad burguesa) "que vislumbra en toda acción estatal una interferencia indebida en el libre juego de las fuerzas sociales"... , de allí que "fácilmente el elogio del ciudadano abstracto desemboca en al apología del libre mercado"<sup>32</sup>. El peligro inminente, citando a Falleto es que "el fortalecimiento de la sociedad civil, que [debería] guía[r] la función meritoria de los movimientos sociales, puede significar una primacía de lo privado sobre lo público, una reducción de la política a un confuso entrecruzamiento de conflictos, de negociaciones y de acuerdos que sólo tienen el rasgo de la inmediatez, en donde la política solo sea administración tecnocrática de lo existente y por paradoja, el estado, como burocracia, la única garantía del orden social"<sup>33</sup>. La participación adquiere aquí nítidos ribetes de instrumentalización.

El otro camino posible para enfrentar la crisis de la política es, paradójicamente, su repolitización: la democratización de la sociedad y la construcción del espacio público. En esta perspectiva la sociedad civil, bien sea comprendida como "un tercer sector, distinto no sólo al estado sino al mercado, que identifica al espacio de las asociaciones humanas que no se

---

32 Norbert Lechner: La reforma del Estado entre modernización y democratización; en VV.AA.: *Un Estado para la democracia*, IETO-Friedrich Ebert Stiftung, México, 1997.

33 Enzo Falleto, 1987. Propuestas para el cambio. Movimientos sociales en democracia. En *Nueva Sociedad* 91, Caracas.

basan en la coerción, sino en la interacción comunicativa para su reproducción"<sup>34</sup>. O bien, como lo señala Lechner: "invocada en oposición al estado burgués en tanto poder ajeno y hostil que oprime la vida social", "apunta a la repolitización de la vida social" (op. cit.). Repolitización entendida en varias dimensiones: como construcción de ciudadanía integrales, como constitución de espacios públicos. Democratización, como ampliación de los canales de participación política, y, por lo mismo como reorganización de las relaciones de poder. En esta lógica lo ciudadano no excluye (ni supera) lo político, lo resignifica y lo amplía y en cierto modo lo complementa.

## CONCLUSIONES

### a. La participación como un ámbito de disputa de sentidos.

A lo largo del trabajo, parece quedar claro que la participación como noción ha corrido la misma suerte de muchos términos ambiguos y casi polisémicos. Si se procede a una lectura combinada de las transformaciones en la sociedad, en la política y en la economía y, a la vez, de los discursos y de las prácticas sociales, podrá concluirse que, bajo el término de participación puede entenderse casi cualquier cosa: desde la privatización de los bienes sociales hasta intentos de redemocratización y reordenamiento del poder.

También parece palpable que, actualmente, los significados y contenidos hegemónicos de la participación están fuertemente subordinados a los procesos de globalización de la economía, de reestructuración del estado y a las modificaciones en la relación entre Estado y sociedad.

En este contexto la participación está referida a la presencia de actores individuales o colectivos en particulares espacios de influencia en las decisiones estatales sobre las políticas "menos duras", en tanto que las decisiones económicas

---

34 Cohen Jean y Arato Andrew 1992. *Civil society and political theory*. Cambridge. The MIT Press.

y las representaciones políticas tienden más bien a constreñirse a ámbitos más cerrados; queda acotada, además, a espacios locales, municipales o comunales con fuerte carácter heterónomo, en tanto las decisiones que marcan el futuro de las localidades están cada vez menos en manos de ellas mismas. La participación, por fin, se entiende como coadministración en la prestación de servicios públicos, incluyendo principalmente su financiamiento y la socialización de costos. El panorama de esta participación, conduce casi unívocamente a la constitución de "sujetos sujetados", a una lógica de reproducción de los roles que el nuevo orden demanda.

La participación se vuelve contradictoria en la medida en que se abren espacios de participación en ámbitos locales (o parciales), pero se cierra en los nacionales de la "gran política".

Pero también es indudable que lentamente va prosperando una noción de participación con un sentido democratizador, y, con ella, se amplían los horizontes de la acción social. Este sentido democratizador puede presentarse como "aperturas" desde arriba, si es que las iniciativas quedan en ámbito de la institucionalidad, pero también como construcciones de los propios movimientos sociales y de sus prácticas.

Los múltiples sentidos de la participación conducen, entonces, a la discusión de los componentes de un proyecto político global. La participación es -como dirían los deconstructivistas- un componente de una formación discursiva que, en tanto se ordene de uno u otro modo, o comparta lugares con una u otra noción, formará parte de un conjunto totalmente distinto.

Por ello, la primera conclusión es que los significados, los sentidos y las prácticas sociales de la participación nos remiten a su vinculación con los proyectos de sociedad en juego.

#### **b. Proyectos y asimetría.**

Allí parece haber una fuerte asimetría. La fuerza económica, que implica fuerza organizativa y política del neoliberalismo<sup>35</sup> ha logrado constituir su hegemonía en la sociedad. No

---

35 (Cunnill, N. 1997).

se trata solamente del dominio institucional y de las reformas económicas. De hecho, unas y otras en el país, son contingentes a la complejidad de la constitución económica y política de los sectores dominantes locales y a las dificultades, al parecer cada vez mayores, de lograr una inserción "decorosa" en el mundo globalizado. Se trata sobre todo de su capacidad de penetrar en la profundidad de la cultura política de los pueblos (de sus valores y creencias, actitudes y normas), de desconstituir el tejido social, no sólo como realidad material de empobrecimiento y marginalización sufridas cada vez más doliente e individualmente, sino de arrancar del imaginario social la solidaridad, o más: la socialidad.

Como contrapunto, no parece constituirse aun la posibilidad de poner frente a frente un proyecto societal. Los sectores subalternos se mueven entre la reforma y la defensa. Ralph Dahrendorf llama a este dilema "la cuadratura del círculo": "Se trata de unir tres cosas sin conflictos: conservar y fortalecer la capacidad de competencia en el viento huracanado de la economía internacional; no sacrificar la cohesión social ni la solidaridad; y llevarlas a cabo bajo las condiciones y en las instituciones de una sociedad libre"<sup>36</sup>.

La participación como oportunidad de democratización, de ejercicio de formas de gestión, de mejoramiento de las capacidades propositivas, del manejo de espacios de negociación y sobre todo de ciudadanización de las demandas y propuestas está aún por ser incorporada a un proyecto político popular. En cualquier caso, esta ausencia solamente puede resolverse en la recuperación y el desarrollo de las prácticas que actualmente están desplegando los distintos sujetos.

---

36 Citado en: Jürgen Habermas: "Nuestro siglo" en **Revista Nexos**, junio 1998. México.

## **Anexo**

# **BREVE REVISIÓN DEL TRATAMIENTO DADO A LA PARTICIPACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA RECIENTE**

Revisamos aquí, de modo sucinto, la manera en que la participación social está siendo contemplada por la legislación ecuatoriana, haciendo énfasis en las nuevas leyes. Tomamos en cuenta, por ello, la nueva Constitución, la ley de Descentralización, la ley de Modernización, la ley de Distrito Metropolitano de Quito; a título de comparación se ha incluido también la ley de Régimen Municipal.

## **1. La ley de régimen municipal (1966, el principal paquete de reformas corresponde a 1982).**

### **Art. Contenido**

139 Juntas parroquiales. En toda parroquia, urbana o rural, se conformará una junta parroquial. Se la define como "organismo auxiliar del gobierno y la administración municipales (...) e intermediario entre estos y sus representados inmediatos", los vecinos.

### **Comentario**

Consta dentro del capítulo titulado "De los organismos auxiliares del Concejo". Las juntas parroquiales urbanas fueron incluidas en la reforma de 1982.

144 Funciones: desde "velar por el cumplimiento de las ordenanzas, reglamentos, acuerdos y resoluciones municipales", hasta "cuidar los bienes municipales que se hallen dentro de jurisdicción", pasando por "presentar los informes que solicite el Alcalde".

Sus atribuciones son extensión de las municipales.

- 
- 145 Intermediación en las demandas: "Toda solicitud para la realización de obras o la prestación de servicios en las parroquias se hará a través de las juntas parroquiales".
- Su rol es convertirse en "intermediario organizador", por un lado, de las demandas parroquiales hacia el Municipio; por otro lado, de la autoridad municipal hacia la población.
- 
- 140 Conformación: "estará formada por tres vocales elegidos por el respectivo Concejo Municipal".
- Se le resta carácter representativo de los vecinos a partir de las reformas de 1982. Anótese que la práctica muchas veces impone la elección universal y secreta o en Asamblea.
- 
- 151 **Cabildos ampliados.** Convocatoria: por las dos terceras partes de los concejales en funciones, con un temario específico.
- De igual manera: claramente un organismo auxiliar, que no puede autodeterminarse (ni convocarse ni decidir sobre los temas que tratará ni tomar resoluciones terrenales sobre lo que haya tratado) — y al que se le reserva, por lo tanto, un rol consultivo.
- 152 Su rol no es resolutivo: formula recomendaciones, entre las que puede estar "la remoción del Alcalde antes de la terminación del período".
- 
- 153 Integración: los concejales en funciones, los cinco últimos alcaldes elegidos por votación popular, los diputados provinciales y el prefecto o su representante; un representante del gobierno central y delegados de los organismos des-
- El requisito de que los alcaldes hayan sido elegidos por votación popular fue introducido en las reformas de 1982. Hay una notoria ausencia de representación social de los actores locales. Por lo tanto, expresarían una concertación o un compromiso institucional entre las cla-

centralizados (desconcentrados) del gobierno que tengan relación con el temario a tratarse; tres representantes del colegio local de periodistas; un delegado de la AME.

ses políticas locales y el Estado central ante una situación local crítica.

---

194 **Participación de los usuarios en los directorios de las empresas municipales.** "La Municipalidad podrá constituir empresas públicas para la prestación de servicios públicos cuando, a juicio del Concejo, esta forma convenga más a los intereses municipales y garantice una mayor eficiencia y una mejor prestación de servicios públicos".

197 Estas empresas gozan de "autonomía administrativa y patrimonial" respecto a los municipios.

---

198 Integración del directorio: "Cada empresa municipal tendrá un directorio integrado en la forma y por el número de miembros que disponga la ordenanza que le dé origen". Por lo menos un concejal y un funcio-

No hay, en general, criterios definitivos para su conformación, excepto la referencia a la representación del Municipio y la primacía del capital privado.

nario municipal deben ser parte de él, en representación del Concejo y del Alcalde.

207 En el caso de haberse formado compañías mixtas, "la mayoría del Directorio corresponderá al capital privado", "cualquiera sea la proporción de los capitales municipales y privados".

No hay, en general, criterios definitivos para su conformación, excepto la referencia a la representación del Municipio y la primacía del capital privado.

En contraste, la participación (privilegiada) del capital privado está claramente estipulada.

---

## 2. La ley de modernización del estado (1993)

Art.	Contenido	Comentario
3	<b>Principios:</b> "eficiencia, agilidad, transparencia, coparticipación en la gestión pública y solidaridad social".	Resaltemos: "coparticipación en la gestión pública"; lo demás está claramente influenciado por las visiones liberales más tradicionales.
4	<b>Finalidad:</b> entre otras, "promover, facilitar y fortalecer la participación del sector privado y de	La participación y la coparticipación están enfocadas directamente a las actividades económicas, específicamente ha-

los sectores comunitarios o de autogestión en las áreas de explotación económica, reservadas al Estado”.

cia aquellas “reservadas al Estado”, es decir, a la privatización.

---

6 Delegación a la “iniciativa privada”: hidrocarburos, energía eléctrica, telecomunicaciones, agua potable.

Ya aparece el sujeto preferido de la participación: la “iniciativa privada”.

---

34 Descentralización y desconcentración. La primera “tiene por objeto la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales”. La segunda tiene por finalidad “transferir funciones, competencias, tributos y responsabilidades administrativas y de gestión tributaria del gobierno central a sus propias dependencias provinciales”.

La descentralización, vista como “descentralización administrativa”, se agota en los “arreglos institucionales” — por eso culmina en el tránsito a “los gobiernos seccionales”; la participación social o no existe o queda en la sombra. Dígase, sin embargo, que se habla de “poder político”; mas este es “delegado”, luego, tiene por fuente a quien lo delega.

---

41-61 “Desmonopolización, delegación de servicios públicos a la iniciativa privada y privatización”.

Donde queda evidenciado el hecho de que la participación buscada era, fundamentalmente, la del capital privado, y el objeto de interés, la privatización. Los “sectores comunitarios” y la “autogestión” han pasado al olvido.

- 50 Participación laboral: los trabajadores y empleados podrán "participar en las distintas modalidades de desmonopolización y privatización".
- Los trabajadores como socios de la privatización. Trasunta la ideología de la "democratización del capital"; no obstante, ha de ser una participación minoritaria.

---

### 3. La ley de régimen para el distrito metropolitano de Quito (1993)

Art.	Contenido	Comentario
2	<p><b>Finalidades:</b> entre otras, "Propiciará la integración y la participación de la comunidad. Las ordenanzas establecerán mecanismos para que la comunidad participe, no solamente en el financiamiento de los proyectos destinados a satisfacer sus necesidades, sino también en la identificación de tales necesidades, en la planificación de los proyectos, en su ejecución y en el mantenimiento de las obras o servicios".</p>	<p>Amplia referencia a la participación. La participación, sin embargo, centrada en la atención a los espacios inmediatos, sin referencia alguna al gobierno de la ciudad y del distrito.</p> <p>De todas formas, esta referencia a la participación sigue centrada en las obras y en los servicios.</p>

- |   |  |   |
|---|--|---|
| 6 | Zonas metropolitanas: establecidas "para efecto, exclusivamente, de la desconcentración administrativa y de servicios, así como para asegurar formas más eficaces de participación de sus habitantes". | La participación, ligada a un territorio. Pero solamente a él. Este territorio es el de la relación inmediata a partir tan solo de la vivienda (luego, las otras dimensiones territoriales de la vida social quedan oscurecidas). |
|---|--|---|

---

8 (numeral 17)

Cabildos ampliados. La convocatoria será decidida por el Concejo. Su organización y funcionamiento deberán ser regulados "mediante ordenanza".

Se retiene el mecanismo, establecido en la ley de régimen municipal, pero no se hace referencia alguna a su conformación, roles, etc.

---

## 4. La ley de descentralización (1997)

### Art. Contenido

### Comentario

#### Finalidades

Entre ellas, "Fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública".

La participación social en la gestión adquiere, por así decir, status oficial en el discurso y en la normativa de la "reforma política" en marcha.

#### Definiciones

Participación es "el sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país".

Se da una definición muy amplia de participación, sin embargo, luego se la reduce a la gestión de los servicios y, en menor medida, de recursos municipales. Sin embargo, la nueva Constitución presenta un abanico mucho más amplio de espacios para participar.

- 36 La participación será impulsada y promovida por alcaldes, prefectos y organismos de desarrollo.
- Está bien; pero las organizaciones populares deben preocuparse por "impulsar y promover" ellas mismas su participación. De lo contrario, solamente se participará en aquello que interese a las autoridades.
- 
- 36 Los sujetos de la participación ["entidades sociales territoriales"] son los comités barriales, las federaciones barriales y las Juntas parroquiales. También las asambleas barriales y parroquiales.
- En los barrios, y en los cantones, hay muchas más organizaciones que no han sido tomadas en cuenta por la ley.
- 37 Los comités barriales (así como las asociaciones) son definidos como "organizaciones con personería jurídica". Su ámbito de acción" estará delimitado físicamente por el concejo municipal, dentro del territorio de su circunscripción parroquial".
- La definición "elimina" a las organizaciones que no están legalizadas. Y ellas son la mayoría.
- 38 Las federaciones barriales "están integradas por representantes de los comités barriales".
- De hecho, hay varias asociaciones, uniones y federaciones barriales que no están integradas solamente por los comités barriales.
- 41 Las asambleas barriales y parroquiales estarán conformadas por los vecinos del barrio o parroquia.
- La dificultad puede estar en el momento de ponerlo en práctica, sobre todo en los barrios y comunidades que tienen un número más o menos elevado de población.

- 39 Habrán juntas parroquiales en la ciudad y en el campo. Serán elegidas por la población.
- Avanza respecto a la ley de régimen municipal, pues en ella las Juntas son elegidas por el Concejo (y, en la práctica, muchas veces por los alcaldes). En la nueva Constitución desaparecen las Juntas parroquiales urbanas.
- 
- 37 Funciones de los comités barriales: planificación participativa, control sobre obras, fomento de proyectos de autogestión:
- Les corresponde "identificar, priorizar y cooperar en la planificación y ejecución de las obras de interés barrial", "cuidar por el ...funcionamiento, mantenimiento, conservación y ...aprovechamiento de las obras y servicios públicos", "coparticipar en la evaluación de obras y proyectos...", "velar por la ...ejecución de las obras públicas", "impulsar modalidades de co-gestión", "informar a la comunidad" sobre sus actividades", "promocionar la autogestión comunitaria enfocada a proyectos económico productivos... y al trabajo comunitario, a través de mingas...".
- Las funciones se parecen a las que están contempladas en la ley de régimen municipal para las juntas parroquiales, pero se hace énfasis en la co-gestión y en la autogestión (esta última, exclusivamente a proyectos económicos). Todo centrado en los servicios públicos. Control sobre las obras, pero no sobre el funcionamiento de los servicios. Hay que tener cuidado que la autogestión no signifique que las obras y los costos van a recaer sobre la población.

