

Debate

CONSEJO EDITORIAL

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

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Juan Carlos Ribadeneira

ECUADOR DEBATE

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

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 21.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 7.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-00173-B Quito, Ecuador
Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.
Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

ECUADOR DEBATE

35

Quito - Ecuador, agosto de 1995

EDITORIAL

COYUNTURA

Coyuntura Nacional: ¿Quiebres en el modelo? / 5-15

Coyuntura Política: Modernización, crisis y comienzo de otro ciclo político / 16-20

Conflictividad: El conflicto socio-político: febrero-mayo 1995 / 21-27

Coyuntura Internacional: Continúa la reestructuración geográfica de la economía mundial / 28-41

Equipo de Coyuntura "CAAP"

TEMA CENTRAL

Liberalismo y Posmodernidad / 43-51

Nancy Ochoa Antich

Revolución Liberal y Neoliberalismo / 52-60

Alejandro Moreano

El regreso de viejos actores en los nuevos escenarios de la política / 61-77

Patricia de la Torre

Sobre la Tolerancia / 78-90

Felipe Ribadeneira Quevedo

Tolerancia y Democracia / 91-103

Isidro H. Cisneros

PUBLICACIONES RECIBIDAS

DEBATE AGRARIO

Las ONGs y el Desarrollo Rural en los Países Andinos: Dilemas y Desafíos / 109-125

Manuel Chiriboga

El desarrollo rural: limitaciones y alternativas / 126-133

Luciano Martínez

ANALISIS

¿Qué hay de los territorios en la descentralización? / 135-154

Roberto Santana

La profundización de la democracia en Colombia: Obstáculos y posibilidades / 155-172

Jaime Zuluaga Nieto

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Historia de la Revolución Liberal Ecuatoriana, de Enrique Ayala Mora

/ 173-179

Comentarios de Hernán Ibarra

Análisis

Qué hay de los territorios en la descentralización?

Roberto Santana

El gobierno del presidente Sixto Durán Ballén (1992-1996) ha dado inicio definitivamente al proceso de modernización del Estado. Una serie de leyes han venido siendo aprobadas, entre las cuales la ley de Modernización del Estado permite la descentralización, la desburocratización y la racionalización administrativas, además de la privatización y la transferencia de los servicios públicos a la iniciativa privada. La toma de iniciativa, la discusión y aprobación de diversos textos legales orientados a la modernización del país se ha hecho y se sigue haciendo en medio de un contexto de desorden político y de improvisación jurídica tales, que la duda se impone sobre su adaptabilidad a las exigencias del período y en cuanto a su esperada eficacia en la transformación estructural que el país necesita con urgencia.

Lo anterior tiene su origen en las fuertes contradicciones reinantes en el seno de una clase política que ha persistido a lo largo de todo el período democrático abierto en 1978, en privilegiar los puntos de fricción y las dificultades, y en crear tensiones frecuentes sin gran motivo, en vez de insistir en los puntos creadores de consenso en torno a las exigencias nacionales.

Las dificultades de la clase política ecuatoriana para llegar a acuerdos sobre objetivos estratégicos, hace que los consensos sean sustituidos por los "arreglos entre amigos" o por el montaje de com-

plicidades dudosas, dando como resultados una legislación "a medias" o una legislación "coja" que expresa más bien el objetivo principal de defender intereses particulares y de subestimar o neutralizar el interés nacional. Los textos legales resultan así cargados de graves handicaps (vacíos, ambigüedades, incoherencias, discrecionalidad, superposición, etc.), y por lo mismo, no parece que ellos abran un camino expedito ni a la modernización institucional ni al crecimiento económico.

Las leyes de modernización se improvisan, sea por los círculos estrechos del poder presidencial, sea por grupos

parlamentarios interesados en ganar fácilmente imagen política. Hay ausencia de debate sobre la base de proposiciones fundamentadas en estudios exhaustivos provenientes de tal o cual partido, tendencia o grupos de ciudadanos, hay poco interés en promover una discusión en profundidad antes de dar forma redaccional a los proyectos de ley. Sin duda ninguna que en esto los partidos políticos tienen la máxima responsabilidad, pero la sociedad civil no deja de tener su parte.

La manera como se producen las leyes de la modernización se inscribe en la tradición nacional. Hay que decir que el Ecuador es un país con cultura "leguleya", donde la proliferación legal es una tradición y donde la ley es ante todo un pretexto para la tranquilidad de espíritu de una sociedad habituada a la transgresión de la norma o a su distorsión; por lo mismo, el texto importa poco al legislador, la frondosidad jurídica no lo asusta y tampoco la multiplicación y frecuente superposición de textos ambiguos y contradictorios¹.

El tema de la descentralización es ejemplar en relación con lo que venimos diciendo. En efecto, la descentralización estuvo a la orden del día en los meses de noviembre y diciembre pasados y la prensa nacional recogió ampliamente los comentarios vertidos sobre el tema por un amplio espectro de la opinión nacional. Todo se centró en torno al proyecto de Ley que el

Partido Social Cristiano había logrado hacer aprobar por el Congreso y que luego sería vetado en su totalidad por el Presidente de la República.

Lo primero que llama la atención en el proyecto del PSC es que su presentación al Congreso se hizo como si el tema de descentralización partiese de cero, haciendo abstracción completa de la responsabilidad atribuida al gobierno por la Ley de Modernización aprobada referendariamente en 1993. Siguiendo este mandato, el gobierno del presidente Durán Ballén con fecha 31 de marzo de 1994 había publicado en el registro oficial el Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado cuyo Capítulo IV se ocupa precisamente de la descentralización y desconcentración del Estado. Normalmente, el proceso estaba en marcha, puesto que la Ley de Modernización entraba en vigencia precisamente con los reglamentos respectivos emitidos por el Presidente de la República, quien entregaba a CONAM, a SENDA y a CONADE la responsabilidad de elaborar un "plan de descentralización del sector público, en particular en las áreas administrativas y de gestión de recursos financieros". El reglamento fija un calendario de realización.

Entonces se produce una situación curiosa: cuando el Gobierno procedía a los estudios destinados a la puesta en marcha de la descentralización surge el proyecto de descentralización del Par-

1. El tema de la "frondosidad" legal fue tratado, en relación a los problemas indígenas, en nuestro libro *Les Indiens d'Equateur. Citoyens dans l'ethnité?* Editions du CNRS, 1992. Paris.

tido Social Cristiano y el Congreso, a través de sus Comisiones, decide ocuparse rápidamente de la propuesta y promulgar una ley específica.