- 38 Funciones de las asociaciones: apoyar y coordinar las acciones de los comités. Cumplir "gestiones ante las entidades estatales, seccionales y privadas... [para] apoyar las iniciativas de los comités barriales.
- No se toma en cuenta que las asociaciones y uniones pueden representar intereses zonales (que no es lo mismo que juntar todas las demandas de todos los comités).
- 40 Funciones de las Juntas parroquiales. Receptar las propuestas de comités y federaciones sobre obras y proyectos y planteárselas al municipio (se requiere que cada propuesta describa el proyecto); designar comités de gestión y vigilancia para evaluar las obras y servicios; informar a la comunidad sobre sus actividades; plantear reclamos y solicitudes, a nombre de la parroquia, sobre cuestiones de interés a la comunidad. Las autoridades deben responder en 15 días; presentar proyectos de ordenanzas.
- Básicamente igual que en la ley de régimen municipal. Sobresale la obligatoriedad de respuesta de las autoridades.
- 42 Funciones de las organizaciones de los pueblos indígenas y negros: cuidado del medioambiente, administración de proyectos y obras promovidos por la comunidad, participación en el mantenimiento del orden público.
- Está mejor formulado en la nueva constitución. Algunas de estas podrían considerarse también para las organizaciones barriales.

## 5. La nueva constitución (1998)

<b>Art.</b>	<b>Contenido</b>	<b>Comentario</b>
18	<p>"Los derechos y garantías determinados en esta constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, serán directa e inmediatamente aplicables por ante cualquier juez, tribunal o autoridad".</p> <p>...</p> <p>"No podrá alegarse falta de ley para justificar la violación o desconocimiento de los derechos establecidos en esta Constitución, para desechar la acción por esos hechos, ni para negar el reconocimiento de los derechos".</p>	<p>El derecho a reclamar que el ejercicio de los derechos y garantías sea reconocido por cualquier tribunal o autoridad.</p> <p>Resulta de interés, porque muchos derechos son remitidos a leyes futuras.</p>
23	<p>Entre los derechos civiles: "el derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, pero en ningún caso en nombre del pueblo, y a recibir la atención o las respuestas pertinentes...".</p> <p>"El derecho a participar en la vida cultural de la comunidad".</p>	
98	<p>Los Partidos políticos legalmente reconocidos podrán presentar o aus-</p>	<p>Los grupos independientes pueden presentar candidaturas, pero están sujetos a re-</p>

picar candidatos para las dignidades de elección popular. Pueden presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos.

quisitos diferentes de los que tienen los partidos, lo que dificulta su participación.

---

26 Derechos políticos: "elegir y ser elegidos,... presentar proyectos de ley al Congreso Nacional,... ser consultados en los casos previstos en la Constitución,... fiscalizar los actos de los órganos de poder público,... revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular...".

Ampliación de los derechos políticos, sobre todo la revocatoria de mandatos.

---

103 Consulta popular convocada por el Presidente o por el 8% del padrón electoral.

Estos mecanismos pueden ampliar las posibilidades de control social y obligar a la vez a que los planes de gobierno locales y la relación representantes-representados sean más democráticos.

106 Consulta local con æ partes de los concejales o consejeros, o con el 20% de los empadronados.

Pero pueden generarse situaciones de "inestabilidad" local en aquellos cantones de poca población o donde la pugna entre grupos de intereses sea muy enconada. Requiere el desarrollo de una cultura política del control social.

109—112

Revocatoria de mandato de alcaldes, prefectos o diputados de su elección por actos de corrupción o incumplimiento injustificado del plan de trabajo La iniciativa requiere

Por lo demás, resalta el hecho de que mientras se fortalece el control en el ámbito local, no existen mecanismos

por lo menos el 30% de empadronados.

Sólo puede solicitarse una vez dentro del mismo período, requiere mayoría absoluta.

equivalentes en la relación entre la población y el gobierno nacional.

---

20 Las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irroguen como consecuencia de la prestación ineficiente de los servicios públicos.

Es importante, porque se recoge el derecho de los ciudadanos frente a las acciones u omisiones de los prestadores de servicios públicos, de los administradores de justicia y en general frente al poder.

22 El Estado será civilmente responsable en los casos de error judicial, por inadecuada administración de justicia, por los actos que hayan producido la prisión de un inocente o su detención arbitraria.

---

23, 47-54  
Derechos civiles  
Derechos colectivos

Se consagran los derechos individuales (subjetivos) más o menos en los mismos términos que en la Constitución anterior.

Adicionalmente se incorporan un conjunto de derechos colectivos, básicamente vinculados a los pueblos indígenas y negros, el medio ambiente y a los consumidores y a los "gru-

pos vulnerables" ("los niños y adolescentes, las mujeres embarazadas, las personas con discapacidad, las que adolecen de enfermedades catastróficas de alta complejidad y las de la tercera edad. ... las personas en situación de riesgo y víctimas de violencia doméstica, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos").

83-

92 De los pueblos indígenas y negros: mantener, desarrollar y fortalecer su identidad; conservar la propiedad de las tierras comunitarias (exentas del pago de impuestos prediales); "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 de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente;... participar en los beneficios que esos proyectos reporten...";... "formular prioridades en planes y proyectos para el desarro-

En los derechos reconocidos a los pueblos indios y negros se encuentran algunos de los avances más importantes. Debería intentarse una lectura de los derechos, la participación y la ciudadanía a la luz de estos derechos alcanzados por los pueblos indios.

llo y mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales; y... recibir del estado un adecuado financiamiento"; "participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley".

- 
- 31 "El Estado estimulará la propiedad y la gestión de los trabajadores en las empresas, por medio de la transferencia de acciones o participaciones a favor de aquellos...".
- La participación en el ámbito de las empresas... pero sólo en el accionariado. Una suerte de propiedad sin capacidad de decisión.
- 
- 34 **La mujer:** "El Estado garantizará la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres en el acceso a recursos para la producción y en la toma de decisiones económicas para la administración de la sociedad conyugal y de la propiedad".
- La participación de la mujer con equidad. La participación en el ámbito familiar y doméstico. Pero, también, una noción clara de participación en torno a dos ejes: toma de decisiones y acceso a recursos — podría extenderse a todo.
- 
- 45 **La salud:** Sistema nacional de salud integrado "con las entidades públicas, autónomas, privadas y comunitarias del sector". Descentralizado, desconcentrado y participativo.
- Participación en sectores específicos de las políticas públicas. Respecto a las organizaciones populares, solo las "del sector".

52 **Protección a la niñez y la adolescencia:** "Sistema nacional descentralizado de protección integral para la niñez y la adolescencia". "Su órgano rector de carácter nacional se integrará paritariamente entre Estado y sociedad civil y será competente para la definición de políticas".

Se añade, en este aspecto, la participación social paritaria en la definición de políticas. ¿Por qué no se actuó con el mismo criterio en otros aspectos?

---

53-54

Derechos de los discapacitados y de las personas de tercera edad.

No se establecen mecanismos ni criterios de participación.

---

55-61

**La seguridad social:** Sistema nacional de seguridad social. Seguro Social obligatorio, bajo responsabilidad del IESS. Su órgano directivo estará "integrado tripartita y paritariamente por representantes de asegurados, empleadores y Estado". El seguro social campesino será un régimen especial del seguro general obligatorio".

Se mantiene el sistema general obligatorio de la seguridad social. Se obliga al Estado a entregar los fondos y a respetar sus recursos. La participación de los afiliados (y de los empleadores) en el mismo esquema existente antes.

Seguros complementarios opcionales, "administrados por entidades públicas, privadas o mixtas".

---

63 **La cultura:** "El Estado garantizará el ejercicio y participación de las personas, en igualdad de condiciones y oportunidades, en los bienes, servicios y manifestaciones de las culturas del país...".

"Los intelectuales y artistas participarán, a través de sus organizaciones, en la elaboración de políticas culturales"

Participación en el disfrute o las prácticas de las culturas. Pero también participación en la elaboración de las políticas, aunque este derecho no alcanza al conjunto de la población. ¿Es que estamos en un esquema de participaciones sectoriales, pseudocorporativas?

---

68 **La educación:** Sistema nacional de educación, descentralizado y desconcentrado. "Los padres de familia, la comunidad, los maestros y

Se incluye la participación de todos los actores del proceso educativo, si bien los mecanismos y las formas no son enunciados. Obligación de rendir cuentas.

- los educandos participarán en el desarrollo de los procesos educativos”.
- 70 Este sistema deberá rendir cuentas “periódicamente a la sociedad sobre la calidad de la enseñanza y su relación con las necesidades del desarrollo nacional”.
- 
- 86 **Medioambiente:** Sistema nacional de áreas naturales protegidas. Ninguna mención a la participación social.
- 
- 91 **Acción social en defensa del ambiente:** “cualquier persona natural o jurídica, o grupo humano, podrá ejercer las acciones previstas en la ley para la protección del medio ambiente”. Derecho a la acción social para emprender medidas en defensa del ambiente.
- 
- 92 **Derechos de los consumidores:** “El Estado auspiciará la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios, y adoptará medidas para el cumplimiento de sus objetivos”. Sí, pero, ¿por qué auspiciados por el Estado? ¿Hay dos “sistemas” de organizaciones sociales, uno de los cuales bajo tutela protectora del Estado?
- 
- Cap.6,93, 94, 95 **Garantías de los derechos.** Hábeas corpus. Hábeas data Sobre todo, el derecho ser informado de cuanto a uno lo inculmine.

- 95 El amparo: "Cualquier persona, por sus propios derechos o como representante legitimado de una colectividad podrá proponer una acción de amparo...Mediante esta acción se requerirá...cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública que viole o amenace violar cualquier derecho consagrado en la Constitución o en un tratado o convenio internacional". "También se podrá presentar acción de amparo contra los particulares, cuando su conducta afecte grave y directamente un interés comunitario, colectivo o un derecho difuso".
- 96 El defensor del pueblo: "para promover o patrocinarse el hábeas corpus y el amparo de las personas que lo requieran", etc.
- 
- 146 Se podrán presentar proyectos de ley con el respaldo de la cuarta parte del 1% de los inscritos en el padrón
- El derecho de amparo, como posibilidad de acción social en defensa de los derechos. Puede ser presentado tanto contra el Estado cuanto contra "particulares".
- No se requiere la intermediación de los diputados ni de los partidos reconocidos. La atribución de los "movimientos sociales nacionales"

electoral y los movimientos sociales nacionales.

queda diferida a una futura ley.

---

235 Juntas parroquiales de elección popular y solamente rurales. "Su integración y atribuciones se determinarán en la ley".

Hay aquí un claro retroceso en cuanto a la posibilidad de espacios de participación social y ciudadana, pues la ley de régimen municipal y la ley de descentralización no establecían esta exclusividad rural (luego: esta exclusión urbana).

Por otra parte, aún cuando se reconoce este nivel de representación, no está claro cuál será su relación con las acciones y decisiones de los gobiernos seccionales autónomos.

---

236 Regímenes especiales: consideraciones demográficas y ambientales y distritos metropolitanos.

Esto es importante para las posibilidades de planificar el desarrollo local en ciertos espacios que presentan determinadas particularidades.

---

# Cuellos de botella de la descentralización en el Ecuador<sup>1</sup>

*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"

La debilidad e incapacidad ha ido generando una sensación de abandono, de pérdida de confianza en el sistema político, de pérdida de los valores democráticos; todo esto profundiza la desconfianza de los ciudadanos hacia el Gobierno central y en menor medida en los gobiernos locales.

Frente a este panorama reaparece la descentralización como una de las reformas fundamentales del Estado como un instrumento idóneo para recoger esas demandas e impulsar métodos y acciones en consonancia con tales requerimientos; y a los gobiernos locales como una de las alternativas de redemocratización de la sociedad y de mejoramiento de las condiciones de vida de la población especialmente la de menores recursos.

Los defensores de la descentralización plantean que el proceso de descentralización permitiría reorganizar y redistribuir el poder político e institucional, en miras a lograr que las instituciones se aproximen a los ciudadanos, que cree las bases para que se ejerza una mayor fiscalización y control hacia los representantes y permita una apertura hacia la participación.

Frente a quienes ven a la descentralización como vehículo para debilitar o desintegrar al Estado nacional es necesario ratificar que dicho proceso busca precisamente lo contrario, esto es, su fortalecimiento, redistribuir el poder entre el Estado y la sociedad civil, abrir una oportunidad para una amplia participación de la sociedad civil en el control y fiscalización de la gestión pública.

## **Cuellos de botella de la descentralización**

Con el propósito de contribuir a la mejor toma de decisiones que las autoridades locales y la ciudadanía deben adoptar en relación con la inversión de los nuevos recursos y con la asunción de las nuevas responsabilidades y funciones que los gobiernos locales deberán asumir en el futuro inmediato y mediano, se presenta a continuación un conjunto de obstáculos o problemas extraídos de las experiencias de países de la

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 descentralización<sup>2</sup>, 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, haremos, 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 presupuestarias<sup>3</sup> 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.

El uso corriente del término amplía este concepto, al señalar que participación implica "ser" parte de algo, lo que le da al acto de participar una intencionalidad expresada en la voluntad de las personas de una comunidad que poseen un proyecto y que al proponerse un destino determinado, promueven y realizan una tarea aceptada colectivamente.

La participación posee una característica especial que al realizarse en una persona, o sea, al darse ella misma "en" la participación, también se involucra con otros en un proyecto común.

En el ámbito social Jorge Maldonado precisa aún más este término:

"Hay un elemento que es definitivamente lo que determina si hay o no participación y si se trata del involucramiento en las decisiones de un proyecto. Es decir, si un individuo está o se siente parte de un proyecto, pero no tiene injerencia en las decisiones que determinan el rumbo de ese proyecto, entonces estará participando en alguna medida, pero la plenitud de la participación se da cuando hay decisión, cuando su opinión es parte de las opciones globales del proyecto y entonces podemos decir que esa persona está participando realmente" [Jorge Maldonado, 1996:123].

En términos todavía más concretos, podríamos decir que participar implica la posibilidad de los sujetos sociales de tomar parte en la preparación de decisiones, en otras palabras contiene la posibilidad y capacidad de intervenir en forma directa en todo el proceso de decisión y en la ejecución de los asuntos que se relacionan con sus intereses.

En la perspectiva señalada se puede afirmar que la participación que no incide en las decisiones puede reducirse a una función pre política en la que los sujetos sociales se conviertan en instrumentos de legitimación de las decisiones tomadas por aquellos que tienen el poder de hacerlo.

Si se analiza el papel que la participación ciudadana desempeña en el proceso de descentralización, podríamos decir

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 CLAD<sup>4</sup> 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.

# Necesidades básicas y gestión municipal en los cantones del Ecuador

*Carlos Larrea*

## Introducción

Este artículo contiene una síntesis de las principales conclusiones del estudio titulado "El desarrollo social en el Ecuador: jerarquización y tipología" realizado por el autor, con la colaboración de Fernando Carrasco y Noemí Viedma, en el Proyecto de Modernización del Estado (MOSTA). Este estudio, que se publicará a inicios de 1999, con el auspicio conjunto del Proyecto MOSTA y la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República (ODEPLAN), presenta un diagnóstico sobre la satisfacción de las necesidades básicas y la capacidad de gestión municipal en los cantones del Ecuador. La información proviene de la base de datos sobre desarrollo local elaborada por este proyecto para apoyar la transferencia de competencias del gobierno central a gobiernos locales y entidades regionales, en los campos de educación, salud, infraestructura y vivienda. Esta base de datos ha sido incluida en el Sistema de Información para la Planificación (INFOPLAN) que se desarrolla en la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República.

Este documento presenta en forma sintética los objetivos, metodología, resultados y recomendaciones del estudio mencionado, omitiendo por razones de espacio la mayor parte de la información empírica. Los lectores que requieran mayores detalles pueden consultar tanto la mencionada publicación como la base de datos, que se difundirá próximamente en Internet y mediante un CD-ROM.

## **Problemática y objetivos**

La descentralización y desconcentración del Estado constituyen un proceso de transferencia gradual de competencias, mecanismos de toma de decisiones, y recursos económicos del Estado central hacia los gobiernos seccionales y entidades regionales, que debe conducir a una mayor participación de los beneficiarios en el desarrollo social. Tomando en cuenta la escasez de recursos y los altos niveles prevalecientes de insatisfacción de necesidades básicas, el éxito del proceso depende de la eficiencia en la asignación de recursos a sus nuevos destinatarios. Este proceso, en consecuencia, debe orientarse a partir de prioridades basadas en la insatisfacción de necesidades básicas y capacidad de gestión a escala local.

El objetivo del estudio cuyos resultados se sintetizan, es establecer e interpretar un sistema de información, a escala cantonal, con información actualizada y confiable, tanto sobre las condiciones de educación, salud, infraestructura, vivienda y pobreza, como sobre la capacidad de gestión municipal. El conocimiento adecuado del desarrollo social y gestión municipal contribuirá a alcanzar con efectividad las metas del proceso de descentralización.

## **Fuentes y metodología**

La fuente principal sobre necesidades básicas a escala cantonal es el Censo de 1990. Desafortunadamente no existen en el país datos confiables, de origen más reciente, desagregados a este nivel. Se han empleado complementariamente otras fuentes, como la Encuesta DANS sobre nutrición (1987) y la Encuesta de Condiciones de Vida de 1995 con fines específicos y comparativos.

El proceso de construcción de indicadores está dividido en cuatro fases. En la primera de ellas se elaboran, a partir de un conjunto seleccionado de indicadores representativos en cada caso, tipologías e índices sobre cuatro dimensiones del desarrollo social: educación, salud, vivienda y pobreza.

En la segunda etapa se construyen, a partir de las cuatro dimensiones mencionadas, un índice multivariado de desarrollo social, un índice de necesidades básicas insatisfechas (definido como su complemento), y una tipología del desarrollo social cantonal.

En la tercera fase se obtienen un índice y una tipología de gestión municipal, a partir de indicadores financieros sobre el ingreso y gasto de los municipios entre 1990 y 1996.

La última etapa integra los análisis de gestión municipal y necesidades insatisfechas, mediante la elaboración de un índice de prioridad, que favorece a los municipios con mejor capacidad de gestión y mayor déficit en sus necesidades básicas.

En cada una de estas etapas, se parte de un conjunto de indicadores de base seleccionados, para elaborar un índice de síntesis y una tipología. La metodología para este proceso, que va de lo particular a lo general, se fundamenta en técnicas de análisis estadístico multivariado, principalmente análisis de componentes principales y análisis de aglomeración (cluster). El Gráfico 1 ilustra las fases del proceso de análisis.

### **El desarrollo social en los cantones del Ecuador.**

El estudio se ha concentrado en tres dimensiones básicas vinculadas con las competencias a desconcentrarse o transferirse a los gobiernos locales, o a sus competencias actuales: educación, salud y vivienda (incluyendo infraestructura). Adicionalmente se ha considerado la pobreza, como una dimensión que sintetiza las carencias del desarrollo social en su conjunto. A partir de los índices obtenidos en estas cuatro dimensiones se han elaborado: un índice de desarrollo social y un índice de necesidades básicas insatisfechas para cada cantón, en sus áreas urbana y rural. Los indicadores e índices empleados se presentan en el Cuadro 1. A continuación se sintetizan las conclusiones más representativas del estudio, en cada dimensión analítica.

#### **Educación.**

Los indicadores de educación y el Índice de Desarrollo Educativo (IDE) para las principales regiones y ciudades del

país, se presentan en el Cuadro 2. Las principales conclusiones que se derivan de su estudio son las siguientes:

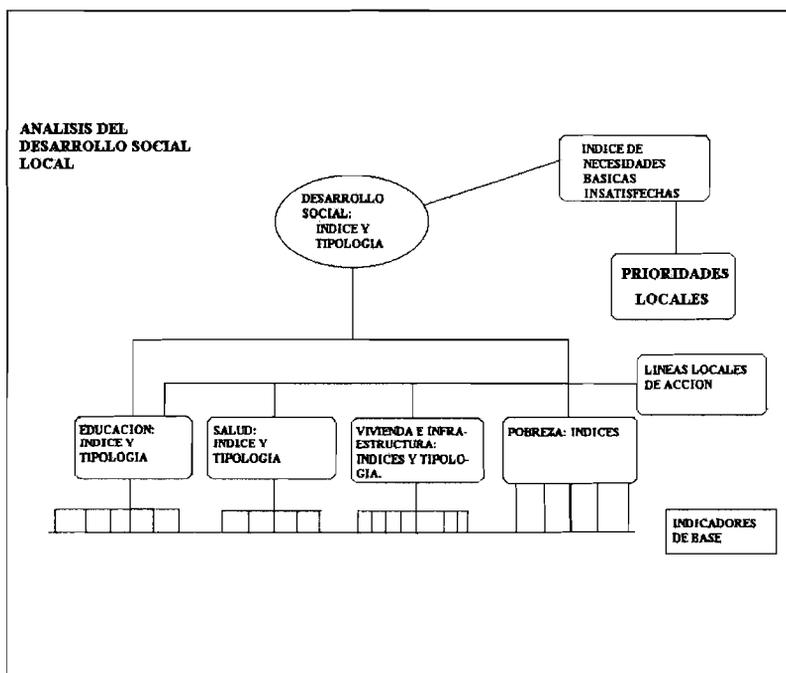
**a)** A pesar de los significativos avances realizados en el país durante las últimas décadas, persisten importantes brechas en el campo educativo. El analfabetismo en 1990 afectaba al 11.7 % de la población mayor de 15 años, la escolaridad media apenas equivalía a primaria completa, y solamente una de cada 7 personas mayores de 24 años había tenido acceso a la instrucción superior. Estas deficiencias se agravan en un contexto de apertura internacional, globalización y acelerado cambio tecnológico, donde la competitividad de un país y su potencial de desarrollo dependen en gran medida de su capital humano.

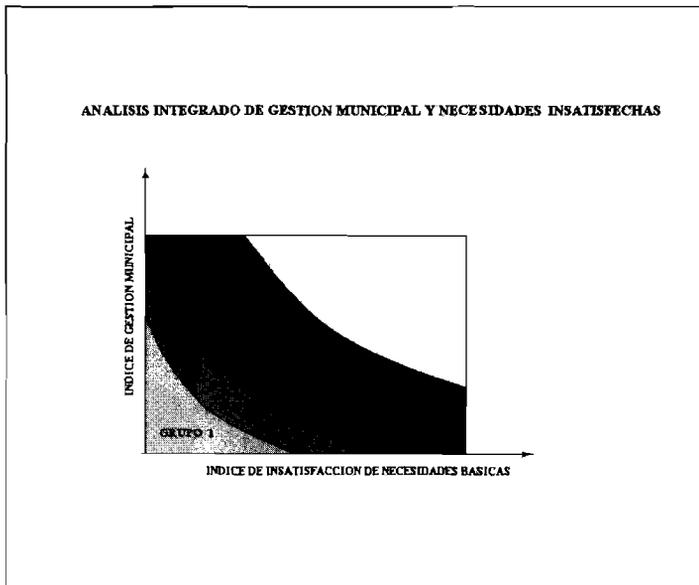
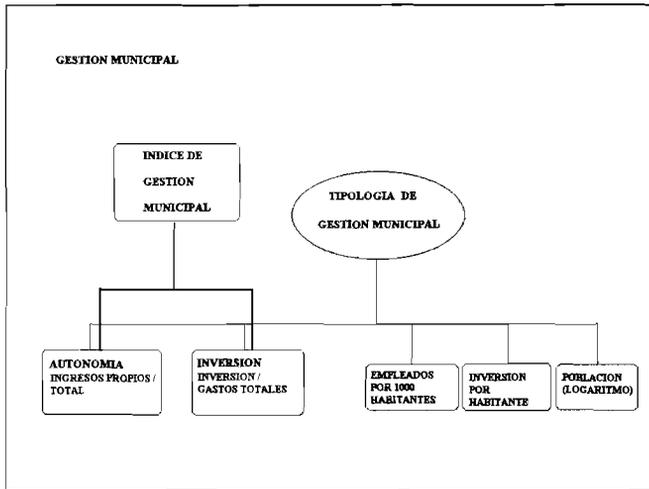
**b)** Las fuentes empíricas más recientes, principalmente las Encuestas de Condiciones de Vida de 1994 y 1995, muestran un virtual estancamiento en los indicadores de educación analizados, que contrasta con su ascenso continuo mantenido desde 1950, en particular durante el "boom" petrolero. En consecuencia, los datos censales empleados en este estudio mantienen cierta representatividad, pese al tiempo transcurrido.

**c)** Las diferencias sociales más pronunciadas se observan entre el campo y las ciudades. El analfabetismo rural (21 %) es casi cuatro veces superior al urbano (5.7 %); la desproporción es de dos a uno en escolaridad y de seis a uno en el acceso a la instrucción superior. Las tasas de asistencia evidencian que la mayor parte de la población rural abandona el sistema educativo al terminar la primaria. En consecuencia, una política de reducción de las desigualdades sociales regionales debe prestar especial atención al sector rural.

## Gráfico 1

### Fases metodológicas del estudio sobre gestión municipal y necesidades sociales





d)

## Cuadro 1

### Indicadores e índices de desarrollo social obtenidos para los cantones del Ecuador

<b>Desarrollo Social</b>	<b>Area temática</b>	<b>Indicadores</b>
<b>Índice de Desarrollo Social (IDS)</b>	<b>Educación:</b>	E1. Alfabetismo de mayores de 15 años (%). E2. Años promedio de escolaridad de la población adulta. E3. Población con acceso a instrucción superior (%). E4. Tasa neta de asistencia primaria (%). E5. Tasa neta de asistencia secundaria (%). E6. Tasa neta de asistencia superior (%).
	Índice de Desarrollo Educativo (IDE).	
	Tipología.	
	<b>Salud:</b>	S1. Tasa de mortalidad infantil (%). S2. Desnutrición crónica de menores de 5 años (%). S3. Hogares con saneamiento básico (%). S4. Viviendas con agua potable (%). S5. Personal de salud por 10000 habitantes.
	Índice de Salud (IS).	
	Tipología.	
<b>Índice de Insatisfacción de Necesidades Básicas (IINB)</b>	<b>Infraestructura y Vivienda:</b>	IV1. Viviendas con agua potable al interior (%). IV2. Viviendas con alcantarillado (%). IV3. Viviendas con recolección de basura (%). IV4. Viviendas con servicio de electricidad (%). IV5. Viviendas con paredes de hormigón, ladrillo o bloque (%). IV6. Viviendas con piso adecuado (%). IV7. Hogares con servicio higiénico (%). IV8. Viviendas sin hacinamiento (%).
	Índice de Infraestructura (IINF).	
	Índice de Vivienda (IV)	
	Tipología de vivienda.	
<b>Tipología del desarrollo social</b>	<b>Pobreza:</b>	P1. Incidencia de la pobreza (%). P2. Brecha de pobreza. P3. Severidad de la pobreza. P4. Incidencia de la indigencia (%). P5. Brecha de la indigencia. P6. Severidad de la indigencia.
	Severidad de la pobreza.	

## Cuadro 2

Indicadores de educación  
por región y área: 1990

Región	Área/ciudad	Alfabetismo	Escolaridad	Acceso Instrucción (años)	Tasas Netas de Asistencia			Índice Desarrollo		Población
					Superior			Primaria	Secundaria Superior	
<b>Educativo</b>										
Costa	Campo	80.1	3.94	3.4	79.9	20.0	2.1	42.3	1595198	
	Ciudad	94.0	8.05	17.9	92.4	54.7	12.9	65.5	3271507	
	Guayaquil	96.2	8.96	21.8	94.2	61.0	16.2	70.8	1535393	
	<b>Total</b>	<b>89.7</b>	<b>6.84</b>	<b>13.6</b>	<b>88.0</b>	<b>42.9</b>	<b>9.6</b>	<b>57.9</b>	<b>4866705</b>	
Sierra	Campo	77.1	3.77	3.1	87.9	25.7	4.2	44.7	2117290	
	Ciudad	94.8	9.08	23.7	94.6	65.3	20.3	73.2	2281876	
	Quito	95.5	9.73	27.2	95.5	68.3	22.1	76.7	1201954	
	<b>Total</b>	<b>86.8</b>	<b>6.68</b>	<b>14.4</b>	<b>91.0</b>	<b>45.7</b>	<b>13.6</b>	<b>59.5</b>	<b>4399166</b>	
Oriente	Campo	86.0	4.84	3.9	86.3	23.5	0.9	46.1	312958	
	Ciudad	94.7	7.93	13.1	93.0	60.4	5.4	62.2	59575	
	<b>Total</b>	<b>87.5</b>	<b>5.38</b>	<b>5.5</b>	<b>87.3</b>	<b>29.6</b>	<b>1.7</b>	<b>48.7</b>	<b>372533</b>	
Insular	Campo	97.1	9.21	19.8	94.7	49.4	2.5	64.5	9785	
	<b>Total</b>	<b>79.0</b>	<b>3.93</b>	<b>3.3</b>	<b>84.7</b>	<b>23.3</b>	<b>3.0</b>	<b>43.9</b>	<b>4035231</b>	
	Ciudad	<b>94.3</b>	<b>8.48</b>	<b>20.3</b>	<b>93.3</b>	<b>59.0</b>	<b>15.9</b>	<b>68.6</b>	<b>5612958</b>	
	<b>Total</b>	<b>88.3</b>	<b>6.72</b>	<b>13.7</b>	<b>89.3</b>	<b>43.6</b>	<b>11.1</b>	<b>58.3</b>	<b>9648189</b>	

Fuente: Proyecto MOSTA, en base a: INEC, Censo de Población y Vivienda de 1990.

d) Al comparar la situación educativa entre diversas regiones y ciudades, se encuentra que Quito mantiene una definida superioridad, con un IDE de 76.7 puntos, seguido a cierta distancia por Guayaquil, con 70.8 puntos. Las ciudades no metropolitanas tienen un índice promedio de 64 puntos, y las áreas rurales 43.9. Las diferencias definen con claridad tres niveles educativos: uno alto para los centros metropolitanos, un intermedio para las restantes ciudades, y el último, bajo, para el sector rural.

e) Las diferencias en el desarrollo educativo entre regiones son también claras. Se destaca, en primer lugar, el nivel más alto de Galápagos, con un IDE de 65 puntos frente a la media nacional de 58. Analizando las diferencias entre la Costa y la Sierra, se observa que esta última mantiene un mayor IDE tanto en el campo como en las ciudades. Aunque en la Sierra rural los niveles alcanzados de educación son inferiores a los de la Costa rural, las mayores tasas de asistencia en la Sierra compensan esta diferencia. En el caso del Oriente, se encuentra un nivel relativamente alto en el campo, y en contraste, un índice bajo en sus ciudades, que son generalmente pequeñas. La migración reciente y el reducido desarrollo urbano de esta región contribuyen a explicar estas particularidades.

Los indicadores educacionales presentan un comportamiento diferenciado que permite distinguir dos "etapas" en el desarrollo educativo. La primera, llamada inicial, se caracteriza por la reducción del analfabetismo y el aumento de la escolaridad a nivel primario. En esta fase se encuentra la mayor parte de las áreas rurales del país. La segunda fase, que incluye la consolidación de los niveles medio y superior, y la diversificación de la enseñanza, se produce gradualmente en las áreas urbanas. La tipología educativa construida permite diferenciar 5 grupos de cantones, cuyas características se detallan a continuación.

**Tipo 1 [Carencias severas en educación básica].** Este grupo, conformado exclusivamente por áreas rurales de cantones en la Sierra y la Costa, presenta la situación educacio-

nal más precaria del país, y se caracteriza por un nivel alto de analfabetismo [27 % de la población de 15 o más años], una baja escolaridad [3.3 años], y una insuficiente cobertura inclusive en la instrucción primaria (79 %). Obviamente el desarrollo de la instrucción secundaria, y el acceso a la instrucción superior, son incipientes. Las prioridades educacionales en este caso se refieren a la superación del analfabetismo y la ampliación de la cobertura en nivel primario. Entre los cantones del grupo están las áreas rurales de Sigchos, Guamote, Colta, Alausí, Pujilí, Cayambe, Cotacachi y Guaranda en la Sierra, y de San Lorenzo, Manta, Balzar, Palenque y Muisne en la Costa. El grupo aglutina al 17.7 % de la población nacional.

**Tipo 2 (Carencias en educación básica).** El perfil de este grupo es similar al anterior, con carencias menos pronunciadas. Los problemas básicos son, como en el caso anterior, el analfabetismo, la baja escolaridad y la relativamente baja tasa de asistencia a la instrucción primaria. El grupo aglutina a casi un quinto de la población nacional, y está conformado, en un 96 %, por áreas rurales de las tres regiones del Ecuador continental. Los centros urbanos del grupo son fundamentalmente ciudades pequeñas o medianas de la Costa como Montecristi y Puerto López. Entre las áreas rurales del grupo se encuentran las de Gualaceo, Guano, Salcedo y Saquisilí en la Sierra, Daule, Naranjal y Guayaquil en la Costa, y Lago Agrio y Morona en el Oriente.

**Tipo 3 (Expansión de instrucción media).** Este grupo presenta niveles de alfabetismo y escolaridad comparables a la media nacional, y se diferencia además de los dos anteriores por un notable incremento en la tasa de asistencia a nivel secundario. El grupo, que aglutina a un octavo de la población nacional, está conformado en un 56 % por áreas urbanas, y la mayor parte del porcentaje restante corresponde al área rural del cantón Quito y otros cantones de las provincias de Pichincha, Loja y Guayas. Las ciudades que lo conforman son centros intermedios y pequeños, particularmente en la Costa, tales como Santo Domingo, Quinindé, La Troncal y Naranjal.

**Tipo 4 (Desarrollo de la instrucción superior).** Este grupo, como el siguiente, está constituido casi exclusivamente por áreas urbanas. Su diferencia fundamental, con relación al tipo anterior, radica en el importante aumento de los indicadores de educación superior, que implican que en estas ciudades y pueblos, la demanda de profesionales y técnicos es mayor, posiblemente debido a una más alta diversificación económica y a la presencia de actividades más especializadas. Los centros medianos de la Costa predominan en el grupo, y se destacan los casos de Machala, Manta, Santa Rosa. En la Sierra se encuentran poblados y ciudades como Cotacachi, Baños, Cayambe y Tulcán.

**Tipo 5 (Alto desarrollo de la instrucción superior).** Este último grupo aglutina los centros urbanos de mayor desarrollo educativo en el país, concentrando el 39 % de la población nacional. Se caracteriza por los valores relativamente altos tanto del acceso a la instrucción superior como de las tasas de asistencia en este nivel, que fluctúan alrededor del 20 %. Además, se encuentra una elevada asistencia a nivel medio (64 %). El grupo incluye a Guayaquil y Quito, a algunas ciudades intermedias y cabeceras de provincia, sobre todo en la Sierra, como Cuenca, Loja, Ambato y Riobamba, a Portoviejo y Babahoyo en la Costa, y a un grupo de poblados como Otavalo, Pujilí y Machachi.

Los datos específicos para cada uno de los grupos y los cantones en particular, así como los mapas de los principales indicadores y del IDE se encuentran en la versión completa del estudio, y también en la base de datos.