¿Cuál es el significado de todo esto? Que la legislación modernizante se hace en el desorden por ausencia de consenso:

- Ningún acuerdo existe entre gobierno y Parlamento para decidir un cambio en el procedimiento acordado por la Ley de Modernización;

- Es obvia la voluntad de los congresistas de arrebatar la iniciativa al Presidente de la república, es decir al poder ejecutivo;

- Hay desconocimiento de la autoridad de la CONAM, organismo creado precisamente por la Ley de Modernización para la elaboración y ejecución de las reformas aprobadas.

Es interesante constatar que esta circunstancia, signo mayor de la ausencia de consenso político, no pareció preocupar grandemente a la opinión, la prensa pareciendo más bien deleitarse con un escenario donde los "tira y afloja" las escaramuzas, los "golpes bajos" y los arreglos oscuros se sucedían, hasta concluir un "match nulo".

Los textos legales de 1994

Con una gran dosis de buena voluntad se puede considerar como debate las apreciaciones que se expresaron en la prensa u otros medios de comunicación por personeros de diferentes horizontes. Lo que allí se encuentra es mucha generalización, críticas en globo o comenta-

rios laudatorios, sin que el público haya tenido derecho a los detalles que fundamentan las tomas de posición de los críticos o de los partidarios.

Para ver claro es bueno entonces entrar en los detalles de los dos textos legales existentes hasta diciembre de 1994:

El reglamento de aplicación de la ley de Modernización (publicado en registro oficial del gobierno el 21 de marzo de 1994)

Aquí señalaremos los puntos esenciales, para luego compararlos con los contenidos de la ley aprobada por el Congreso en el mes de noviembre:

- 1.- Tránsito hacia los organismos de régimen seccional o a las entidades regionales de desarrollo de las atribuciones propias de los organismos y dependencias del Estado y otras entidades del sector público, así como la potestad estatal de otras personas jurídicas en la prestación de servicios o el desarrollo de actividades económicas asumidas por el Estado.

- 2.- La distinción formal es tajante en el texto entre descentralización y desconcentración administrativa: esta última es definida como "el proceso mediante el cual las instancias superiores de un ente u organismo público transfieren el ejercicio de una o más de sus facultades a otras instancias que forman parte del mismo ente u organismo" (art. 24).

- 3.- El reglamento de aplicación elude sin embargo y de manera contradictoria toda referencia a cualquiera

dotación de recursos a los entes territoriales seccionales (Consejos Provinciales y municipios) acompañando la descentralización de supuestas atribuciones (que no se precisan), mientras que en lo referente al reforzamiento de la capacidad de la acción descentralizada de tales entes solamente se hace mención al "fortalecimiento de la capacitación del recurso humano involucrado".

4.- El tema de la redistribución de los recursos financieros, materiales y tecnológicos, es por el contrario, explicitado exclusivamente en relación al tema de la desconcentración administrativa, es decir, de la reorganización de los organismos del sector público, "*con vistas al fortalecimiento de sus órganos regionales o provinciales dependientes*".

5.- El reglamento deja en manos del CONAM, apoyado por SENDA y por CONADE, la totalidad del proceso de estudio, definición de alcances y ejecución. Cuando el proyecto del PSC entra al Parlamento, las tareas encomendadas a estos organismos estaba en marcha y nada permitía entrever que los marcos oficialmente ya definidos para la descentralización sufrirían modificaciones importantes.

La ley de descentralización administrativa y financiera, (aprobada por el Congreso el 17 de noviembre de 1994)

La ley fue presentada al Parlamento por el Partido Social Cristiano, el 7 de octubre de 1994. Su trámite se hizo en tiempo récord, lo que parece de cierta manera dar razón a sus detractores cuan-

do dicen que la ley carece de seriedad y corresponde a un mero oportunismo político-electoral. En efecto, para su aprobación sólo fueron necesarios 15 votos del Plenario del Congreso Nacional (cerca de 80 diputados).

Para los autores del proyecto la iniciativa habría correspondido a las siguientes consideraciones:

- Falta de decisión política del presidente de la República para acelerar los estudios y la puesta en práctica de la descentralización;

- La iniciativa gubernamental en torno a la descentralización es considerada como "un remedo de descentralización" que no cambiaría el orden de cosas existentes.

Teniendo en mente estas críticas a la gestión oficial del problema, es útil entrar en los detalles de esta otra ley aprobada por el Congreso para darse cuenta del estado de elaboración teórica y práctica del tema en cuestión, así como del "estado de espíritu" de la clase política frente a sus implicaciones.

1.- En primer lugar, la ley pone énfasis en la redistribución de los recursos financieros: la redistribución del 100% de los tributos establecidos en la ley de Control Tributario, del impuesto al Valor Agregado, del impuesto a los Consumos Selectivos y del Impuesto a la Renta. La importancia de los recursos del Estado que estarían comprometidos en la tal redistribución es considerable pues según estimaciones diversas se situaría entre el 33 y el 39% de los ingresos corrientes de que dispone el Estado. Como lo veremos más adelante, el pro-

blema no está sin embargo en la envergadura del “paquete” financiero sino en lo que sería su destino.

2.- Efectivamente, en cuanto al destino de esta masa de recursos la ley es ambigua, y en la práctica podría suceder que esté destinado al sólo proceso de desconcentración administrativa puesto que, voluntariamente, el legislador no distingue entre los órganos seccionales de representación popular (Consejos Provinciales y municipios) y las entidades del gobierno central (Ministerios y otras): “la distribución de la recaudación de tales tributos se efectuará en favor de los Consejos Provinciales, Municipalidades, distrito Metropolitano de Quito, INGALA, Subsecretarías regionales o provinciales, Direcciones y Subdirecciones provinciales”... (Educación Salud, Bienestar Social, Trabajo y Obras Públicas, entre otras delegaciones ministeriales).

El riesgo es grande de aplicarse el texto aprobado u otro que se le parezca, de asistir a un reforzamiento financiero de los entes delegados de las instituciones centrales del Estado, puesto que la redistribución de tales tributos las realizaría el Ministerio de Finanzas. Tanto más grande que la decisión ministerial estaría fundada sobre criterios predominantemente cualitativos, y por lo mismo sujetos a la subjetividad y a la manipulación política: *“necesidades no satisfechas, capacidad de gestión y absorción de los recursos, calidad de los proyectos presentados y su factibilidad de ejecución”*.

La crítica fundamental que se le puede hacer a la ley aprobada es que los órganos del poder provincial y municipal no aparecen con una dotación específica y precisa de recursos. Lo cual es grave puesto que no se sabe entonces cuáles podrían ser las proporciones de los fondos destinados al aseguramiento de la administración de los entes burocráticos y los fondos de inversión para el desarrollo. En todo caso, como lo veremos más adelante, el imperativo de una descentralización interesada en el desarrollo y en los ré-equilibrios territoriales no interesó grandemente esta vez a los legisladores.