### **Salud.**

El Cuadro 3 presenta los indicadores de salud y su índice, para las principales ciudades y regiones. El análisis del Índice de Salud (IS), y de los indicadores que los conforman, conduce a las siguientes conclusiones:

a) A pesar del importante avance en los indicadores de salud observado en las últimas tres décadas, evidencia-

do en la declinación de las tasas de mortalidad general e infantil, en el aumento de la esperanza de vida al nacer y en la declinación relativa de las enfermedades infecto-contagiosas como causas de mortalidad y morbilidad, las condiciones de salud del país presentan un atraso considerable, aún en el contexto latinoamericano. La mortalidad infantil, de 53 niños menores de un año por cada mil nacidos vivos, es aproximadamente cuatro veces mayor a la cifra correspondiente a los países más avanzados de la región, como Costa Rica, Chile y Cuba. La tasa de desnutrición crónica, cercana al 50 %, se compara desfavorablemente con la mayor parte de los países latinoamericanos. De acuerdo a un estudio reciente de CEPAL, el Ecuador se ubica entre los países de rango bajo por su gasto social en salud, con un promedio de 21.6 dólares por habitante, frente a una media latinoamericana de 48.3<sup>1</sup>. La cobertura de los servicios del ministerio de Salud Pública alcanza aproximadamente el 40 % de la población, y el acceso de la población a los servicios sanitarios básicos apenas alcanza un tercio de la población para el agua potable y algo más del 60 % para saneamiento básico.

**b)** Como en el caso de la educación y otras dimensiones del desarrollo social, la diferencia regional más profunda en salud se observa entre el campo y las ciudades. En el campo, la mortalidad infantil, con un 69 por mil, es muy superior a la del área urbana (41 por mil), y en la desnutrición de menores la brecha correspondiente se sitúa entre el 53 % en el campo y el 38 % para las ciudades. Los indicadores de servicios muestran una desproporción aún mayor, que alcanza la relación de 10 a 1 para la cifra de médicos por habitante.

**c)** La segunda dimensión significativa de las desigualdades regionales se observa entre la Sierra y el resto del país. La Sierra rural, en particular, presenta un perfil característico, definido por un alta prevalencia de la desnutrición (63 %) y una elevada mortalidad infantil (75 por mil). En contraste, los problemas sanitarios de la Costa y el Oriente (especialmen-

---

1 La cifra se encuentra en dólares de 1987. Véase: Rosella Cominetti y Gonzalo Ruiz, *Evolución del Gasto Público Social en América Latina: 1980-1995*. CEPAL, 1996.

te en el campo) se concentran en la falta de infraestructura y personal de salud. Desde una perspectiva general, las peores condiciones de salud se encuentran en la Sierra rural, que presenta el IS más bajo (40 puntos, frente a aproximadamente 45 en la Costa y el Oriente rurales). La significativa presencia en la Sierra rural de una población indígena cuyas condiciones de vida se ubican entre las peores del país, y la escasa adaptabilidad de los servicios de salud pública a la especificidad cultural y lingüística de los indígenas contribuyen a explicar la ubicación de esta región en el último lugar. La Costa y el Oriente, como áreas receptoras de migración en las últimas décadas, presentan fundamentalmente carencias de infraestructura básica. Estas últimas son menos agudas en la Sierra, dado su crecimiento poblacional menor y desarrollo físico más antiguo.

d) En el área urbana, en contraste, la situación relativa de la Sierra es mejor. Esta diferencia se explica también por las carencias de desarrollo de infraestructura urbana, principalmente abastecimiento de agua potable, en las ciudades y poblados de la Costa y el Oriente, cuyo crecimiento ha sido elevado y relativamente reciente.

Los indicadores de salud se pueden clasificar en dos grupos, de acuerdo a las similitudes en su distribución cantonal. Por una parte se aglutinan los dos indicadores de resultado: mortalidad infantil y desnutrición crónica. El segundo grupo corresponde a los indicadores de insumo: acceso al agua potable, personal de salud por habitante, y acceso al saneamiento básico. Los indicadores de cada grupo presentan un comportamiento internamente similar, y diferenciado de los correspondientes al otro grupo. Existen, entonces, cantones especialmente afectados por mortalidad y desnutrición, especialmente en la Sierra rural, mientras otros adolecen principalmente de un déficit de servicios de salud e infraestructura, sobre todo en la Costa y el Oriente.

**Cuadro 3**  
**Indicadores de salud**  
**por región y área: 1990**

Región	Área/Ciudad	Mortalidad Infantil	Desnutrición Crónica	Saneamiento Básico	Acceso Agua Potable	Personal Salud pc	Índice Salud	Población Total	Porcentaje Población	Total Hogares
Costa	Campo	63.6	43.2	37.9	6.3	3.5	46.0	1595198	16.5	300722
	Ciudad	41.2	34.1	82.9	45.6	40.7	65.8	3271507	33.9	681691
	Guayaquil	34.9	31.7	90.3	47.3	58.8	71.3	1535393	15.9	333698
	<b>Total</b>	<b>49.0</b>	<b>37.4</b>	<b>69.1</b>	<b>33.5</b>	<b>28.5</b>	<b>59.3</b>	<b>4866705</b>	<b>50.4</b>	<b>982413</b>
Sierra	Campo	75.0	63.2	23.8	16.9	4.8	40.5	2117290	21.9	462312
	Ciudad	39.0	43.3	88.1	68.3	57.8	70.3	2281876	23.7	526526
	Quito	36.9	43.3	89.7	64.7	62.2	72.4	1201954	12.5	287504
	<b>Total</b>	<b>57.6</b>	<b>54.0</b>	<b>58.1</b>	<b>44.3</b>	<b>32.3</b>	<b>56.0</b>	<b>4399166</b>	<b>45.6</b>	<b>988838</b>
Oriente	Campo	63.0	42.2	18.0	12.0	8.4	45.5	312958	3.2	59434
	Ciudad	46.0	38.7	67.7	43.9	34.4	61.7	59575	0.6	13304
	<b>Total</b>	<b>60.7</b>	<b>41.8</b>	<b>27.1</b>	<b>17.8</b>	<b>12.6</b>	<b>48.1</b>	<b>372533</b>	<b>3.9</b>	<b>72738</b>
Insular	Campo	37.0	37.7	70.4	44.5	56.4	67.2	9785	0.1	2217
	<b>Total</b>	<b>37.0</b>	<b>37.7</b>	<b>70.4</b>	<b>44.5</b>	<b>56.4</b>	<b>67.2</b>	<b>9785</b>	<b>0.1</b>	<b>2217</b>
<b>Total</b>	Campo	69.1	53.4	28.7	12.8	4.7	43.1	4035231	41.8	824685
	Ciudad	40.5	37.8	85.0	55.5	47.6	67.6	5612958	58.2	1221521
	<b>Total</b>	<b>53.2</b>	<b>45.1</b>	<b>62.3</b>	<b>38.2</b>	<b>29.6</b>	<b>57.4</b>	<b>9648189</b>	<b>100.0</b>	<b>2046206</b>

**Fuente:** Proyecto MOSTA, en base a: INEC, Censo de 1990; STFS, información reportada a UNICEF sobre mortalidad infantil; Moreano, Marcelo, Carrasco, Fernando y Bacallao, Jorge. **Desnutrición y condiciones socioeconómicas en el Ecuador.**

La tipología de los cantones según las condiciones de salud diferencia 6 grupos.

**Tipo I (mortalidad infantil y desnutrición severas).** Este grupo está conformado por las áreas rurales de los cantones más deprimidos de la Sierra, y aglutina las zonas afectadas por los mayores niveles de desnutrición y mortalidad infantil. El caso más extremo es Guamote, con 70 % de desnutrición y una mortalidad infantil de 122 niños por mil nacidos vivos. Entre los cantones (áreas rurales) del grupo se encuentran Alausí, Pujilí y Colta, en Chimborazo, Cañar y Cuenca en la Sierra sur, Pujilí y Saquisilí en Cotopaxi, y Cayambe, Otavalo y Cotacachi en la Sierra norte. El grupo representa a más de un millón de personas, equivalentes al 11 % de la población nacional.

**Tipo II (mortalidad infantil y desnutrición altas).** El grupo presenta un perfil similar al anterior, aunque con deficiencias menos severas. Entre ellas, las más importantes son, como en el caso anterior, la mortalidad infantil y la desnutrición, mientras que las carencias de servicios son comparativamente menos graves. El grupo incluye exclusivamente áreas rurales de la Sierra, y representa el 9 % de la población nacional. El grupo se ubica predominantemente en la Sierra sur, incluyendo la mayor parte de las provincias de Loja y Azuay. Pertenecen también al grupo las zonas rurales de la mayor parte de Pichincha, incluyendo el cantón Quito.

**Tipo III (mortalidad infantil y carencia de agua).** Este grupo, conformado predominantemente por el sector rural de la Costa y el Oriente, y también por pequeños poblados de estas regiones, presenta niveles altos de mortalidad, pero una desnutrición comparable a la media nacional. Esto se debe a que únicamente la Sierra registra elevadas tasas de desnutrición. En este grupo, sobresalen tanto el nivel más bajo de acceso al agua potable entre todos los tipos, como una deficiencia aguda en la dotación de personal de salud por habitante. Al parecer las altas tasas de mortalidad infantil se explicarían por la falta de agua potable y también por la pronunciada es-

casez de servicios de salud. En este grupo se encuentra el 19 % de la población nacional.

**Tipo IV (deficiencias de agua potable y personal de salud)**. El grupo está conformado por la ciudad de Esmeraldas, un conjunto de poblados de la Costa y el Oriente, y las áreas rurales de estas regiones que presentan condiciones relativamente favorables. La mortalidad infantil y la desnutrición tienen valores comparables a la media nacional. La desventaja comparativa del grupo se encuentra en el acceso a agua potable y al personal de salud por habitante, que se ubican bajo la mitad de la media nacional. En este tipo se encuentra el 9 % de la población nacional.

Los restantes dos grupos son fundamentalmente urbanos, y sus indicadores son mejores o comparables a los promedios nacionales en todos los casos.

**Tipo V (centros urbanos con reducido personal de salud por habitante)**. Este grupo está conformado principalmente por ciudades pequeñas y medianas, cuya característica distintiva más importante, respecto al grupo urbano mejor dotado, es el reducido personal de salud por habitante. Todos los indicadores restantes se encuentran sobre la media nacional, y a poca distancia del grupo superior. Entre los centros urbanos de este grupo se encuentran Manta, Santo Domingo, Quevedo, Naranjal, Milagro y Portoviejo en la Costa; Tulcán, Otavalo, Baños, Pillaro, Salcedo y Cayambe en la Sierra, y Zamora y Mera en el Oriente. El grupo representa el 14 % de la población nacional.

**Tipo VI (centros urbanos con indicadores relativamente favorables)**. Este grupo representa a los centros metropolitanos (Guayaquil y Quito) y otras ciudades intermedias como Cuenca, Machala, Ambato, Riobamba y Tena, cuya situación es la más aventajada dentro del contexto nacional. Su personal de salud por habitante duplica la media nacional, y la mortalidad infantil y desnutrición alcanzan sus niveles mínimos. Estas cifras, sin embargo, continúan siendo altas. En efecto, la desnutrición infantil supera a un tercio de los niños, y la mor-

talidad infantil es tres veces superior a la alcanzada por otros países de mayor desarrollo social en América Latina.

Por último, es importante añadir que el análisis de la distribución espacial del personal de salud pública evidencia una limitada racionalidad desde la óptica de su impacto redistributivo y social. Las áreas con mayores necesidades se encuentran desatendidas o totalmente abandonadas, mientras que la mayor parte del personal se concentra en las ciudades y lugares con altos ingresos y reducida prioridad.

Como en el tema de educación y en los que serán expuestos adelante, los datos particulares de los indicadores e índices y algunos mapas se encuentran en el estudio completo y en la base de datos.

### **Infraestructura y Vivienda.**

En este caso se han elaborado, a partir de los indicadores mencionados en el Cuadro 1, tanto un índice de infraestructura, basado en las coberturas de agua potable, alcantarillado y recolección de basura, como un índice de vivienda, que incluye todos los indicadores. Los valores de las variables mencionadas se presentan en el Cuadro 4 para las regiones y ciudades principales del país. De su análisis pueden obtenerse las siguientes conclusiones:

a) A pesar del sostenido avance registrado desde 1962, la magnitud de las carencias en infraestructura y vivienda continúa siendo elevada. Únicamente el 55 % de las viviendas urbanas tiene agua potable en el interior de la vivienda, y la cobertura del alcantarillado en las áreas urbanas no supera el 60 %. Estas cifras suben en el área rural, y también son mayores para los promedios nacionales.

b) Como en los casos anteriores, la brecha social de mayor importancia separa al campo de las ciudades, con una diferencia entre 65 y 44 puntos en el índice de vivienda. Aunque las mayores diferencias se observan en la cobertura de los servicios de infraestructura, debe tenerse en cuenta

que las carencias de agua potable y alcantarillado son más graves y tienen mayores consecuencias sobre la salud en las aglomeraciones urbanas.

c) Existen también diferencias entre regiones, de manera que las carencias mayores tienden a ubicarse en la Costa y el Oriente, mientras en la Sierra se presentan coberturas más altas de infraestructura y condiciones habitacionales comparativamente más favorables. Estas diferencias se explican debido al carácter relativamente reciente del crecimiento poblacional en las primeras regiones, principalmente en los años 50 y 60 en la Costa, y a partir de los años 70 en el Oriente. Bajo condiciones de rápido crecimiento demográfico y acelerada migración interregional y urbanización, se ha retrasado la construcción de infraestructura y vivienda. Las ciudades de la Sierra, por el contrario, han tenido un crecimiento más prolongado y continuo.

d) En este contexto, las deficiencias más agudas se presentan en la dotación de infraestructura en el área rural de la Costa, y también es notable el déficit comparativo de las ciudades de esta región respecto a la media nacional. Menos de la mitad de los hogares en el área urbana del Litoral tenían acceso al agua potable y al alcantarillado. Aunque las cifras del Oriente son parcialmente comparables, en esta última región no existen grandes aglomeraciones urbanas.

e) En la Sierra rural, aunque el acceso a infraestructura es algo mayor que en las áreas rurales de las otras regiones, se observa un agudo problema habitacional, expresado por la deficiente calidad de las viviendas y la falta de servicios higiénicos.

## Cuadro 4

Indicadores de vivienda  
por región y área: 1990

Región	Area/ Ciudad	% Agua Potable	% Alcantar.	% Recol. Basura	% Electr.	% No Hacin.	% Pared	% Piso	% SS.HH.	Indinfra.	Indviv.	Hogares
Costa	Campo	6.3	3.0	4.1	40.0	74.8	24.1	75.3	25.7	41.7	42.5	300722
	Ciudad	45.6	47.5	54.2	94.6	81.0	72.8	94.0	70.1	59.2	61.8	681691
	Guayaquil	47.3	55.9	56.0	97.4	81.6	75.1	95.8	73.2	60.7	63.3	333698
	<b>Total</b>	<b>33.5</b>	<b>33.8</b>	<b>38.7</b>	<b>77.7</b>	<b>79.1</b>	<b>57.7</b>	<b>88.2</b>	<b>56.5</b>	<b>53.8</b>	<b>55.9</b>	<b>982413</b>
Sierra	Campo	16.9	14.3	8.6	61.9	76.6	37.6	56.6	16.3	45.2	44.7	462312
	Ciudad	68.3	78.1	84.2	96.1	88.7	79.9	95.2	67.7	70.0	68.4	526526
	Quito	64.7	78.5	85.1	96.7	89.6	84.1	96.2	68.4	69.7	68.8	287504
	<b>Total</b>	<b>44.3</b>	<b>48.2</b>	<b>48.8</b>	<b>80.1</b>	<b>83.0</b>	<b>60.1</b>	<b>77.1</b>	<b>43.7</b>	<b>58.4</b>	<b>57.3</b>	<b>988838</b>
Oriente	Campo	12.0	12.7	13.4	32.5	71.7	16.7	81.0	13.9	44.8	42.2	59434
	Ciudad	43.9	49.1	74.9	92.8	85.4	58.9	98.3	51.7	61.5	61.7	13304
	Total	17.8	19.3	24.7	43.6	74.2	24.5	84.2	20.8	47.9	45.8	72738
Insular	Campo	44.5	15.8	84.2	94.8	88.9	85.9	97.1	66.9	58.2	63.5	2217
	<b>TOTAL</b>	12.8	10.1	7.5	51.9	75.6	31.3	65.3	19.7	43.9	43.8	824685
	Ciudad	55.5	60.8	67.5	95.2	84.4	75.7	94.6	68.9	63.9	64.7	1221521
	<b>TOTAL</b>	<b>38.2</b>	<b>40.3</b>	<b>43.2</b>	<b>77.7</b>	<b>80.8</b>	<b>57.7</b>	<b>82.7</b>	<b>49.1</b>	<b>55.8</b>	<b>56.2</b>	<b>2046206</b>

**Nota:** Los índices han sido calculados sobre el total de hogares.

**Fuente:** Proyecto MOSTA, en base a: INEC, Censo de población y vivienda de 1990.

Los indicadores de vivienda se aglutinan, por su comportamiento, en dos grupos. El primero de ellos contiene los habitacionales (piso, paredes, no hacinamiento, servicios higiénicos), y el segundo grupo está conformado por los indicadores de infraestructura (recolección de basura, agua potable y alcantarillado). La disponibilidad de electricidad se ubica entre los dos grupos, aunque más próxima al primero. Estas diferencias muestran dos formas distintas de déficit habitacional que afectan de manera diversa a los cantones; la primera se manifiesta en carencias en la vivienda propiamente dicha, y la segunda refleja la falta de infraestructura.