En suma, se instituye lo que podríamos llamar una redistribución “difusa” o “no calificada”, que se concretizaría en la discrecionalidad del poder central y que no resuelve la situación de desorden actualmente existente en la atribución geográfica de los recursos, sino que más bien la agrava. Son estas mismas circunstancias las que autorizan a muchos a pensar que las provincias más favorecidas, por efecto del ranking de calificación que resultaría, serían aquellas donde se localizan las tres más importantes ciudades del país, o a las dos más importantes (Quito y Guayaquil). Como quiera que sea, lo que se puede afirmar desde ahora, es que la lógica implícita hasta esta etapa del proceso es una lógica que por inmovilismo financiero (“los tributos se quedan donde se recogen”) y por la aplicación discrecional de criterios de eficiencia y de modernidad, no podría sino favorecer a las

grandes aglomeraciones metropolitanas y sus territorios circundantes.

3.- La ley crea un Fondo Nacional de Compensación Provincial, el que supliría a la incapacidad de ciertas provincias para cubrir sus presupuestos y necesidades pero que no es dotado de ninguna capacidad para reequilibrar a la escala del país las desigualdades territoriales del desarrollo. Una vez más, es aquí el Ministerio de Finanzas el único habilitado para decidir de qué orden será en definitiva el monto del Fondo, y lo más probable es que, como las necesidades actuales son casi ilimitadas en cualquier parte del territorio, los "excedentes" de que habla la ley podrían ser perfectamente una ficción, con el agravante de que con gran frecuencia el Fondo podría ser declarado "vacío". La ley aprobada crea un mecanismo de subvención de carencias y no precisamente un mecanismo con vocación de desarrollo.

4.- El control central de la redistribución se complementa en el proyecto aprobado con declaraciones o disposiciones que reducen la descentralización a una simple "desconcentración" de funciones de los organismos centrales. El artículo 2, el único dedicado enteramente a los entes seccionales, en su laconismo parece mostrar el poco interés de la ley por reforzar los órganos de representación dotados de autonomía política y administrativa, cuando dice: "*Las instituciones del régimen seccional podrán ampliar su esfera de acción*

en forma progresiva, en otras áreas y sectores distintos a los señalados en sus leyes orgánicas, siempre que ellos no fueren de incumbencia exclusiva del gobierno central". El problema es que la mayor parte de los artículos de la ley que tienen que ver con la atribución de las competencias van justamente en el sentido de consolidar esta "incumbencia exclusiva" del gobierno central. A este respecto, el artículo 5 no deja ninguna duda: "*Para que se haga efectiva la descentralización prevista por esta ley, los distintos ministerios y entidades del gobierno central, deberán delegar (facultades) a las Subsecretarías regionales o provinciales y a las Direcciones o Subdirecciones provinciales...*" Más lejos en el artículo 5 se establece que "*el CONADE aprobará los presupuestos de los Consejos provinciales, de las Municipalidades y otros entes seccionales...*"

Por su parte, el artículo 4 reserva al gobierno central no solamente la potestad de definir las políticas y objetivos generales que deben mantener los entes seccionales del país, sino también la atribución para "*establecer normas o estándares mínimos que tales entes deben satisfacer en la ejecución de obras y en la prestación de servicios de interés colectivo... El gobierno central mantendrá la atribución de establecer la ejecución de programas y proyectos de interés provincial y seccional...*" Otros artículos todavía expresan la misma "voluntad conservadora" de las atribuciones del go-

bierno central. A modo de conclusión, conviene insistir en los puntos siguientes:

- La ley aprobada tiene carácter menos declaratorio que la Ley de Modernización en su referencia a la descentralización, pero en lo esencial se emparenta con el reglamento de esa misma ley, lo cual significa que estamos en un círculo repetitivo de leyes y reglamentos;

- En los dos documentos analizados el tema de la descentralización es tratado como un problema estrictamente técnico-administrativo al interior del esquema institucional y normativo vigente;

- No se busca establecer un nuevo equilibrio en términos de funciones y de recursos desde los entes ministeriales y autónomos hacia los poderes representativos de las provincias y municipalidades; no hay cesión desde los unos hacia los otros; la delegación de funciones y de recursos se produce asegurando la misma línea de autoridad central;

- Como no hay traspaso de dominios de competencias y de recursos desde lo sectorial hacia lo seccional (provincias y cantones), tampoco el esquema territorial es puesto en activación, como para esperar reequilibrajes espaciales;

- Otro punto esencial es que ninguno de los dos documentos ofrece la mínima entrada para el tratamiento del importante problema étnico, sin embargo dramáticamente presente con sus reivindicaciones de tratamientos especia-

les y en algunos casos de autonomías territoriales, y que por lo mismo debería ser parte integrante de la temática de la descentralización.

En suma, de lo dicho resulta que la legislación producida hasta el momento en torno a la descentralización carece, por así decirlo, de "punch" puesto que no va al fondo del problema ecuatoriano que concierne esencialmente a un sistema político en crisis. Lo anterior se traduce en una ausencia completa de perspectiva en cuanto a una cualquiera redistribución del poder de decisión política, en correspondencia con la instalación de gobiernos territoriales efectivamente dotados de una cierta autonomía. No por nada, en los textos no hay la menor alusión a la idea de una regionalización del Estado, concepto íntimamente ligado a la transferencia efectiva de competencias.

Los territorios, ¿salvavidas del sistema político?

No vamos a extendernos aquí en el tema de la crisis del sistema político ecuatoriano, abundantemente tratado por analistas ecuatorianos y extranjeros, sino para señalar cómo esa crisis conduce paulatinamente a una crítica del orden constitucional ideado en 1978. Los indígenas fueron los primeros en levantar el problema pues efectivamente, la idea de una reforma de la Constitución no toma fuerza sino en los años 90 cuando se liga a la demanda indígena de construcción de un Estado pluri-nacional sustituyéndose al Estado "mestizo"

uni-nacional. Más recientemente, la crisis del sistema de partidos políticos ha hecho emerger proposiciones aisladas de reforma constitucional (candidaturas independientes, reelección de los cargos de representación popular, y otras). Se constata, no obstante, que la crisis del sistema político no ha sido hasta aquí analizada en términos de una crisis de representación de la territorialidad política.

La reforma del Estado en su forma unitaria y centralizada actual, es decir en lo que tiene que ver con la relación del poder al territorio "socialmente organizado", no ha sido hasta ahora sino marginalmente evocada² y está lejos de ser el centro de la discusión relativa al tema de la descentralización. Por qué? La explicación sería que el tema mismo es tabú porque, por un lado, todo el aparato institucional y normativo ha sido y está fuertemente impregnado de centralismo, cuyo objeto de culto no es otro que la acumulación de "masa crítica" en un punto, mientras que por otro, la realidad socio-territorial más allá del centro sigue produciendo la imagen del desorden, de la ineficiencia, del dominio de fuerzas centrífugas, inorgánicas, propias de un Estado frágil más allá de su aptitud al empleo de la violencia represiva. En suma, el imaginario social ecuatoriano sufre de la mistificación del proyecto unitario de un Estado formalmente centralizado pero que no logra centralizar la sociedad, o dicho de otra

manera, de una centralización que no logra legitimarse socialmente a pesar de las instituciones y de las normas legales.

¿No obedece también este no-cuestionamiento radical a un inconsciente colectivo trabado todavía por ese viejo fantasma de la disgregación del Estado, supuestamente minado por regionalismos, disimulando mal sus designios separatistas? Hay que decir que si ese fantasma fue levantado por la oligarquía hacendaria en los orígenes mismos de la república, se convirtió con el tiempo, y hasta la actualidad, en patrimonio ideológico de las clases políticas modernizantes, las cuales se hicieron congenitamente centralistas. Al sistema de poder oligárquico asentado en Quito le convenía alimentar la imagen de un regionalismo peligroso, candidato a poner en cuestión la integridad del país: ese fue ante todo el rol atribuido al llamado regionalismo guayaquileño. El fantasma del "peligro separatista" no venía de cierta manera a exorcizar ese otro fantasma, mucho más real, que develaba a la oligarquía hacendaria: el fantasma que se encargaría de enfrentarla un día cara a cara con "sus indios"?

Lo cierto es que la defensa de los intereses "costeños" de la burguesía comercial y financiera de Guayaquil no llegó jamás a cuestionar la sobrevivencia del Estado ecuatoriano, ni siquiera en los momentos más amenazantes en que adoptó el ropaje del federalismo en-

2. El artículo de J. Sánchez Parga, "La descentralización en la reforma del Estado", toca este problema y en tal sentido en una excepción: *Ecuador Debate*, N° 28, abril de 1993. pp. 165-183.

tre 1937 y 1939. El federalismo de esos años, en su radicalismo no iba más lejos que postular un cambio del régimen unitario de gobierno por uno "federalista", modificando el estatuto jurídico del Ecuador y haciendo hincapié principalmente en reivindicaciones tributarias ³. La acusación histórica de "separatismo" endilgada a toda reivindicación provincial o regional de nuevas modalidades político-administrativas y/o tributarias no ha perdido fuerza como mecanismo de defensa del centralismo político: ayer no más, fue el mismo argumento que empleó el Presidente Borja para rechazar toda discusión sobre un estatuto especial solicitado por los pueblos indígenas del norte del Pastaza.

Entonces, el no cuestionamiento radical del unitarismo centralista en el período actual, habría que explicarlo más bien por la fuerza de un imaginario fundado en temores y en riesgos que vienen del pasado, en todo caso forjándose sobre realidades que han sido profundamente trastocadas, como lo señala la evolución política de los últimos decenios. Una nueva correlación de fuerzas electorales se acompaña de una transformación profunda de las antiguas articulaciones Sierra y Costa definiéndose así los contornos de una nueva geografía económica y social. Todo ello pone

fuera de moda la vieja pugna, y los viejos fantasmas, en torno al regionalismo costeño.

En efecto, la derecha política nacida en la Sierra y controlando ampliamente la historia nacional, está hoy representada en la Costa con la misma o mayor fuerza que en los Andes, mientras que el populismo, hasta ayer no más carta exclusiva de presentación política de la Costa, se ha debilitado, al mismo tiempo que ha conquistado un espacio importante en la Sierra ⁴. Esta nueva geografía política se corresponde con la convergencia de intereses de los grupos económicos de Sierra y Costa representados en las Cámaras de Producción y el Comercio, quienes desde el gobierno de Rodrigo Borja al menos hacen causa común para enfrentar las exigencias de modernización interna y de internacionalización de la economía ⁵. Hay que decir, por lo mismo, que el espantajo del "separatismo" que muchos esgrimen todavía hoy, está más vacío que nunca de justificación.

Hoy en día el cuestionamiento radical del centralismo es condición sine qua non de aperturas garantizando la ampliación de la democracia, la regeneración del Estado y la dinamización de los territorios no metropolitanos. Desde un punto de vista estrictamente

3. Rafael Quintero, "Legitimidad, poder y región Bases para una discusión", en *La cuestión regional y el poder*. Corporación Editora Nacional, 1991. pp. 13-87.

4. Roberto Santana, "Ajustement sans fin et lassitude électorale. A propos des dernières élections équatoriennes", en *Élections et démocratie. Amérique Latine-Caraïbes*, Daniel Van Eeuwen et Yolande Pizetty (coord.), CREALC, 1995. Aix-en Provence. pp. 161-180.

5. Alexis Xavier Naranjo, "Las Cámaras de la Producción y del Comercio: Ecuador 1980-1990". Disertación de Licencia en Ciencias Sociales y Políticas, 1993. PUCE, Quito.

político, la concesión de ciertas autonomías territoriales debe ser vista a priori como una garantía de mayor democracia, aunque no sea más porque la distancia entre la representación y los representados se acorta y la posibilidad de la participación y el control ciudadano se amplía haciendo que los negocios públicos puedan ser tratados con una mayor transparencia y consenso que en el plano nacional, y por cierto con menos complicaciones. Este aspecto de la descentralización está íntimamente ligado a una nueva concepción del territorio que toma cada vez más fuerza en relación con la nueva economía internacionalizada: el territorio no es más considerado como un simple soporte de factores de localización productiva sino como un *"conjunto territorial de agentes y de elementos económicos, socio-culturales, políticos e institucionales, poseyendo comportamientos y modos de organización y de regulación específicos"* ⁶. Es todo un sistema de actores del desarrollo territorial investido de gran autonomía decisional, el que debería ser creado o estimulado por la política de descentralización.

La descentralización y la dinamización de los territorios

El tema de la descentralización puede ser abordado es cierto, de una manera rutinaria y para ello el marco de la división político administrativa tradi-

cional puede ser considerado como suficiente. Tal es el caso de los dos textos anteriormente discutidos, los cuales no aportan gran cosa: su carácter rutinario es justo lo que conviene para continuar la rutina.

Si se piensa, por el contrario que la descentralización puede ser una palanca útil al desarrollo de los territorios no metropolitanos, en la medida en que permita una liberación de las trabas centralistas, una expansión de las energías de la sociedad en los diferentes escalones, y una "auto-responsabilización" de la sociedad territorializada por sus propios asuntos, es evidente que es indispensable explorar otras pistas.