La tipología de vivienda contiene cinco grupos definidos a continuación.

**Tipo I (Carencias severas de vivienda).** El grupo aglutina a las áreas con mayores carencias en el país, en las cuales predominan las deficiencias en la vivienda, principalmente falta de servicio higiénico (89 % de los hogares), y pisos y paredes inadecuados. Todos los casos se encuentran en zonas rurales, con predominio de las zonas deprimidas de la Sierra, las que integran el 59 % del grupo. Este abarca al 8 % de los hogares del país. Entre sus cantones rurales se encuentran Calvas, Espíndola y Paltas en Loja, Sigchos, Guamote, Alausí, Nabón y Cañar en la Sierra central, Otavalo y Cayambe en la Sierra norte, San Lorenzo, Urbina Jado y Pedro Carbo en la Costa, y Loreto y Aguariquito en el Oriente.

**Tipo II (Carencias severas de infraestructura).** Este caso, también conformado exclusivamente por áreas rurales, representa a cantones con graves carencias, sobre todo en servicios de infraestructura. El servicio eléctrico alcanza a apenas un tercio de los hogares, y las coberturas del agua potable y alcantarillado se encuentran entre el 3 % y el 5 %. La mayoría (77 %) del grupo se encuentra en la Costa, o en áreas costeñas de provincias serranas. Algunos ejemplos representativos de este tipo son las áreas rurales de Quinindé, Babahoyo, Naranjal, Santo Domingo de los Colorados y Lago Agrio. En este grupo se encuentra el 11 % de los hogares del país.

**Tipo III (Déficit habitacional intermedio)**. Este grupo se distingue de los anteriores principalmente por su dotación mayor de servicios básicos, ya que aproximadamente un sexto de los hogares tienen agua potable y alcantarillado, y también por la presencia de materiales de mejor calidad en las paredes. Incluye a aproximadamente el 20 % de los hogares del país, los que se encuentran predominantemente en áreas rurales de la Sierra, que disfrutan de condiciones sociales más favorables a las del primer grupo. Se destacan las áreas rurales de cantones como Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato, Chordeleg, Gualaceo, Montecristi, Manta, Azogues, Salcedo y Zaruma.

**Tipo IV (Centros urbanos con déficit intermedio y carencias de infraestructura)**. Este grupo y el siguiente están conformados casi exclusivamente por áreas urbanas. En este primer tipo se agrupan las poblaciones con carencias significativas de servicios básicos. En efecto, las coberturas de agua potable, alcantarillado y recolección de basura alcanzan aproximadamente a la mitad de los hogares. El 92 % del grupo se ubica en la Costa, y entre sus centros más representativos se puede mencionar las ciudades de Guayaquil, Machala, Santo Domingo de los Colorados, Manta, La Libertad, Quinindé y Lago Agrio. Este grupo abarca un 34 % de los hogares.

**Tipo V (Centros urbanos con déficit moderado y predominio de carencias de vivienda)**. Este último grupo, que representa a la mayoría de los centros urbanos de la Sierra, presenta las condiciones habitacionales comparativamente más favorables. Se caracteriza por coberturas relativamente altas en la dotación de infraestructura, cuyos porcentajes superan el 70 %, y por el predominio de problemas en las viviendas como manifestación del déficit. El grupo alcanza una cuarta parte de los hogares del país, y entre sus ciudades se destacan Quito, capitales provinciales como Cuenca, Latacunga y Portoviejo, y centros intermedios como Otavalo, Baños, Chone y Salcedo.

## Pobreza.

La pobreza puede definirse como una situación estructural que afecta a un hogar impidiendo a sus miembros la satisfacción de las necesidades básicas en educación, salud, nutrición, vivienda o empleo. Tomando en cuenta que el objetivo básico del proceso de desarrollo es la satisfacción de las necesidades humanas, la reducción y eliminación de la pobreza aparecen como condiciones indispensables. La incidencia de la pobreza puede entenderse así como un indicador clave sobre el cumplimiento de las condiciones esenciales del desarrollo integral.

En el caso ecuatoriano, los estudios coinciden en detectar una incidencia masiva de la pobreza. En 1995, según la Encuesta de Condiciones de Vida, ésta habría afectado al 56 % de la población nacional, con incidencia en el área rural del 76 %, y en el sector urbano del 42 %<sup>2</sup>. En general, se ha anotado también una tendencia a la intensificación de la pobreza urbana durante la última década.

En general, existen dos métodos principales para medir la pobreza. El primero, denominado directo, define como pobres a los hogares con necesidades básicas insatisfechas, mientras que el método indirecto determina la pobreza a partir del ingreso o del consumo por habitante, empleando una línea de pobreza que permitiría, a un costo mínimo, la satisfacción de las necesidades básicas.

En este estudio se han estudiado previamente tres dimensiones en la satisfacción de las necesidades básicas: educación, salud y vivienda. Se considera, entonces, más adecuado complementar esta visión con una apreciación de la pobreza a partir de los niveles de consumo por habitante, siguiendo

---

2 Los datos han sido estimados a partir del consumo familiar por habitante, aplicando una línea de pobreza equivalente al doble del costo de una canasta básica de alimentos que satisfaga los requisitos calóricos del hogar. Véase: Larrea, Carlos. "La pobreza y la desigualdad social: obstáculos para el desarrollo humano" en STFS, *El desarrollo social en el Ecuador*. Quito: STFS. Para un análisis de la pobreza, véase además: World Bank. *Ecuador: poverty report*. 1996; Larrea, Carlos. "Structural adjustment, income distribution and employment in Ecuador", en Albert, Berry (editor), *Poverty, economic reform and income distribution in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1997; Jácome, Luis; Larrea, Carlos y Vos, Rob. *Políticas macroeconómicas, distribución y pobreza en el Ecuador*. Quito: CORDES, 1998.

una metodología comparable a la empleada por el Banco Mundial<sup>3</sup>. El consumo por habitante es un indicador más estable y confiable que el ingreso, cuyas mediciones con frecuencia adolecen de problemas de subregistro y variaciones estacionales.

En vista de que ni el consumo ni el ingreso han sido estimados por los censos, y que las Encuestas de Condiciones de Vida (ECV), que los miden, no proporcionan información estadísticamente significativa en el ámbito cantonal, se empleará en este estudio la proyección del consumo de la ECV de 1995 al Censo de 1990, empleando modelos de regresión múltiple. Esta proyección imputa, a cada uno de los hogares del censo, un consumo familiar, estimado en función de sus condiciones sociales, a partir de variables sobre educación, empleo y vivienda, medidas en el Censo, mediante un modelo matemático derivado de la ECV 1995. Esta metodología es similar a la empleada para la construcción de mapas de pobreza, ampliamente difundidos, basados en la ECV de 1994<sup>4</sup>. Se ha replicado el estudio empleando la ECV de 1995 porque esta última tiene una cobertura completa sobre las áreas rurales, a diferencia de la de 1994, que cubrió únicamente las zonas rurales amanzanadas.

Se emplea una línea de indigencia equivalente al costo mínimo de una canasta básica de alimentos, que cubra los requisitos calóricos de la familia. Los hogares indigentes tendrían una situación crítica de infraconsumo, ya que se hallarían incapacitados de cubrir siquiera sus requisitos nutricionales. Se ha empleado también una línea de pobreza, equivalente aproximadamente al doble de la línea de indigencia. Esta relación se basa en extensos estudios realizados principalmente por la CEPAL, que muestran que en América Latina los hogares de bajos ingresos destinan aproximadamente la mitad de su consumo a la alimentación. La línea de indigencia corresponde a un consumo por habitante de aproximadamente 28 dólares de 1994 por mes, y la línea de pobreza a 55 dólares. La línea de pobreza referida corresponde a la línea de "vulne-

---

3 World Bank. Ecuador: poverty report.

4 Larrea, Carlos et. al. *La geografía de la pobreza en el Ecuador*. Quito: PNUD-STFS, 1996.

rabilidad" empleada por el Banco Mundial en su mencionado estudio sobre el Ecuador.

### Indicadores empleados.

Se emplearán, tanto para la pobreza como para la indigencia, tres indicadores complementarios de uso ampliamente difundido, conocidos como los índices de Foster, Greer y Thorbecke (FGT). Estos son la incidencia, brecha, y severidad.

La incidencia de la pobreza (o indigencia), es, simplemente, la proporción de la población que se encuentra debajo de la línea de pobreza (o de indigencia). Aunque este indicador es el más fácilmente comprensible y el más difundido, no permite conocer la profundidad de la pobreza, ya que únicamente informa sobre el porcentaje de pobres.

La brecha de la pobreza de un hogar pobre (o indigente) nos indica el porcentaje de la línea de pobreza requerido para que este hogar supere la pobreza (o indigencia). La brecha puede calcularse dividiendo la diferencia entre la línea de pobreza (o indigencia) y el consumo del hogar, para la línea de pobreza (o indigencia). Para los hogares no pobres (o no indigentes) la brecha vale cero.

La brecha de pobreza (o indigencia) para un aglomerado social es simplemente el promedio de las brechas de sus miembros. De esta forma, la brecha de un grupo social nos indica la proporción de las canastas básicas por habitante, que permitirían la superación de la pobreza si se redistribuyen adecuadamente entre los pobres. En el Ecuador, si el costo de una canasta básica de bienes y servicios es de 660 dólares de 1994 por persona, y la brecha de pobreza es de aproximadamente 20 %, entonces se puede estimar que si 132 dólares del ingreso por habitante (el 20% de la canasta básica de 660 dólares) se transfieren o redistribuyen adecuadamente entre los pobres, podría superarse la pobreza. Considerando que el ingreso por habitante en el Ecuador en 1994 fue de aproximadamente 1300 dólares, la proporción de producto necesaria para superar la pobreza alcanzaría al 10.2 %.

La **severidad** de la pobreza para un grupo social puede definirse como el promedio de los cuadrados de las brechas de sus individuos integrantes. Este indicador captura no solamente la extensión y profundidad de la pobreza, sino también la desigualdad social entre los pobres<sup>5</sup>.

En consecuencia, se han seleccionado los siguientes indicadores sobre pobreza:

1. - Incidencia de la pobreza.
2. - Brecha de la pobreza.
3. - Severidad de la pobreza.
4. - Incidencia de la indigencia.
5. - Brecha de la indigencia.
6. - Severidad de la indigencia.

Estos indicadores son complementarios entre sí, y deben ser analizados en conjunto. Dada su estrecha similitud, no tiene sentido en el caso de la pobreza la elaboración de un índice que los sintetice a un mayor nivel de generalidad, como se ha hecho en los casos de educación, salud y vivienda. En este tema parece más acertado seleccionar el más representativo de ellos como índice de pobreza.

5 Si se define como  $n$  al total de la población,  $z$  a la línea de pobreza (o indigencia),  $q$  al total de pobres (o indigentes), y  $y_i$  al ingreso o consumo de cada persona pobre (o indigente), las fórmulas para la incidencia, brecha y severidad de la pobreza (o indigencia) son las siguientes:

$$\text{Incidencia} = I = \frac{q}{n}$$

$$\text{Brecha} = B = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[ \left[ \frac{z - y_i}{z} \right] \right]$$

$$\text{Severidad} = S = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[ \left[ \frac{z - y_i}{z} \right]^2 \right]$$

Existe una fórmula general para calcular los tres índices, variando únicamente el exponente con los valores 0 para la incidencia, 1 para la brecha y 2 para la severidad. Si se denomina  $P_0$  a la incidencia,  $P_1$  a la brecha, y  $P_2$  a la severidad, la fórmula puede escribirse de la siguiente manera:

$$P_a = S = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[ \left[ \frac{z - y_i}{z} \right]^a \right]$$

Aunque la incidencia de la pobreza es el indicador más difundido, no proporciona información sobre la profundidad de la misma. Por esta razón se ha seleccionado el concepto de brecha, que es más abarcativo, y conserva una interpretación intuitivamente simple. Se ha seleccionado la pobreza y no la indigencia como referencia, porque su impacto es elevado tanto en el área urbana como en el campo, y porque afecta a sectores más extensos de la población. En consecuencia, se ha adoptado la brecha de la pobreza como el indicador más representativo en este tema.

### La pobreza en los cantones del Ecuador.

Como se ha mencionado, la incidencia de la pobreza en el país es masiva, y los estudios muestran una tendencia a su intensificación, al menos en las áreas urbanas, durante la última década, como resultado tanto de la crisis económica como del proceso inflacionario y de las políticas de estabilización y ajuste. La distribución del ingreso también se ha concentrado, aumentando las diferencias entre ricos y pobres. En efecto, el coeficiente de Gini entre perceptores urbanos se ha incrementado de alrededor de 0.44 para el intervalo 1988-1989 a 0.50 para el período 1992-1995<sup>6</sup>.

El Cuadro 5 contiene los indicadores de pobreza para las regiones y principales ciudades del país. De su análisis a escala cantonal y regional, se pueden obtener las siguientes conclusiones:

a) Aunque existen diferencias en la incidencia y brecha de pobreza entre regiones y cantones, indiscutiblemente la mayor distancia se registra entre las áreas urbanas y rurales, como se ha dado también en las dimensiones de educación, salud y vivienda. La incidencia de la pobreza rural, que afecta a más de las tres cuartas partes de la población, es muy superior a la urbana (45 %), y en el caso de la indigencia

---

6 Jácome, Luis; Larrea, Carlos y Vos, Rob. Políticas macroeconómicas, distribución y pobreza en el Ecuador.

es tres veces más alta. Al ordenar los cantones y áreas por la brecha de pobreza, se encuentra que la cuarta parte de la población nacional que corresponde a los cantones y áreas con mayores niveles de pobreza, se encuentra casi exclusivamente en el campo. En estas zonas, la pobreza afecta a proporciones que varían entre el 74 % y el 93 % de la población. La pobreza urbana, en contraste, fluctúa entre el 13 % y el 83 %.

**b)** Desde la perspectiva regional, la pobreza y la indigencia alcanzan sus mayores niveles en la Sierra y el Oriente. La Sierra rural se halla afectada por una indigencia masiva (42 %), frente a una media nacional del 21%. Factores como la concentración en la tenencia de la tierra, la erosión de los suelos en las áreas de minifundio y el subempleo rural explican, según los estudios especializados, esta situación<sup>7</sup>. Entre los factores que más afectan la pobreza en el Oriente, se encontrarían las carencias de infraestructura, la baja y declinante productividad agropecuaria en suelos con limitada vocación agrícola en áreas afectadas por la deforestación, y una limitada difusión de las relaciones salariales.

**c)** Aunque la Sierra y la Costa presentan niveles comparables de pobreza e indigencia, la distribución de la pobreza al interior de cada región es distinta. Existe un grupo de cantones rurales de la Sierra fuertemente afectados por la pobreza, especialmente en las provincias de Loja, Chimborazo y Cotopaxi. Muchas de estas áreas presentan elevados porcentajes de población indígena, grupo étnico que sufre en especial por sus condiciones sociales deprimidas. La pobreza rural en la Costa, que se manifiesta principalmente en Manabí y Los Ríos, es menos aguda que en la Sierra. La provincia de El Oro, en contraste, presenta los más bajos niveles de pobreza rural en el Ecuador continental.

**d)** La pobreza urbana se concentra en la Costa, y se asocia, como se ha mencionado, a los efectos de una acelerada urbanización con agudas carencias de infraestructura,

---

7 Véase: World Bank. Ecuador: poverty report; Jácome, Luis; Larrea, Carlos y Vos, Rob. Políticas macroeconómicas, distribución y pobreza en el Ecuador.

a niveles educativos relativamente bajos, y a problemas de subempleo. Llama la atención la elevada incidencia de la pobreza en Guayaquil, la mayor ciudad del país. En esta ciudad, pese a su carácter metropolitano y a la diversificación de su economía, los indicadores de pobreza son apenas algo menores a la media nacional urbana.

### **Desarrollo Social.**

En esta sección se presenta una síntesis final que integra las distintas dimensiones analizadas del desarrollo social. En primer lugar se formula, para cada cantón y área, un Índice de Desarrollo Social (IDS), a partir de los índices de educación, salud, vivienda y pobreza. El IDS abarca la integridad de las dimensiones estudiadas, y es el valor más representativo sobre el desarrollo social local. Se ha definido también su recíproco, denominado Índice de Insatisfacción de Necesidades Básicas (IINB). Este último puede emplearse para el establecimiento de prioridades en el desarrollo social.

El segundo objetivo de este capítulo es elaborar una tipología final, que además de contener el grado de desarrollo presentado por el IDS, integre una dimensión sobre las prioridades en la atención de necesidades a nivel local, entre las tres dimensiones analizadas: educación, salud y vivienda. De esta manera se puede proporcionar una guía sobre las necesidades más urgentes en cada caso.