Una visión que emerge en oposición a la postura anterior, a la que podríamos caracterizar como "estática", es la que tiende a ver en la descentralización la oportunidad de reforzar el nivel local, es decir el municipio, priorizando allí la transferencia de recursos desde el gobierno central. A esta concepción habría que asimilar el movimiento socialmente difuso hacia la "cantonización" que tiene lugar desde hace un tiempo sobre todo en localidades geográficamente marginadas, bajo la forma de una proliferación de demandas de creación de nuevos municipios. La esperanza de que un día se refuer en los recursos atribuidos por el centro a estos entes seccionales de base parece ser más fuerte que la constatación cotidiana de la penuria financiera y de personal califica-

6. Denis Maillat, "Les milieux innovateurs", revista *Sciences Humaines*, N° 8, février-mars 1995, N° hors série, Régions et mondialisation, pp. 41.

do, en que se debaten salvo contadas excepciones, la mayor parte de los municipios.

El otro impulso a esta tendencia a la municipalización parece venir del lado de los animadores de base de los movimientos sociales y de las ONG. Dos vertientes pueden discernirse allí.

En una de ellas la descentralización es vista bajo el prisma de la simple redistribución social de los recursos con que cuenta el Estado, y subestima la exigencia, o la posibilidad de una reactivación del proceso de acumulación interno y de la inversión externa, y que no parece interiorizar que las nuevas condiciones en que se desarrolla la acumulación capitalista pone en juego o reactiva los diferentes escalones territoriales y prioriza al sector privado para efectos productivos. Esta postura es prisionera de la fenecida concepción del Estado empresario y benefactor. La otra, parece tener su origen en las experiencias de priorización de los municipios en que han entrado algunos países, como Bolivia por ejemplo, donde la nueva legislación debilita los entes territoriales intermedios (Departamentos y Corporaciones), definiendo un esquema de funcionamiento territorial donde en definitiva no habría más que lo central y lo local. El discurso internacionalizado de lo global y de lo local, idealizando el lugar, la cultura local, la vuelta al terruño como contrapartida de la crisis del Estado-nación ("small is beautiful")

está sin duda en la base de esas experiencias. No vanos a entrar aquí al análisis de lo bien fundado o no de esta opción ni de su adaptación o no a las exigencias bolivianas.

Las condiciones existentes en el Ecuador sugieren otras soluciones, según nos parece, pero estas otras soluciones ponen en juego consideraciones que están más allá de la mera exigencia de la redistribución de las rentas del Estado y de la solidaridad social y llama la atención o pone el énfasis en el nuevo estatuto que la economía internacional, tal cual hoy se desarrolla, parece acordar a los territorios en sus diferentes escalones. A partir de esta nueva realidad la hipótesis que nos interesa desarrollar es la siguiente: el Ecuador tiene el máximo interés en jugar la carta de la descentralización movilizándolo a fondo la variable territorial como condición de reactivación de su economía y como manera de asegurar una continuidad de desarrollo.

Esta hipótesis tiene un punto de partida en la siguiente fórmula: en las condiciones de la globalización "*se puede estar en el centro del desarrollo y al mismo tiempo en la periferia del cambio*"⁷, dicho de otra manera, en la expansión del capital con sus efectos innovantes y de cambio no hay más territorios "elegidos" ni territorios "tabús" por razones de distancia geográfica, por razones de talla o extensión o por la diversidad y volumen de los recursos

7. Sergio Boisier, "La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas", manuscrito, Playa Cau-Cau, verano 1992.37 p.

naturales existentes. Esto quiere decir que los desplazamientos en las periferias, al escalón que se quiera (planetario, continental, nacional, sub-nacional) están a la orden del día.

Esto quiere decir también que en la liberalización de las fronteras a la actividad del capital, así como éste tiende a "flexibilizarse" en sus opciones, así los territorios tienden a "autonomizarse" a la búsqueda de nuevas articulaciones tanto en lo nacional como en lo internacional. Esto, a condición que las sociedades territorializadas se consideren ellas mismas como los "actores" creativos del desarrollo, otorgándose para tal efecto los medios políticos, organizaciones y técnicos. Dos candidatos a actores territoriales aparecen en el nivel sub-nacional: la sociedad local y la sociedad regional.

Si no cabe duda que en el Ecuador es indispensable y urgente la activación de la vida municipal, esto no quiere decir que se puede fundar allí una estrategia de despliegue territorial del desarrollo. Por qué? porque la vida municipal no tiene tradición ni fuerza en el Ecuador, con excepción de los municipios metropolitanos y de alguna que otra gran ciudad. No se puede decir que exista un "sistema local" presente en el territorio ligando orgánicamente autoridad municipal y comunidad en una continuidad estratégica de interés común. No existe una malla municipal consistente, en parte porque la precariedad de

recursos materiales y humanos que ha sido la regla en la historia de los municipios ecuatorianos⁸ condujo a una situación generalizada de anomía local. En los países desarrollados, particularmente en los de tradición anglo-sajona, donde la vida local y el poder municipal son vivaces hoy, como lo fueron históricamente, los actores locales tienen -sobre todo por la vía de las agrupaciones intercomunales- una cierta capacidad de acción en el sentido del ordenamiento del territorio, de ir más lejos que el mero ejercicio de una vocación de prestación de servicios a la comunidad. En Ecuador no es el caso y es muy difícil imaginar que los municipios sirvan de "contrapesos válidos" para el aparato central del Estado y tampoco de actores dinámicos para atraer y regular territorialmente las inversiones productivas, con vista al enorme desafío de los años que vienen.

Queda el nivel regional. La cuestión se plantea en términos de saber si a la constitución de actores territoriales con real capacidad de intervención a la vez local, nacional e internacional, se le asigna como objetivo la activación del desarrollo económico y como acompañamiento la creación de nuevos equilibrios espaciales a la escala del país. Plantearse estos objetivos en lo interno significa que el país entra a procesar uno de los datos fundamentales de la nueva economía internacionalizada, una de sus megatenden-

cias (junto con la reforma del Estado; las privatizaciones, etc.) es decir, la activación de los territorios sub-nacionales y el rol privilegiado que entran a asumir las regiones.

Con la expansión de la apertura de fronteras (proceso que no hace más que comenzar en Ecuador) no solamente se intensifica el comercio de mercancías sino que los espacios subnacionales tienden a quedar, por así decir, "liberados" de las trabas burocráticas, para encontrarse disponibles a la inversión de capital internacional y nacional. En tal sentido, las regiones son los nuevos actores de la competencia internacional por medios financieros, tecnología y sistemas organizacionales. Pero esta disponibilidad no quiere decir que todos los territorios regionales sean atractivos para las inversiones en el mismo momento y que, muy por el contrario, algunos puedan quedarse esperando un largo tiempo, un poco así como sucede con los países: unos van delante en la fila y otros detrás. Y ello no depende de ninguna tendencia intrínseca del capitalismo post-fordiano a excluir por principio ciertas regiones (de las periferias o semi-periferias) como algunos economistas lo postulan, sino del esfuerzo que despliegan las sociedades regionales para incitar a los agentes externos del desarrollo a interesarse en una región determinada. En tal sentido, la diversidad de las evoluciones territoriales dependerá principalmente de las

estrategias de sus élites dirigentes, si ellas adoptan comportamientos "ofensivos" o "defensivos" tal como lo sugieren algunos autores⁹. El problema parece ser el mismo que se les presenta a los estados, es decir, cómo y con qué ritmo los espacios regionales sub-nacionales se articulan a las nuevas tendencias de la economía internacional.

A este respecto pueden plantearse dos casos de figuras posibles. O bien, las políticas de apertura económica y el conjunto de políticas públicas de un país crean de por sí las condiciones que potencian la disponibilidad de los territorios antes mismo de implementar una política de regionalización y antes también que emerja una conciencia identitaria y una voluntad regional, y entonces los capitales llegan espontáneamente y "verticalmente", por así decir, a una u otra región (caso de Chile). En este caso las inversiones están muy por delante de la constitución de un actor político regional, y es a partir de los impactos provocados que se produce la toma de conciencia y surge el proyecto de construir políticamente la región. A estas consideraciones debe en definitiva su existencia la descentralización regionalización (con la instalación de gobiernos regionales) llevada a cabo por el gobierno democrático del presidente Aylwin en Chile. En el otro caso, el que corresponde según nuestro punto de vista al Ecuador, es aquél en que parece indispensable

9. Georges Benko, "Les théories en développement local", revista de Sciences Humaines, N° 8, cit. p. 17. Ver también de G. Benko y A. Lipietz. *Les régions qui gagnent*, PUF, 1992. Paris.

construir primero las condiciones territoriales apropiadas a la llegada del capital. Es difícil en efecto pensar que la estabilidad, la confianza política y la capacidad de acción requeridas para la activación de los territorios puedan ser aseguradas por el sistema de poder central sin que éste pase previamente por una especie de "cura política" en la cual el rol esencial correspondería a un proceso de descentralización regionalización profundo, a realizarse en un plazo que no debería ser demasiado largo.

Si esta segunda alternativa es aceptada como correspondiendo al caso ecuatoriano, quiere decir que habría que modificar el esquema actual de funcionamiento político-territorial del país puesto que no es el mejor adaptado a las circunstancias. El debilitamiento del ineficiente centralismo ecuatoriano no podría ser imaginado sino a partir de la emergencia de entidades político-territoriales con "masa crítica" de poder social, económico y político, lo cual significa un proceso de creación de "poderes semi-periféricos" que no pueden ser numerosos y que por lógica se sitúan entre la centralización (Quito, o los dos centros ecuatorianos) y la dispersión (proliferación de cantones y provincias). Este imperativo converge con las tendencias actuales que ponen en órbita los territorios regionales pues es allí que se pueden concentrar capacidad de gestión, de negociación y de regulación del desarrollo en las nuevas condiciones tecnológicas y organizaciones. Así como conviene desestimar el nivel local para constituir el "centro

pivote" de la descentralización conviene igualmente desestimar las provincias. Ellas no solamente son demasiado numerosas como para hacer la "masa crítica" requerida sino que, por eso mismo, ofrecen un terreno que facilita el juego de las tendencias o "maniobras" recuperacionistas del poder central. La debilidad política de las élites provinciales es notoria: desgastadas en el ejercicio de una autoridad neutralizada por la confusión de roles o por las constantes disputas entre los representantes del ejecutivo y las instancias de representación popular (Consejos Provinciales, Prefectos), se han demostrado incapaces de estimular la emergencia de lo que podría asimilarse a un "sistema de actores provinciales" con vocación a poner en marcha estrategias de reequilibrio socio-espacial. Por otra parte, la evolución misma de las antiguas articulaciones intraregionales entre Sierra y Costa, entre Sierra y Oriente, entre sur y norte, ha llevado a que las provincias estén sometidas en la actualidad a un funcionamiento marcadamente burocrático y convencional. Por todo ello, la regionalización del país ha pasado, según nuestro punto de vista, al primer plano de la agenda.

La región-actor del desarrollo

La región-actor es un concepto que en el debate actual representa una zona de sombra, detrás de una relativa abundancia de literatura acerca de las fuentes histórico-sociológicas del regionalismo en el país. La cuestión funda-

mental tiene que ver con la posibilidad de un proceso de regionalización cuyo objetivo no es otro que la construcción social y política de regiones. Este proceso, cuya significación última es la constitución de un sujeto regional, dotado de clara identidad política y portador de un proyecto estratégico de carácter pluralista, es el tema seguramente más prometedor que convendría introducir en el debate sobre la descentralización.

El proceso de regionalización es más complejo que el mero trabajo de "desposte" a que se dedicaron los hombres políticos del pasado para dividir administrativamente el país. En todo caso, un ejercicio mucho menos científico que de orden político-técnico, destinado a elaborar un esquema de colectividades territoriales "viables" en términos de la gestión del desarrollo. Por lo mismo, en algunos casos se tratará de una elaboración geográfico-política donde el proceso de construcción de un sujeto territorial puede comenzar desde una diversidad de identidades socio-territoriales parciales, pero también es posible que en otros casos la formación de una identidad regional sea ya un proceso en curso, incluso avanzado, donde, por lo mismo, de lo que se tratará en la regionalización es de afianzar su consolidación.

Al interior de un esquema de regiones es que mejor puede concebirse el nuevo rol y las nuevas posibilidades que

se abren a los espacios subnacionales en las condiciones políticas y económicas internacionales de hoy. Parece que es allí donde pueden concretizarse mejor ciertos atributos propios a la viabilidad del desarrollo regional, tanto en términos de crecimiento (ligado a su capacidad para retener e invertir recursos generados internamente, a su capacidad de atraer inversiones privadas por su articulación nacional e internacional), de progresión en la autonomía decisional (estilo de desarrollo e instrumentos de política), como de capacidad de inclusión social (redistribución social, participación de la población en las decisiones)¹⁰. Todo ello a condición que por la vía de un proceso de construcción identitaria (identificación de la población con su régimen) la región asuma progresivamente un rol de actor, de conductor de su propio desarrollo y de interlocutor con el exterior.

En tal perspectiva la región puede ser concebida como una cuasi-empresa, como lo hace Boisier, donde un sistema de actores (institucionales, sociales, privados) que él identifica con la fórmula de facilidad de actor-región se dota de los medios de construir su destino apoyándose primero en sus propias fuerzas y enseguida en los intercambios, creando las condiciones para llegar a un mínimo de dependencia y subordinación con respecto al gobierno central. El actor-región es así el sólo susceptible de hacer de un terri-

10. Boisier, manuscrito citado.

torio regional teóricamente "disponible" una región "viable". Miradas bien las cosas, es el sujeto por excelencia que puede perseverar en un proyecto territorial estratégico, darse una imagen corporativa y promocionar los atributos regionales, "llevar" la región al exterior a través de iniciativas internacionales, participar en redes de interacción, etc.