El Cuadro 6 contiene los índices de Desarrollo Social y de Insatisfacción de Necesidades Básicas para las principales regiones y ciudades. A continuación se sintetizan las principales conclusiones derivadas de la información.

a) El histograma de frecuencias del IDS es claramente bimodal. Existe un grupo de bajo desarrollo, constituido por las áreas rurales, con una distribución aproximadamente normal, y un segundo grupo, de alto desarrollo, claramente diferenciado del anterior, correspondiente principalmente a las zonas urbanas. Entre los dos grupos se encuentra una virtual

## Cuadro 5

### Indicadores de pobreza por región y área: 1990

Región	Área/Ciudad	Indigencia (%)			Pobreza (%)			Población
		Incidencia	Brecha	Severidad	Incidencia	Brecha	Severidad	
Costa	Campo	29.5	8.9	3.9	75.2	31.6	17.0	1595198
	Ciudad	8.7	1.9	0.7	44.1	13.9	6.0	3271507
	Guayaquil	7.4	1.5	0.5	39.5	12.2	5.2	1535393
	<b>Total</b>	<b>15.5</b>	<b>4.2</b>	<b>1.7</b>	<b>54.3</b>	<b>19.7</b>	<b>9.6</b>	<b>4866705</b>
Sierra	Campo	42.2	14.5	6.9	81.4	39.5	23.3	2117290
	Ciudad	14.6	4.6	2.2	45.0	17.1	8.9	2281876
	Quito	9.5	2.7	1.2	35.1	12.2	5.9	1201954
	<b>Total</b>	<b>27.9</b>	<b>9.4</b>	<b>4.5</b>	<b>62.6</b>	<b>27.9</b>	<b>15.8</b>	<b>4399166</b>
Oriente	Campo	23.7	6.2	2.5	68.0	27.0	13.7	312958
	Ciudad	14.8	4.3	1.9	49.4	18.2	9.1	59575
	<b>Total</b>	<b>22.3</b>	<b>5.9</b>	<b>2.4</b>	<b>65.0</b>	<b>25.6</b>	<b>13.0</b>	<b>372533</b>
Insular	Campo	2.3	0.5	0.2	18.8	4.8	1.8	9785
	<b>Total</b>	<b>2.3</b>	<b>0.5</b>	<b>0.2</b>	<b>18.8</b>	<b>4.8</b>	<b>1.8</b>	<b>9785</b>
Total	Campo	35.7	11.6	5.4	77.8	35.3	20.0	4035231
	Ciudad	11.2	3.0	1.3	44.6	15.2	7.2	5612958
	<b>Total</b>	<b>21.4</b>	<b>6.6</b>	<b>3.0</b>	<b>58.4</b>	<b>23.6</b>	<b>12.6</b>	<b>9648189</b>

**Fuente:** Proyecto MOSTA, en base a: INEC, Censo de población de 1990, INEC-Banco Mundial, Encuesta de condiciones de vida, 1995.

## Cuadro 6

Indices de desarrollo social  
por región y área: 1990

Región	Area/Ciudad	Índice de Desarrollo Educativo	Índice de Salud	Índice de Vivienda	Brecha de Pobreza	Índice de Desarrollo Social	Índice de Insatisfacción de N. Básicas	Población
Costa	Campo	42.3	46.0	42.5	31.6	44.0	56.0	1595198
	Ciudad	65.5	65.8	61.7	13.9	65.3	34.7	3271507
	Guayaquil	70.8	71.3	63.3	12.2	69.1	30.9	1535393
	Total	57.9	59.3	55.4	19.7	58.3	41.7	4866705
Sierra	Campo	44.7	40.5	44.7	39.5	42.0	58.0	2117290
	Ciudad	73.2	70.3	68.4	17.1	69.8	30.2	2281876
	Quito	76.7	72.4	68.8	12.2	72.6	27.4	1201954
	Total	59.5	56.0	57.0	27.9	56.4	43.6	4399166
Oriente	Campo	46.1	45.5	42.0	27.0	45.8	54.2	312958
	Ciudad	62.2	61.7	61.8	18.2	62.3	37.7	59575
	Total	48.7	48.1	45.1	25.6	48.5	51.5	372533
Insular	Campo	64.5	67.2	63.5	4.8	67.9	32.1	9785
	Total	64.5	67.2	63.5	4.8	67.9	32.1	9785
Total	Campo	43.9	43.1	43.7	35.3	43.2	56.8	4035231
	Ciudad	68.6	67.6	64.4	15.2	67.1	32.9	5612958
	Total	58.3	57.4	55.8	23.6	57.1	42.9	9648189

**Nota:** Todos los índices han sido ponderados por la población.

**Fuente:** Proyecto MOSTA, en base a: INEC, Censo de población de 1990; INEC-Banco Mundial, Encuesta de condiciones de vida, 1995, STFS, Información reportada a UNICEF sobre mortalidad infantil; Moreano, Marcelo, Carrasco, Fernando y Bacallao, Jorge. Desnutrición y condiciones socioeconómicas en el Ecuador.

discontinuidad, o una suerte de brecha. En síntesis, existen dos patrones claramente diferenciados de desarrollo, con una limitada difusión social de las áreas de mayor desarrollo hacia el resto, en particular las zonas rurales. Se destacan en el gráfico los casos de Guayaquil y Quito, con valores relativamente altos de desarrollo social. El índice vale 73 puntos para Quito, 69 para Guayaquil, 64 para el resto urbano del país, y desciende a 43 para el sector rural.

**b)** El Oriente aparece como la región con menor desarrollo relativo, con un índice de 49 puntos frente a una media nacional de 57. Las áreas rurales de algunos cantones de esta región se encuentran deprimidas, principalmente debido a las carencias de infraestructura. La Sierra y la Costa tienen índices muy próximos a la media nacional, y Galápagos toma un valor alto, de 68 puntos.

**c)** Aunque la Sierra y la Costa presenten globalmente índices similares, el desarrollo social al interior de estas regiones es desigual, tanto por el valor de sus índices, como por las carencias principales. Las áreas más deprimidas de la Sierra rural, principalmente en los cantones con importante participación indígena en la Sierra central, se encuentran entre las menos desarrolladas del país, afectadas por serias carencias, principalmente en salud. En la Costa rural son menos frecuentes los casos extremos, y las principales carencias son las de vivienda y educación. En el área urbana, en contraste, la situación de la Costa es más grave que en la Sierra, principalmente por carencias en infraestructura, y un menor desarrollo educativo.

**d)** Los cantones rurales de menor desarrollo son Guamote (IDS de 29 puntos), y otros casos en la Sierra central como Sigchos (32), Alausí (32), Cotacachi (33) y Pujilí (35). Entre los peores cantones del Oriente se encuentran las áreas rurales de Loreto (38), Aguarico (40), Morona (41) y Pastaza (41). En la Costa, los cantones rurales más deprimidos son San Lorenzo (37) y Pedro Carbo (38). Los casos más

favorecidos se encuentran en el área urbana, principalmente de la Sierra, como Cuenca, Riobamba, Loja y Quito, con puntajes no menores de 70.

### **Tipología del desarrollo social y prioridades locales.**

El Índice de Desarrollo Social proporciona información sobre el nivel de satisfacción de las necesidades, pero no indica cuáles carencias son las más importantes en cada caso. Para conocerlas, se plantean dos caminos complementarios. El primero es una tipología a partir de los índices de educación, salud y vivienda, y el segundo consiste en el establecimiento de las necesidades con mayores carencias para cada cantón y área en particular.

La Sierra rural presenta un desarrollo relativamente bajo con el predominio de carencias de salud, mientras en la Costa rural sobresalen las carencias educacionales, y también de vivienda. En la Sierra urbana se combinan un desarrollo relativo alto con una mayor incidencia relativa de los problemas de salud, y en menor medida de infraestructura, y en la Costa urbana prevalecen las carencias en infraestructura y educación.

Los grupos establecidos en la tipología del desarrollo social son los siguientes:

**Tipo I (bajo desarrollo social con carencias dominantes en salud).** El 87 % de la población en este grupo habita en la Sierra rural, y para el 79 % de la misma, la carencia más aguda es la de salud. El grupo integra también a más de la mitad de la población rural del Oriente, y está conformado casi exclusivamente por áreas rurales. Una característica importante de este grupo es un nivel de desarrollo educativo comparativamente alto con relación a otras carencias, y a sus niveles de pobreza. Esta última estaría principalmente determinada por la desigualdad en el acceso a los recursos productivos y por las limitaciones en los recursos naturales (erosión del suelo, falta de irrigación, limitada sustentabilidad de la agricultura en el Oriente, etc.). Entre los cantones rurales del grupo

se encuentran Guamote, Alausí, Pujilí, Cañar y Gualaceo en la Sierra, y Orellana, Lago Agrio, Shushufindi y Zamora en el Oriente; en total, el grupo representaba una cuarta parte de la población nacional en 1990.

**Tipo II (bajo desarrollo social con carencias dominantes en educación y vivienda).** Este grupo, también eminentemente rural, presenta niveles de pobreza e insatisfacción de necesidades similar al anterior. En este caso, sin embargo, las carencias de mayor importancia son las de educación (52 % de la población del grupo) y vivienda (48 %). Más de las cuatro quintas partes del grupo se encuentran en la Costa rural, y también existe un núcleo pequeño del Oriente rural. El predominio de las carencias de infraestructura se puede explicar por la migración relativamente reciente (últimas cuatro décadas), mientras que el débil desarrollo educativo es una característica regional de la Costa, cuyo crecimiento económico ha estado históricamente vinculado a la exportación de productos agrícolas tropicales y recursos del mar, en su mayoría intensivos en el empleo de mano de obra barata y escasamente calificada.

**Tipo III (alto desarrollo social con carencias dominantes en vivienda y educación).** Este grupo y el siguiente son eminentemente urbanos, y sus índices de desarrollo son superiores a la media nacional. En este caso se aglutinan principalmente las ciudades y poblados de la Costa (83 % del grupo) o ciudades ubicadas políticamente en la Sierra y ecológicamente en el Litoral, como Santo Domingo de los Colorados. Mientras que las carencias de vivienda son las más agudas en el caso de Guayaquil, la mayor ciudad del país, en el resto del grupo predominan las carencias en educación.

**Tipo IV (alto desarrollo social con carencias dominantes en salud).** En este caso se aglutinan la mayoría de las ciudades de la Sierra, y algunas ciudades intermedias de la Costa, como Machala, Esmeraldas y Portoviejo. Para el 81 % de la población del grupo, incluyendo a Quito, las carencias de sa-

lud son las más graves, y en general el desarrollo educativo es más alto del que correspondería de acuerdo a sus niveles de pobreza y otras carencias; en consecuencia, en estas ciudades el desarrollo del capital humano tendría condiciones favorables para potenciar proyectos futuros de desarrollo.

**Prioridades locales.** Los grupos analizados proporcionan información sobre las tendencias dominantes en cada grupo, pero éstas no se aplican necesariamente en cada caso específico. Con el propósito de determinar más concretamente las dimensiones prioritarias de desarrollo, se ha establecido, para cada cantón y área en particular, la primera y segunda prioridad, entre las dimensiones de educación, salud y vivienda.

Las prioridades establecidas proporcionan una guía sobre las mayores necesidades de desarrollo social en cada caso particular, y su empleo puede complementarse con las tipologías de educación, salud y vivienda, que permiten especificar las prioridades específicas dentro de cada campo. Tomando como ejemplo el caso del área rural de Otavalo, la primera prioridad es salud, y la segunda educación. En el campo de salud, Otavalo rural es clasificado en el grupo de "mortalidad infantil y desnutrición severas", y la tipología de educación lo ubica en el grupo de "carencias severas en educación básica". En consecuencia las acciones prioritarias serían la reducción de la mortalidad infantil y desnutrición, el fortalecimiento de la educación básica y la reducción del analfabetismo. Los programas de infraestructura y vivienda en este caso tendrían menor prioridad.

### **Conclusión.**

El Índice de Desarrollo Social y su complemento, el Índice de Insatisfacción de Necesidades Básicas, sintetizan e integran las dimensiones de educación, salud, vivienda y pobreza, constituyendo el valor más representativo del desarrollo social a escala local.

La distribución de estos índices confirma la existencia de una brecha profunda en el desarrollo social entre las áreas

rurales y las urbanas, y la escasa irradiación de estas últimas sobre las primeras. Se encuentra también patrones particulares de desarrollo en cada región geográfica, fuertemente influenciadas por las características específicas de su proceso histórico reciente.

Las carencias específicas en cada región han sido también identificadas. En la Sierra, y particularmente en las áreas rurales, predominan las necesidades de salud, mientras que en la Costa tienen mayor gravitación las deficiencias en vivienda (e infraestructura) y educación. Complementariamente se ha identificado, en forma más específica, las carencias de mayor importancia para cada cantón y área en el país, con el propósito de guiar las acciones de desarrollo social.

## **Capacidad de gestión de los municipios.**

### **Introducción.**

El objetivo principal de este estudio es seleccionar y analizar la información disponible para el apoyo a los procesos de descentralización y desconcentración. El análisis presentado del desarrollo social se complementa con una investigación sobre la capacidad de gestión de los municipios. En la próxima sección se presentará un análisis integrado sobre el desarrollo local y la gestión municipal, como base de una propuesta para la asignación progresiva de recursos y la transferencia de competencias a los gobiernos seccionales.

Como en los casos anteriores, la metodología del estudio consiste en la selección de un conjunto reducido de indicadores relevantes, y la elaboración, a partir de ellos, tanto de un índice de gestión municipal como de una tipología que permita identificar las características básicas de grupos relativamente homogéneos de municipios.

### **Información de base.**

El estudio de la gestión municipal se basa en la información financiera proporcionada por los municipios al Estado,

entre 1990 y 1996. Los datos provienen de la Contraloría hasta 1994, y del Banco del Estado (BEDE) para los años siguientes. La información ha sido estructurada de acuerdo a una clasificación común definida por la Contraloría<sup>8</sup>, y permite obtener los rubros principales de los ingresos y gastos municipales, aunque los niveles de desagregación en los primeros años son limitados. Se ha obtenido además información sobre el número de empleados municipales para 1990 a partir del Censo, para los años 1991, 1992 y 1993 a partir de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA) y la consultora Multiplica, y para 1995 y 1996 del BEDE. Aunque no hay información para todos los municipios, se han incluido 194 de ellos con datos totales o parciales en estas variables que permiten su evaluación.

Una importante limitación de la información disponible es la falta de datos completos y sistemáticos sobre las empresas municipales autónomas, que generalmente existen en las ciudades grandes o intermedias. Para evitar distorsiones producidas por la introducción de datos parciales e incompletos, se ha optado por eliminar las empresas municipales del análisis, hasta contar con datos más completos.

Es importante mencionar también que la información de base presenta, por el momento, algunos problemas en su consistencia interna, siendo necesaria una depuración final de la misma. Existen algunas discrepancias entre las dos fuentes empleadas (BEDE y Contraloría del Estado), y por otra parte, algunos datos específicos de ciertos municipios deben ser revisados. En el futuro próximo el BEDE contribuirá a la depuración de la información de base, consolidando su confiabilidad. Por estas razones, el análisis de esta sección está todavía sujeto a revisiones y sus resultados no son definitivos.

**Tipología de la gestión municipal.** La tipología de gestión municipal se propone identificar tanto los grupos relativamente homogéneos de municipios que tienen un comporta-

---

8 Véase: Contraloría General del Estado y Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. Manual especializado de contabilidad gubernamental aplicable a los municipios. Quito: 1995.

miento común en cuanto a su gestión, como los rasgos distintivos de cada grupo respecto a su autonomía, capacidad de inversión, desarrollo administrativo y tamaño de la población a la que sirven.

Al cabo de un análisis exploratorio, se han seleccionado cinco indicadores para el estudio multivariado, que se ha realizado, como en los casos anteriores, empleando el método de los componentes principales. Los indicadores son los siguientes:

Autonomía:	Porcentaje de ingresos propios sobre los ingresos totales.
Capacidad de inversión:	Porcentaje de inversión sobre el gasto total. Inversión por habitante (en sucres de 1975).
Desarrollo administrativo:	Logaritmo natural del número de empleados por cada 1000 habitantes.
Población:	Logaritmo natural de la población.

En todos los casos se han empleado, para cada municipio, los promedios simples de estos indicadores para todos los años con información disponible en el período 1990-1996. Las relaciones entre los indicadores revelan un comportamiento específico, según el cual la autonomía y la capacidad de inversión presentan una relación inversa. En otras palabras, los municipios con elevada autonomía tienden a presentar una baja capacidad de inversión, y viceversa. Por otra parte, la autonomía tiende a asociarse positivamente con el tamaño, de forma que los municipios grandes en general son más autónomos que los pequeños. Finalmente, el crecimiento administrativo, estimado por el número de empleados por cada mil habitantes, es una característica que se desarrolla con relativa independencia respecto a la autonomía o a la inversión, y se presenta en un grupo particular de municipios.

Este particular comportamiento de las variables muestra que los dos atributos deseables de la gestión municipal, la autonomía y la capacidad de inversión, en general, no se presentan juntos y tienden a oponerse entre sí. A pesar del pre-

dominio de una asociación negativa entre estos indicadores, pueden distinguirse algunos municipios con valores relativamente altos en ambas variables, como Tulcán, Pelileo, Eloy Alfaro, Putumayo, Cuenca y Quito, entre otros, y también se pueden ubicar casos con bajos puntajes en los dos indicadores, como Quinindé, Babahoyo, Jipijapa y Puerto López.

A partir de su ubicación respecto a los cinco indicadores, se han diferenciado varios tipos de municipios, cuyas características se detallan a continuación<sup>9</sup>.

**Tipo 1 (Municipios con alto desarrollo administrativo y bajas poblaciones)**. Este grupo está conformado por 17 municipalidades con reducidas poblaciones (todos tenían menos de 7000 habitantes en 1990) y un elevado número de empleados. Su autonomía es baja, y su capacidad de inversión es relativamente alta. La mayor parte de ellos se encuentran en Galápagos y el Oriente, y también hay dos casos en la Provincia de El Oro.

**Tipo 2 (Municipios pequeños con alta inversión y baja autonomía)**. En este grupo se encuentran 48 municipios, que combinan el porcentaje más elevado de inversión en su gasto total (67 %) con la autonomía financiera más baja en la tipología. Son municipios cuyos presupuestos están fundamentalmente constituidos por la administración de inversiones financiadas por el Estado, y cuyos aparatos administrativos son relativamente pequeños. Las dos terceras partes de la población de este grupo se encuentra en la Sierra, y en el resto predomina el Oriente. Entre los municipios del grupo se destacan Espejo, Bolívar (Carchi), Paute, Gualaceo, Chordeleg, Pastaza y Morona.