En conclusión, si en razón de las diferentes circunstancias que presionan en el sentido de la descentralización (y la primera es que la población ha hecho suya la demanda) existe la posibilidad de implementar una política en tal sentido, sería para el Ecuador un error histórico dejar pasar la oportunidad, y no avanzar hacia la creación de gobiernos regionales, dotados de capacidad de decisión política. La instauración de un sistema rígido sino federalista al menos semi-unitario, sería por el contrario, situarse en una posición de avanzada y no de retaguardia en relación al curso de los acontecimientos contemporáneos. Hay que recordar que en relación a otros países latinoamericanos el Ecuador está ya atrasado de 10 ó 15 años por inmovilismo político y por falta de audacia creadora.

La región y lo étnico

También aquí la disyuntiva es la misma: quedarse en la retaguardia o situarse en una posición de avanzada. La posición de avanzada sería la de enfrentar de una vez por todas las implica-

ciones políticas de la cuestión étnica por la vía de la descentralización, aún reconociendo que con ello no se resuelve la integralidad de los problemas:

Como todo el mundo sabe, el Ecuador es un país con fuertes clivajes étnicos lo que determina la coexistencia de identidades locales muy diversificadas y la emergencia de reivindicaciones étnicas que crean fuertes tensiones políticas a diferentes escalones sub-nacionales. A pesar de ser la cuestión indígena un problema nacional, lo que parece fuera de duda es que ninguna ley de carácter nacional va a poder dar solución a las demandas étnicas, puesto que la realidad de la coexistencia de las étnias es muy compleja y que las soluciones implicando grados diversos de satisfacción de demandas de autonomía, no pueden ser encontradas sino en niveles territoriales sub-nacionales. Por lo mismo, cualquier proceso de descentralización político-administrativo del país, realista y con proyección de futuro, no puede eludir el problema. ¿Cómo eludir indefinidamente, por ejemplo, el problema planteado por los grupos étnicos del norte del Pastaza, o los que empiezan a plantearse en otros territorios étnicos?

Sin embargo, el problema indígena es totalmente ajeno a los dos textos legales comentados al inicio de este artículo, lo que tiende a fragilizar todavía más los fundamentos de tales iniciativas. En realidad, la fuerza del centralismo político es tal, que el tema indígena, como otros tantos problemas importantes del país no pueden ser ima-

ginados sino en una referencia subordinada al centro político. Esta alienación no es exclusiva del establisment político blanco-mestizo puesto que los indígenas la comparten ampliamente. Si esto no fuera cierto, sería difícil entender por qué la CONAIE no ha mostrado ningún interés por presentar sus demandas a propósito de la política oficial de descentralización y por qué los líderes indígenas han estado ausentes del debate al que dio origen el proyecto social-cristiano aprobado por el Congreso. Para la CONAIE todo sucede como si por el momento no hubiera nada que negociar, a la espera de hacer realidad su proyecto utópico de Estado "plurinacional humanista y autogestionario" quien pondrá en ejecución el "Modelo de economía comunitaria, ecológica y planificada" ¹¹. Es solo a partir de esa hipotética "conquista del Estado" que adquieren interés nociones como autonomía político-administrativa, descentralización y reordenamiento del territorio.

Que los indígenas se desentiendan de la coyuntura de reorganización del Estado y de reestructuración de la economía es una cosa, en realidad la mayor parte de ellos están embarcados en su propia utopía que se sitúa en otro espacio-tiempo (al mismo tiempo que reivindican lo cotidiano), pero otra cosa es que las clases dirigentes se desentiendan de un problema que es el más "espinoso" de los problemas ecuatorianos, seguramente el que más neu-

traliza hoy por hoy las políticas de modernización y el reencuentro del país con el crecimiento económico.

La regionalización del país en la perspectiva de instituir gobiernos regionales con un grado conveniente de autonomía ofrece la oportunidad excepcional de insertar allí la variable étnica, no para resolver el problema de todas las etnias ni tampoco para resolver todos los problemas de una etnia particular, pero sí para hacer avanzar las soluciones posibles. La inserción del parámetro étnico significa sin duda una complejización político-técnica del proceso de la regionalización político-administrativa, pero ello no debería ser una razón para renunciar a su procesamiento.

Los casos de figura que pueden imaginarse son múltiples y dan cuenta de la variedad de situaciones existentes, las cuales sugieren una pluralidad de soluciones. En la experiencia internacional se observa que esa pluralidad no obedece en definitiva sino a dos lógicas, a partir de las cuales es preciso inventar: una, fundada en la territorialidad (estatutos étnico-territoriales, donde la lengua, la administración y la escuela, por ejemplo, son fijados de una vez al interior de cada unidad étnico-territorial) y, otra, fundada en estatutos de tipo personal (la consideración específica se refiere a la lengua, la religión u otro elemento de identificación al interior de la entidad territorial oficial). En el marco de esas dos lógicas la

11. CONAIE, **Proyecto Político**. Texto aprobado por el IV Congreso, 1994.

exploración de posibilidades nuevas puede considerarse como plenamente abierta. En el primer caso enunciado, que parece ser el más frecuente, dos principios pueden ser considerados como esenciales para que el esquema sea viable: el que las entidades étnico-territoriales sean dotadas de un poder conveniente de iniciativa (reglamentos, normas, modalidades, según sus propios intereses) y de una cierta inmunidad (para evitar la intromisión de niveles jerárquicos superiores).

Un ejemplo a guisa de conclusión

La inserción del problema étnico en la política de descentralización no puede concebirse, sin embargo, de manera indiscriminada y mucho va a depender de la presencia activa de los actores étnicos sobre el terreno; de las proposiciones "realistas" que estén dispuestos a negociar. No es aquí el momento de abundar sobre el proceso de regionalización y la inclusión de la variable étnica que se sugiere, pero para ejemplificar podemos, y esto a título de conclusión, tomar el sur fronterizo del país e imaginar un escenario en torno a lo que hemos venido discutiendo.

Desde los años 70, hay que reconocer en el sur la dinámica de un proceso de articulación económica y social del cual participan las provincias de Loja, El Oro y Zamora-Chinchipec. Por un lado, la emigración del campesinado lojano hacia El Oro (30% de sus habitantes son de origen lojano) y en menor escala hacia la provincia oriental de Za-

mora-Chinchipec; por otro lado la construcción de rutas de desenclave del interior hacia la Costa (desembocando en El Oro), así como la presencia y actividad de instituciones de desarrollo regional (PREDESUR, y Sub-Comisión Ecuatoriana para la zona de frontera) así como la actividad bancaria interprovincial y también la universitaria; crean una tendencia articulante interprovincial que va del Oriente al Pacífico pasando por Loja.

Contrariamente a lo que muchos creían, la construcción de la carretera Panamericana no ha creado un movimiento articulante significativo en el sentido norte-sur, yendo de Cuenca a Loja, capaz de contrarrestar el movimiento transversal este-oeste. No hay que dudar que esa suerte de amplio vacío del ecumene que se instala en dirección de la frontera entre esas dos provincias, marca sobre todo la rivalidad persistente de dos identidades socio-territoriales diferentes que obliga a repensar la noción del "sur ecuatoriano" y limitarlo a la gran "región de la frontera". Hoy más que nunca las elites lojanas encuentran sus socios "naturales" en las provincias de El Oro y Zamora-Chinchipec.

Esta es la tendencia articulante principal, mientras tanto al interior del espacio "sureño", afectando principalmente la provincia de Loja, dos movimientos secundarios han acompañado al anterior. Uno, tiene que ver con el "vaciamiento" del espacio rural, sobre todo de su parte sur-occidental y con la consecuente pérdida del rol de orga-

nizador histórico del espacio provincial por parte de la ciudad de Loja. Por esta razón la provincia de Loja, ha perdido su imagen de provincia "orgullosa y dominadora" que se autodefiende y autoproyecta y aparece con mayor aptitud a articular y a integrar sus intereses con otros espacios.

El otro movimiento secundario a la escala del espacio "sureño", tiene que ver con la auto-afirmación identitaria acompañada de la expansión territorial hacia el Oriente de la etnia Saraguro. Tal vez el símbolo de esta nueva realidad sea el programa internacional de desarrollo rural auspiciado por FIDA (NNUU), el cual cubre a la vez la Sierra y la vertiente oriental de los Andes y lleva el nombre de Proyecto Saraguro-Yacuambi. Su administración está bajo la entera responsabilidad de las organizaciones indígenas locales. De la misma manera que la educación bicultural.

Las diferentes experiencias organizacionales de carácter intercomunal, en un proceso que viene desde los años 60, a pesar de las debilidades de los primeros pasos, tienden a demostrar que sus liderazgos locales han llegado a adquirir una capacidad de organización y de gestión de sus propios asuntos. Esta nueva realidad permite imaginar la viabilidad de un espacio étnico de desarrollo, sobre lo que podría ser una nueva provincia, la cuarta provincia de la región, para la cual cabría un estatuto particular que atienda precisamente a la especificidad étnica, puesto que las reivindicaciones culturales no

podrán ser efectivas si no están apoyadas en derechos específicos. Pero al mismo tiempo, esta nueva provincia Saraguro-Yacuambi, tendría el máximo interés por razones económicas y de relaciones interculturales por formar parte de una gran Región Sur, con Loja, Zamora-Chinchipec y El Oro. Así, los Saraguro dejarían de ser "nadie en las 21 provincias" del país y vendrían a ser "uno entre cuatro" al interior de un espacio con poder político regional. Sus posibilidades de negociación no pueden sino aumentar.

Cada provincia vería aumentadas sus propias capacidades de negociación haciéndose representar por una gran Región del Sur poseyendo atributos que, más allá de los simples recursos naturales, representan un gran potencial en la nueva dimensión de la economía internacional: elites ligadas por la proximidad, patrimonio cultural, condición de región de frontera, riqueza inter-étnica, etc.

Este sería en hipótesis el marco territorial para la construcción de una región con vocación de desarrollo, una región de "frontera", cuya creación podría además imaginársela vinculada a la voluntad de terminar finalmente con el viejo y siempre manipulado litigio derivado del Protocolo de Río.

Un ejercicio como el que acabamos de hacer para argumentar la justificación de una Región Sur, aún si no es más que un bosquejo, podría ser seguido por otros más, con mayor grado de profundidad, aplicables al conjunto del espacio nacional y está fuera de duda

que por este camino se pondrían de relieve las articulaciones tendenciales que tienen lugar al nivel del territorio y sobre las cuales se podría construir la versión "semi-unitaria" del Estado ecuatoriano, forma que aseguraría su regeneración. En todo caso, sin proposiciones alternativas a propósi-

to de los escalones territoriales "pivote" de la descentralización, es decir, sin determinación del "sujeto" clave en el proceso, no hay debate útil sobre el contenido de las transferencias de poder, delegación de competencias o atribución descentralizada de recursos.

CIUDAD *Alternativa*

Revista Semestral

Nº 10 - II EPOCA - 1995

Centro de Investigaciones CIUDAD

Desarrollo social, descentralización y participación

PRESENTACION / ARTICULOS: Cumbre mundial sobre desarrollo social, *Diego Cordovez*. Hacia una posición nacional del desarrollo social, *Luis Verdesoto*. La propuesta descentralizadora: límites y posibilidades, *José Luis Coraggio*. Pensando y Repensando el desarrollo social, *Jorge García*. Ciudad y participación popular, *Gustavo Riofrío*. El rol de los municipios como principal figura de descentralización, *Miguel Bossano - Felipe Iturralde*. Análisis crítico acerca de la acción de los Concejos cantonales en Ecuador - Propuestas para su modernización, *Carlos Sandoval - ILDIS*. Lima es gobernable. Una gestión municipal popular y democrática, *Henry Pease García*. Gobiernos locales, descentralización y desarrollo, *Marco Velasco - IULA*. Realidades, mitos y retos sobre descentralización municipal - agua y saneamiento, *Mario Vásconez*. Los retos de la participación, *Humberto Vargas*. Cuatro años de descentralización. Una revolución pacífica en Montevideo, *Salvador Schelotto*. MIRADAS Y VOCES: El humor de los quiteños, *Nicolás Kingman*. La familia y la ciudad: una relación por desconstruir nuevos mapas sociales, *José Sánchez-Parga*. Poemas de pequeños insomnios, *Mario Unda*. RESEÑAS: Libros.- Algunos comentarios a propósito del libro. "Manejo del suelo urbano", de la Serie Gestión Urbana, editado por el PGU/GTZ/Lincoln Institute, *Diego Carrión*

SUSCRIPCION:

Ejemplar suelto: Ecuador \$/. 7.000, América Latina USD 8, Resto del mundo USD 10.

1 año / 2 números: Ecuador \$/. 12.000, América Latina USD 14, Resto del mundo USD 18.

Apoyo / 4 números: Ecuador \$/. 40.000, América Latina USD 40, Resto del mundo USD 50.

Dirección: Fernando Meneses 265, Casilla: 17-08-8311, Teléfono: 225198, Fax: 593-2-500322,
Favor enviar cheques a nombre del Centro de Investigaciones CIUDAD. Quito - Ecuador.