---

9 La tipología se ha elaborado empleando el análisis de aglomeración, a partir de los siguientes indicadores: ingresos propios sobre ingresos totales, inversión sobre gasto total, inversión por habitante, empleados por cada mil habitantes, y logaritmo natural de la población. Las variables han sido transformadas en puntajes z, y el análisis de aglomeración se ha realizado por el método de Ward, a partir de las distancias euclídeas al cuadrado. Se ha tomado la solución en seis grupos, agregando un grupo compuesto por un solo municipio al grupo más próximo.

**Tipo 3 (Municipios con bajo desarrollo administrativo, reducida autonomía y mediana inversión).** El grupo aglutina a 76 municipios pequeños y medianos, que comparten una inversión por habitante limitada [la mitad del grupo anterior], el desarrollo administrativo por 1000 habitantes más bajo de la tipología, y una reducida autonomía. Estos indicadores sugieren un desarrollo institucional relativamente débil, y una capacidad para invertir menor a la del grupo anterior. Más de la mitad de la población de este grupo reside en la Costa, y un 40 % habita en la Sierra. En el grupo se encuentran Chone, Huaquillas, Rocafuerte, Vinces y Palenque en la Costa y Colta, Alausí, Guamote, Saquisilí y Macará en la Sierra, y Lago Agrio en el Oriente.

**Tipo 4 (Municipios en ciudades intermedias con medianas autonomía e inversión).** En este tipo se encuentran 45 municipios que por lo general incluyen a centros urbanos intermedios o capitales de provincia. Presentan un porcentaje de ingresos propios sobre el total superior a los tres grupos anteriores, aunque inferior a la media nacional; su porcentaje de inversión en el gasto total (39 %) es ligeramente inferior a la media nacional, y más bajo que en los grupos anteriores. En síntesis, presentan un mayor desarrollo institucional y mayor autonomía que los grupos anteriores, pero su inversión es menor. En la población del grupo, la Costa y la Sierra participan en forma equilibrada. Entre los municipios de este tipo se destacan Manta, Portoviejo, Machala, Milagro, Santo Domingo de los Colorados y Jipijapa en la Costa, y Cuenca, Ambato, Riobamba, Otavalo y Cotacachi en la Sierra.

**Tipo 5 (Municipios con elevada autonomía y limitada inversión).** En este grupo predominan los dos centros metropolitanos (Guayaquil y Quito), que presentan una elevada capacidad de recaudación propia, un amplio desarrollo institucional, y un porcentaje de inversión relativamente bajo. El tipo incluye también centros satélites de las metrópolis (principalmente Rumiñahui y Durán), que comparten algunas de sus características, y ciertos municipios en centros turísticos (Baños y Salinas) con elevada autonomía.

El Índice de Gestión Municipal. En este caso no es aconsejable emplear como índice el primer componente principal, como se ha realizado en los temas anteriores, en vista de que existe una correlación negativa entre los indicadores de autonomía y capacidad de inversión. Estas dos características son atributos deseables para una adecuada gestión municipal, y un índice de gestión debe valorarlas positivamente. Tomando en cuenta esta limitación, se ha elaborado un índice alternativo, definido como el promedio simple de los porcentajes de ingresos propios sobre ingresos totales (autonomía) y de inversión sobre el gasto total. La fórmula del índice es la siguiente:

$$\text{INDGEST} = (\text{IP/IT} + \text{GI/GT})/2 .$$

Donde **INDGEST** representa el Índice de Gestión Municipal, **IP/IT** corresponde al promedio simple de los porcentajes de ingresos propios sobre ingresos totales, y **GI/GT** es, análogamente, el porcentaje promedio de inversión en el gasto total.

### Conclusión.

En esta sección se han elaborado un conjunto de indicadores financieros sobre la gestión municipal en el Ecuador entre 1990 y 1996, a partir de datos proporcionados por la Contraloría del Estado y el BEDE. Aunque la información de base no está aún completa ni totalmente depurada, y su contenido temático permite únicamente una visión general, los indicadores obtenidos proporcionan una primera evaluación sobre la autonomía, capacidad de inversión, desarrollo administrativo, y población servida por los municipios. Sobre la base de estos indicadores se ha analizado su evolución reciente, y además se ha elaborado tanto una tipología como un índice de gestión municipal.

Los recursos económicos y las inversiones municipales han crecido substancialmente entre 1990 y 1996, particularmente en 1993 y 1994, como resultado, entre otros factores, del Programa de Desarrollo Municipal. Este crecimiento

de los recursos municipales se observa en las distintas regiones y alcanza tanto a los municipios grandes como a los pequeños. Pese a su fortalecimiento reciente, los municipios tienen una reducida autonomía, y dependen mayoritariamente de transferencias del Estado, incluso para sus gastos corrientes.

La autonomía, capacidad de inversión y desarrollo administrativo de los municipios varían notablemente en función de la población de los cantones, las regiones, y las características particulares de cada caso. Se observa una relación inversa entre la autonomía y la capacidad de inversión, de tal manera que los municipios grandes por lo general combinan una mayor autonomía, un elevado desarrollo institucional y una capacidad de inversión relativamente limitada, mientras que un grupo particular de municipios pequeños y medianos ha desarrollado una elevada capacidad de inversión, pero carece de una adecuada capacidad de recaudación de recursos propios. Existen, por otra parte, municipios que se distinguen por sus estructuras administrativas grandes y poblaciones muy pequeñas. La tipología presentada procura describir y analizar esta diversidad de situaciones, y puede fundamentar la formulación de políticas específicas para cada grupo de municipios.

### **Prioridades para la Promoción del Desarrollo Cantonal.**

En las secciones anteriores se han estudiado por separado las condiciones sociales prevalecientes en los cantones del país, y la capacidad de gestión de los municipios. El objetivo de esta parte final es integrar estos dos aspectos del desarrollo cantonal, estableciendo un índice de prioridad para los programas de desarrollo, y específicamente para el Plan de Descentralización y Desconcentración. Con esta base, se establecen cuatro grupos de cantones con poblaciones similares, que definen los correspondientes niveles de prioridad, asignando mejores posiciones a aquellos cantones que combinen una prioridad social (definida mediante el índice de insatisfacción de necesidades básicas) con una gestión municipal ventajosa (medida por el índice de gestión municipal).

## **El Índice de Prioridad para el Desarrollo.**

Las prioridades para la formulación de proyectos de desarrollo, y en particular para la ejecución del Plan de Desconcentración y Descentralización, pueden definirse a partir de dos criterios:

a) Promover preferencialmente programas de desarrollo en los cantones con menor desarrollo social (o con mayor insatisfacción de necesidades básicas), con el propósito de reducir el desarrollo social desigual, y fomentar la equidad entre regiones y cantones.

b) Favorecer a los municipios con mayor capacidad de gestión, con el propósito de buscar un empleo más eficiente de los recursos, y fomentar la autonomía y capacidad de inversión de los gobiernos autónomos.

Se ha elaborado el Índice de Prioridad para el Desarrollo (IPD), en forma directamente proporcional tanto al Índice de Insatisfacción de Necesidades Básicas (IINB) como al Índice de Gestión Municipal (INDGEST).

**Grupos de Prioridad.** Los cantones del país han sido divididos en cuatro grupos con población equivalente (cuartiles) de acuerdo a los valores del IPD. De esta forma se han definido cuatro niveles de prioridad en la intervención social.

El grupo 4, que corresponde a la mayor prioridad, está conformado por cantones que combinan de la mejor manera altos índices de insatisfacción de necesidades y gestión municipal. En este caso se encuentran 106 cantones, generalmente pequeños o medianos. El 63 % de la población de este grupo se ubica en la Sierra, y éste incluye a la mayoría de la población del Oriente y algunos cantones de la Costa. Como puede apreciarse en los Cuadros 25 y 26, el promedio del índice de necesidades básicas insatisfechas del grupo es superior a la media nacional, y su índice promedio de gestión municipal es equivalente a la media nacional. Entre los cantones del grupo se destacan Sigchos, Guamote, Penipe, Pelileo, Alausí, Chunchi, Gualaceo, Paute, Cañar y Cayambe en la Sie-

rra, Salinas, Playas, Palenque, Muisne y Atacames en la Costa, y Pastaza, Loreto y Putumayo en el Oriente.

El grupo 3 incluye a algunas capitales de provincia de la Sierra, como Cuenca, Ibarra, Tulcán, Riobamba y Ambato; se encuentran también centros urbanos importantes como Santo Domingo de los Colorados y además un grupo de centros intermedios y pequeños, como Ventanas y Santa Cruz. En muchos de sus centros aparecen una adecuada capacidad de gestión, y un nivel intermedio o bajo de necesidades insatisfechas.

El grupo 2 incluye principalmente a Guayaquil y Quito (que por su alta población convierten a este grupo en el mayor de los cuatro). Se ubican también en esta caso Milagro y Duran. Quito, en forma similar a Guayaquil, combina una alta gestión con un bajo índice de insatisfacción de necesidades básicas, mientras los restantes cantones se ubican en una situación intermedia en las dos dimensiones del análisis.

El grupo 1, correspondiente a la más baja prioridad, incluye a 38 cantones que, aunque presentan como grupo un nivel de insatisfacción de necesidades básicas comparable a la media nacional, tienen un bajo índice de gestión municipal. En este grupo es altamente recomendable la implementación de programas de formación de recursos humanos y consolidación institucional de los municipios, que permitan un mayor desarrollo de su capacidad de gestión. El 74 % de la población en este grupo se ubica en la Costa.

### **Conclusión.**

En esta sección se ha presentado un índice de prioridad que busca orientar las acciones encaminadas al fortalecimiento del desarrollo social a escala cantonal. El índice mencionado es proporcional tanto a la capacidad de gestión de los municipios como al grado de insatisfacción de las necesidades básicas. Sobre esta base se han definido cuatro grupos aproximadamente similares por su población. El primero agrupa a numerosos cantones socialmente desfavorecidos, que han logrado desarrollar una adecuada capacidad de gestión municipal, en los dos grupos restantes se ubican las metrópolis y al-

gunas ciudades pequeñas e intermedias, y finalmente en el último grupo pueden encontrarse cantones con bajo nivel de gestión, y un grado intermedio o alto de insatisfacción de necesidades.

Las limitaciones de la información existente, particularmente en el tema de gestión municipal, reducen en cierto sentido su potencial para la adecuada focalización geográfica del desarrollo social a partir de esta información. En efecto, no se dispone de información para los municipios sobre temas de gran importancia como la diversificación y profundidad de sus competencias, su transparencia en el empleo de fondos públicos, el grado de participación de la sociedad civil y sus organizaciones, y la eficiencia, pertinencia y eficacia de su inversión. En consecuencia es altamente recomendable complementar en el futuro estos puntos de la forma más adecuada posible, con el objetivo de consolidar la información disponible sobre la gestión municipal, y emplearla adecuadamente como una herramienta en el proceso de desarrollo.

También es recomendable la actualización de la información sobre desarrollo social, cuya fuente principal es el Censo. La realización de una encuesta sobre desarrollo social, con representatividad estadística a escala provincial, por áreas de residencia y sobre los cantones más poblados o relevantes, aparece también como una prioridad.

# Gestión comunitaria y ciudad en América Latina<sup>1</sup>

*Diego Carrión Mena*  
*Centro de Investigaciones CIUDAD*

La cuestión del fortalecimiento de las comunidades para "gestionar" su desarrollo es un asunto clave en los procesos de mejoramiento de la calidad de vida en los barrios populares de las ciudades de América Latina. Actualmente, en varios países, la cooperación internacional en colaboración con los gobiernos, ONG's y comunidades, se encuentran desarrollando programas en materia de fortalecimiento comunitario. Esta iniciativa es un buen ejemplo de cómo adelantar acciones para resolver buena parte de los problemas de la calidad del hábitat dentro del cual viven los sectores populares urbanos de nuestras ciudades<sup>2</sup>.

En términos generales, el énfasis de las próximas décadas deberá colocarse en la búsqueda de solución a los problemas de acceso a tierra, vivienda y servicios; formas de empleo; uso eficiente de recursos y de alternativas tecnológicas y financieras adecuadas a cada realidad. En todos estos asuntos habrá de explorarse políticas y mecanismos que se focalicen adecuadamente, pero que tiendan a ser masivos.

---

1 Artículo preparado con base a un estudio realizado por encargo del CNUAH-Hábitat para la reflexión y balance de las actividades de los proyectos que éste desarrolla en varios países de América Latina.

2 Véase el Documento "La problemática institucional relacionada con el fortalecimiento comunitarios para la gestión del hábitat popular en América Latina. Análisis de la situación en Costa Rica y Ecuador", preparado por D. Carrión para el CNUAH-Hábitat, Quito, Junio 1993.

Las ideas que siguen tienen como propósito contribuir, con algunos elementos de reflexión, a enriquecer la discusión acerca de la concepción, el diseño y la operacionalización de proyectos comunitarios en barrios populares urbanos en la región.

## **1. LA INSTITUCIONALIDAD Y LOS ASENTAMIENTOS POPULARES URBANOS**

Una de las condicionantes en las que se sustentan los proyectos de desarrollo y mejoramiento del hábitat popular tienen inevitablemente que ver con la articulación y las necesarias responsabilidades que se supone debe asumir el mundo institucional (el gobierno central, las municipalidades, el sector privado y las ONG's), en relación con las organizaciones populares. Ese es un dato sobre el que hay que operar.

En relación con ello, hay que considerar con extrema cautela y delicadeza la naturaleza política de las relaciones del mundo institucional con las organizaciones comunitarias. Los intereses y los vaivenes políticos suelen ser determinantes en tales relaciones que, eventualmente, suelen derivar en clientelismos políticos que tienden a intervenir e inmiscuirse en las propias formas organizativas de las comunidades.

De otra parte, hay que señalar con realismo que en la región no existen políticas explícitas, fuertes e integrales de manejo del territorio, de los asentamientos humanos y de la vivienda. En la mayor parte de los casos, las acciones en estas materias han estado signadas por la improvisación, la visión de corto plazo y la satisfacción de clientelas electorales. Así mismo, los armados institucionales en materia de vivienda y asentamientos humanos se caracterizan por una dispersión institucional, sumada a la endémica superposición de funciones y competencias.

### **Algunos conceptos en discusión**

En las líneas que siguen se plantea una discusión acerca de ciertos temas conceptuales relacionados con la proble-

mática de los trabajos en torno del mejoramiento de las condiciones del hábitat popular.

### **De la "autogestión" a la "gestión"**

Uno de los ejes que define la naturaleza y el carácter de los proyectos de fortalecimiento comunitario para el mejoramiento del hábitat en barrios populares es el concepto de **"autogestión comunitaria"**. La noción de **"autogestión"** remite -aún cuando no sea ese el propósito-, exclusivamente a los procesos internos al grupo comunitario y a su asentamiento. Por ello conlleva el riesgo de **auto**-responsabilizar a los pobladores su realidad y de todos los componentes del desarrollo de las condiciones de hábitat.

Desde un punto de vista conceptual -ya que no se trata solamente de un problema semántico-, es preferible adscribirse a la noción de **"gestión popular del hábitat"**, que excluye intencionalmente lo de "auto...". La gestión, así entendida, no se refiere única y exclusivamente a lo local-micro de la comunidad de que se trate sino que incluye, además, del amplio ámbito de la ciudad, la relación y las interacciones de presión, negociación y/o concertación con los "entes externos", sean éstos la municipalidad, las ONG's, las diversas instituciones del estado, la cooperación internacional.

La condición de autonomía de las comunidades para enfrentar los retos de su desarrollo está en la base de esta noción de gestión. Al respecto, varias condiciones sustantivas deben combinarse para facilitar el ejercicio de procesos autogestionarios auténticos y potentes: la condición de autonomía de las comunidades para enfrentar los retos de su desarrollo; la condición de poder en la comunidad para ejercer la capacidad de decidir sobre sus asuntos; la condición de aprendizaje y desarrollo de conocimientos; la condición de apropiación de tecnologías y métodos de trabajo; la condición de disponer de recursos financieros; la condición de respeto y discriminación de lo individual y lo colectivo en el marco de las tradiciones y la cultura local.

Estas condiciones serán posibles de ejercer siempre y cuando existan movimientos sociales fuertes<sup>3</sup> y un entorno institucional, político y social que respete y estimule la gestión popular como una forma de accionar de las comunidades frente a la solución de sus problemas. El fortalecimiento y apoyo a las comunidades debe constituirse en una política sostenida, dado que de otra manera no se vislumbran soluciones a las carencias en materia de hábitat para los sectores de bajos ingresos.

### **De la "facilitación" a la "concertación"**

La concepción de "facilitación"<sup>4</sup> en las estrategias para enfrentar la problemática del desarrollo del hábitat popular es una noción interesante pero plantea ciertos riesgos que merecen una alerta, especialmente en cuanto al papel del Estado, ya que se presupone que éste debe concentrar su accionar en "facilitar las condiciones" para que los grupos populares resuelvan por sí mismos sus problemas. Eso está bien, en la medida en que corresponde superar el tradicional paternalismo estatal y el enjambre de trabas burocráticas y administrativas que impiden el que los sectores populares contribuyan -desde sus posibilidades- a enfrentar sus problemas. Sin embargo, en sociedades como las nuestras en las que los sectores populares se encuentran en franca desventaja económica, social y política, ello puede, en alguna medida, contribuir a una mayor marginalización.

Desde la perspectiva de fortalecer a los grupos populares en la gestión del hábitat y en su protagonismo social, parece más útil pensar en la "concertación" como proceso que involucra la noción de corresponsabilidad y de horizontalidad en las relaciones de negociación para enfrentar los retos del

---

3 La activa presencia de movimientos sociales fortalece los procesos de desarrollo del hábitat popular. En varios estudios se observa que las relaciones entre las ONG's, y las OP's y los gobiernos, son de carácter cualitativamente distinto en los casos en los que existe un fuerte movimiento social articulado a reivindicaciones por vivienda. (como en los casos de Sao Paulo y México). En estos casos, las iniciativas y las relaciones con los gobiernos, sean locales o nacionales, son asumidas principalmente por los movimientos. Las ONG's tienden a subordinarse y a actuar en campos técnicos.

4 Derivado del término "enabling strategies" del Inglés, que no tiene una adecuada traducción al castellano, no solamente por razones idiomáticas.

desarrollo. Todo esto, en la medida en que corresponde superar el tradicional paternalismo estatal y el enjambre de trabas burocráticas y administrativas que impiden a los sectores populares contribuir a enfrentar sus problemas desde sus potencialidades. Sin embargo, en sociedades como las nuestras en las que los sectores populares se encuentran en franca desventaja económica, social y política se deberá cuidar que estas alternativas no produzcan una mayor marginalización.

### **Del "problema de la mujer" a "la cuestión de género"**

Es corriente el que en la problemática de los barrios populares se ponga énfasis en atender las necesidades de los grupos "más vulnerables", y de entre éstos, las de la mujer. En las políticas públicas regularmente se han privilegiado acciones de carácter paternalista-asistencialista, para enfrentar los efectos de la pobreza en las mujeres<sup>5</sup>.

Esta orientación, centra la preocupación en "el problema de la mujer", como sujeto focalizado de las acciones. Sin embargo de que ello es importante por la particularidad de los problemas que aquejan a las mujeres, no es menos cierto que se ha descuidado la potencialidad de la mujer como agente social y político del desarrollo.

Normalmente<sup>6</sup>, las concepciones de la planificación y del bienestar se muestran como neutras, considerando a la "población" o a la comunidad como una unidad de sujetos homogéneos. Es evidente, sin embargo, el que la mujer y el varón no son sujetos iguales; no solamente desde el punto de vista biológico, sino también en el ámbito psicológico, social y cultural; no existe la mujer sin el varón, sino ellos en diferentes situaciones sociales y culturales que es necesario explicar y enfrentar. Ahí, entonces, es preciso el reconocimiento del género como una dimensión de la desigualdad social, que requiere

---

5 Sobre todo en cuanto a su rol reproductivo y productivo.

6 Ideas tomadas de: Barrig, Maruja; "Curso Taller: Género en el Desarrollo", Universidad de Cuenca, Universidad Central, LASA, Ecuador, julio 1993.

de una aproximación particular en tanto categoría y en cuanto a las experiencias diferentes de hombres y mujeres dentro de los procesos sociales<sup>7</sup>.

Para el reconocimiento pleno se debe partir por el análisis de los sistemas de género ya que ello remite a la dimensión subjetiva de los actores en las formas como estructuran sus identidades<sup>8</sup>. En los programas de fortalecimiento comunitario resulta central ocuparse de las condiciones político-técnicas que podrían favorecer la capacidad de auto-estima y de conocimientos técnicos de las mujeres para la gestión del desarrollo, que involucra el manejo de los asuntos comunitarios y el ejercicio de la presión y/o negociación ante el mundo institucional público y privado. Esta noción está en la vía de las actuales preocupaciones sobre la mujer y las políticas públicas, en términos de cómo transformar las necesidades de las mujeres, en cuanto a su triple rol (reproductivo, productivo y de gestión comunal) en temas de agenda pública<sup>9</sup>.

De otra parte, es importante subrayar el rol que juegan las mujeres en los procesos populares de gestión del hábitat y la necesidad de que en el diseño y en las fases de implementación de programas de fortalecimiento comunitario se clarifiquen los contenidos sustantivos de una aproximación de género en las acciones; considerando que, de lo contrario, se pueden construir imágenes equivocadas de la realidad y/o diseñar acciones que no correspondan con las dinámicas reales. Así mismo, una definición conceptual previa permitiría evitar crear situaciones que generen rechazos culturales, organizativos, políticos e institucionales<sup>10</sup>.

---

7 Género se define como: "conjunto de disposiciones (prácticas, símbolos, normas, representaciones y valores sociales) por el que una sociedad transforma la sexualidad biológica -la diferencia sexual- y en el que se satisfacen los impulsos sexuales, la reproducción y el relacionamiento de las personas". (Barrig, M., op.cit.)

8 En los estudios se deben examinar los supuestos que subyacen a la recolección de información y hacer un desagregado por sexo. (Barrig, M., op.cit.)

9 Barrig, M., op.cit.

10 Al respecto, hay avances importantes en el trabajo que realizan los grupos articulados a la Red Mujer y Hábitat -América Latina- de HIC.

### **Del “trabajo voluntario” a la “participación ciudadana”**

Los barrios populares de nuestras ciudades, en su mayoría, se construyen con el esfuerzo de los propios moradores. Hay una gran energía de trabajo individual, familiar y comunitario puesto en la construcción de la vivienda y el hábitat. Ese dato, en muchos casos, ha sido utilizado por el mundo institucional para que, a la hora de enfrentar la solución de los problemas en los barrios populares se acuda al trabajo voluntario de la gente, asimilándolo a como que eso fuera el ámbito exclusivo de la participación.

En la perspectiva del fortalecimiento comunitario, en cambio, la noción de participación se convierte en un eje sustantivo, ya que es ahí donde descansa la posibilidad de generar las condiciones para el desarrollo de procesos sostenidos de gestión popular con alto contenido cívico. Se trata, entonces, de una noción de participación ciudadana que aliente y permita a los pobladores y a las organizaciones populares a intervenir en la toma de decisiones –en cosas trascendentes– y no sólo en aquello inherente a lo local-micro o al trabajo voluntario colectivo, sino también en la definición de políticas urbanas, políticas sociales, priorización de necesidades, organización y asignación de presupuestos e inversiones, selección de opciones tecnológicas, para sus barrios y para la ciudad.

### **Del “barrio” a la “ciudad”**

El ámbito del fortalecimiento comunitario para la gestión del hábitat, como es obvio, centra sus acciones en el ámbito de la comunidad, del barrio. Sin embargo, no debería descuidarse, desde el punto de vista teórico y metodológico, la búsqueda de las interrelaciones y las articulaciones con el nivel más amplio de la unidad urbana en su conjunto.

No cabe duda que los problemas de los barrios populares forman parte integrante de los problemas del conjunto de la aglomeración urbana; por lo que su resolución no puede ser enfrentada única y exclusivamente en el ámbito barrial. Se requiere, entonces, de intervenciones que conjuguen lo particular del barrio, con lo global de la ciudad. Es en esa dimen-

sión de la problemática social en la cual es posible construir y desarrollar un sentimiento y unas prácticas democráticas; es decir, a partir de la conciencia de la relación indisoluble entre lo micro (el barrio) y lo macro (la ciudad).

### **De la “improvisación” a la “planificación” como eje orientador para potenciar las condiciones del hábitat popular**

Es un hecho visible y recurrente el que en los barrios populares de nuestras ciudades, la mayor parte de acciones, en la mayoría de los casos, se caracterizan por la improvisación. Esta forma de actuar en los asentamientos populares, derivada de una suerte de “provisionalidad” pragmática, aliena el desperdicio y mal uso de recursos y fomenta las prácticas clientelares.

La noción y práctica de la planificación debe constituirse en la base del trabajo de mejoramiento de las condiciones del hábitat en los barrios populares de nuestras ciudades. Mas aún en los tiempos que corren, en que hay que hacer un uso óptimo de los escasos recursos y que es preciso dotar de sentido de futuro a los incontables esfuerzos dispersos. El pragmatismo inmediatista que caracteriza las políticas y prácticas institucionales actuales -y que por definición niega la planificación como herramienta válida para encarar el desarrollo-, debe ser puesto en duda por las implicaciones que tiene en cuanto a ahondar las situaciones de inequidad social.

Se trata, eso sí, de desarrollar formas innovadoras de planificación, que sean ágiles, efectivas y dotadas de contenidos sustantivos, en donde el desarrollo del ser humano sea la base para la definición de la agenda del manejo de las condiciones de hábitat. Uno de los principios de un proceso de planificación de esta naturaleza debe sustentarse en un proceso dialógico, de “abajo hacia arriba”, basado en las propias potencialidades y capacidades de la comunidad, contando con la asesoría de técnicos y grupos de apoyo. Un proceso de planificación basado en este principio participativo contiene mayores elementos como para generar beneficios directos para todos los miembros de la comunidad, ya que desarrolla respon-

sabilidades y actitudes cívicas y contribuye a encontrar formas de concertación y consenso entre los diversos sectores involucrados en la problemática específica.

De otra parte, la planificación debe ser interdisciplinaria, comprensiva e integrada en todas sus etapas. La planificación no podrá ser llevada a cabo dentro de los límites de una sola disciplina.

### **De la “capacitación” a la “formación”**

Tradicionalmente, la concepción predominante en el trabajo barrial en cuanto a la dotación de ciertos conocimientos y destrezas a los moradores ha sido la de “capacitarlos”. Esa manera de enfrentar las necesidades de información y habilidades tiene un límite propio en el entrenamiento puntual y en la verticalidad de la transferencia de conocimientos.

En el ánimo de dotar a las comunidades de suficientes elementos para enfrentar los retos del desarrollo de sus gentes y de su hábitat, parece más sensato plantearse el problema como un asunto de formación, que rebese los límites anotados y que se concentre en el desarrollo pleno de las potencialidades humanas.

### **De la “conservación ambiental” a la “sustentabilidad del desarrollo urbano”**

La problemática ambiental urbana ha merecido, hasta hace no mucho tiempo, muy poca atención en nuestras ciudades, sin embargo de que los problemas ambientales urbanos son cada vez más críticos y complejos. Por esta ausencia de trabajo respecto del tema ambiental urbano las tendencias a enfrentarlo suelen ser derivaciones extrapoladas de otros ámbitos territoriales y fenomenológicos<sup>11</sup>. Por esa misma razón, las iniciativas en este terreno tienden a plantear con fuerza las tesis de “conservación ambiental” como forma de enfrentar el deterioro de la naturaleza.

---

11 Como es el caso de los problemas de erosión, desertificación, contaminación de ríos y mares; la cuestión de la afectación a la diversidad biológica, etc.

Pero el problema al que nos enfrentamos en las ciudades es el de que se trata de una concentración humana que ha "construido" un entorno de manera artificial, y que es ahí en donde vive la población. ¿Cómo hacer, entonces, para conservar la naturaleza-natural, cuando ya ha sido afectada con fuerza? Por ello, habrá que trabajar en la formulación conceptual y tecnológica que permita avanzar en la creación de un hábitat humano que, al tiempo que respete sus lógicas, no continúe afectando la naturaleza, sea sustentable en el tiempo y garantice una vida sana en la ciudad<sup>12</sup>.

## **2. LA ACCION INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS BARRIOS POPULARES Y EL FORTALECIMIENTO COMUNITARIO**

**Es imperioso que las acciones institucionales sean de carácter integral y dinámico.**

Es un hecho que la realidad urbana en América Latina es compleja, integral, interdependiente en sus múltiples componentes y, además, dinámica. En cambio, las políticas y las prácticas institucionales tradicionalmente han sido más bien sectoriales, segmentadas y, en alguna medida, estáticas.

En eso mucho tiene que ver la modalidad de funcionamiento por "proyectos" que adoptan las instituciones<sup>13</sup>. El "projectismo" ha fracasado por cuanto se ocupa de temas puntuales, los aísla para su tratamiento; se definen ámbitos y grupos de beneficiarios excluyentes; se manejan con tiempos y ritmos que no son los propios de la realidad política, social, cultural y cotidiana de los asentamientos y sus moradores; se definen sus contenidos y metodologías desde fuera de las comunidades. Frente a estas características parece más sensato pen-

---

12 Aquí también resalta la noción integral de lo micro/macro que, aún más, rebasa los propios límites de la ciudad involucrando a regiones más amplias.

13 Muchas veces no por propia definición de las instituciones, sino por la necesidad de responder a exigencias y requerimientos derivados de las orientaciones y condiciones establecidas por otras instancias.

sar en desarrollar "programas" sostenidos en el tiempo, que superen las limitaciones anotadas y que apunten a desencadenar procesos que luego se sostengan por sí mismos.

En la perspectiva de desarrollar intervenciones de carácter integral, uno de los problemas centrales es el de que las instituciones no están preparadas, tanto por los marcos jurídicos dentro de los cuales deben operar, cuanto por el propio esquema de las prácticas políticas tradicionales<sup>14</sup>, que entre otras cosas restringen la voluntad para buscar -y encontrar- a los interlocutores en las comunidades y a trabajar con ellos en la formulación de los planes integrales de trabajo.

### **Impulsar una concepción democrática y participativa que garantice formas de concertación entre los múltiples actores involucrados en la problemática del hábitat popular urbano.**

En los procesos de desarrollo del hábitat popular es indispensable, por una parte, estimular y facilitar la gestión comunitaria, en la perspectiva de facilitar la planificación y la acción local, economizar recursos humanos y financieros -reduciendo el despilfarro-; y, por otra parte, remover los obstáculos presentes en el sector público.

Ello implica generar una capacidad en el sector público para flexibilizar procedimientos y reconocer que la democracia se sustenta en un auténtico proceso de participación de los ciudadanos -en este caso de los sectores populares- en los procesos de planificación y toma de decisiones respecto de los asuntos de su interés y competencia.

### **Se deben potenciar los roles y funciones de los gobiernos locales frente a la gestión urbana y a los barrios populares.**

Uno de los ejes centrales en las dinámicas de reforma del Estado puestas en marcha en la región tiene que ver con

---

14 A ello se suman los problemas relacionados con la cantidad, calidad, y actitud de los recursos humanos de las instituciones participantes en los programas de desarrollo del hábitat popular.

la transferencia de competencias de entidades nacionales a los gobiernos locales. Se busca, como propósito central, descongestionar al gobierno nacional y sus instituciones y transformar al Municipio asignándole roles y funciones para mantener una mejor y mayor capacidad de prestación de servicios y atención a la comunidad local.

El reto para que ello se cumpla pasa por hacer efectiva la transferencia desde el gobierno central -en un marco de ejercicio democrático-, del poder de decisión, capacidad técnica, recursos financieros y autonomía en la ejecución y control en el manejo de los asuntos locales.

### **Hay que adecuar las acciones a los ritmos y las dinámicas reales de las comunidades.**

En los procesos de fortalecimiento comunitario el énfasis se centra en la capacitación y en el diseño/planificación de acciones demostrativas. Sin embargo, el mayor problema se plantea cuando los tiempos y ritmos para la dotación de instrumentos metodológicos y conocimientos técnicos es de distinta naturaleza al de la realización de obras<sup>15</sup>.

Por su parte, los ritmos para decisiones e inversiones que tienen las instituciones públicas comprometidas con ello pueden verse desfasadas en el tiempo de las "motivaciones", "destrezas adquiridas", "expectativas generadas", etc., como resultado de las acciones de planificación, capacitación y promoción. En ese sentido, es conveniente asegurar algunas obras o acciones "mínimas" que garanticen la necesaria correspondencia con los programas de planificación, capacitación y promoción. En otros casos, quizás sea conveniente "aislar" algunas de las acciones de manera que se autosustenten bajo control y responsabilidad dentro de la dinámica propia de la comunidad.

---

15 Son distintos, por ejemplo, los ritmos que implica la ejecución de obras (servicios, equipamientos, infraestructuras, mejoras a la vivienda, etc.) y acciones más bien económicas, como por ejemplo, la formación de micro-empresas productivas.

## **La necesidad de una política social agresiva y coherente como parte de una política para enfrentar las condiciones del hábitat popular urbano<sup>16</sup>**

La problemática del hábitat popular está íntimamente ligada a las políticas sociales. No reconocer esta relación, como un asunto de principio, es negar la propia naturaleza de la solidaridad humana. Por eso, se requiere de una política social agresiva y coherente que sea una cuestión de Estado.

En esa medida, la política social debe estar orientada por ciertos criterios ordenadores que contemplen: la dignificación de la persona; la subsidiaridad; la complementariedad de la política económica y social; la protección al ingreso, consumo y empleo de la población; el fortalecimiento de la autogestión comunitaria; el derecho de la sociedad civil a los servicios, la educación, la alimentación y el empleo productivo; la participación de la población civil en la solución de sus propios problemas; la promoción de la solidaridad social; la obtención de mayores logros económicos en función de la política social; una focalización del gasto en sectores sociales estratégicos; y, la eficiencia y efectividad en la prestación de los servicios sociales.

Estos principios se sustentan en las perspectivas de desarrollo humano, en tanto implican la creación de oportunidades de integración de la población al desarrollo productivo, el acceso a los servicios sociales y a la solidaridad social, con responsabilidad y participación en la acción y seguridad ciudadana. La aplicación de estos criterios contribuye a la cohesión social, al tiempo que se garantiza el fortalecimiento de la estructura democrática por medio de una efectiva participación ciudadana. La definición de una política social con estos contenidos sustantivos debe integrarse con la política económica, de forma que la vinculación sea de carácter complementario y no sea considerada como un simple mecanismo de compensación social.

---

16 Ideas planteadas por R. Corella en su trabajo de análisis institucional en Costa Rica.