

La Descentralización Económica del Estado

Patricio López Baquero
Xavier Alberto Sánchez

VI Concurso de Investigación Económica



EL COMERCIO

El diario más completo del país

M·A·R·T·E·S
ECONOMICO

**VI Concurso
de Investigación
Económica**

*Tema:
La descentralización
económica del Estado*

PORTADILLA

Es una publicación para la Revista Martes Económico del diario El Comercio y del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS-Fundación Friedrich Ebert.

Las opiniones vertidas en este libro son de absoluta responsabilidad de los autores y no comprometen el criterio institucional de la Revista Martes Económico ni del ILDIS.

ISBN-9978-94-083-9 Concurso de Investigación Económica

ISBN-9978-94-096-0 VI Concurso de Investigación Económica:
La descentralización Económica del Estado.

© Revista Martes Económico-ILDIS

Primera Edición: mayo 1995

Diseño gráfico:

Isabel Pérez

Portada:

Oscar Jiménez

Impresión:

Diario El Comercio

Impreso en Ecuador

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS,
Calama 354, Casilla 17-03-367, Teléfonos 562103, 563664, 563665, Fax
504337, Quito - Ecuador.

Revista Martes Económico, 6 de Diciembre 2304 y San Ignacio, Edificio
Cárdenas, Piso 4. Telf. 223944. Fax 223055. Quito-Ecuador.

Contenido

Presentación	9
PRIMER PREMIO:	
LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR.	11
PATRICIO LÓPEZ BAQUERO	
... un consenso ...	13
1. Marco teórico conceptual	15
2. La (Mod) actualidad del tema	21
3. El Estado ecuatoriano	23
4. La estructura estatal frente a la descentralización	32
Conclusiones	55
Bibliografía	57
MENCIÓN DE HONOR:	
LA DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO	61
EN EL ECUADOR.	
XAVIER ALBERTO SÁNCHEZ SÁNCHEZ	
Presentación	63
1. Evolución Histórica del Centralismo	
Institucional y Económico en el País	65
2. El actual proceso de modernización del Estado	72
3. Descentralización y democracia	80
Anexos	105
Bibliografía	119

Presentación

Años después de buscar un camino para resolver sus problemas, América Latina sigue buscando. Y la guía se vuelve insegura. Mientras las propuestas liberalizantes radicales se continúan pregonando y difundiendo, la fuerza de la realidad ha forzado continuamente a reafirmar la necesidad de contar aún con un Estado sólido.

En efecto, mientras nos movemos aún en medio de axiomas que conciben al Estado como una fuente de distorsiones, se pueden sospechar ya indicios de la necesidad vital de mantener un ente fiscal con capacidad de gestión económica, como lo indica la incapacidad de los intentos estabilizadores de mantener un equilibrio sostenible, aún en los intentos más exitosos.

No sucede lo mismo en la esfera política, donde ni siquiera se ha establecido un debate coherente, más allá de la premisa del fin de la historia y las ideologías; el tema del Estado y su reforma parecieran agotarse en el cambio nominal de declaraciones jurídicas.

Así, ni el debate económico (en equilibrio dudoso), ni la ausencia política, se han integrado o interactuado; simplemente no existe un consenso integrador, una visión de cuerpo entero de aquella idea de nuevo Estado y nueva sociedad que parecería permear todas las discusiones.

Tal vacío se vuelve evidente al abrir nuevos temas que exigen la confluencia de tópicos económicos y políticos, en una visión integradora. Uno de aquellos, tal vez de los que mayor discusión generó -y genera-, es precisamente el de la descentralización del Estado.

Asumida como un mecanismo orientado a fortalecer la sociedad civil, mediante el traslado de funciones y niveles de decisión desde el gobierno central hacia entes y organismos regionales o particulares, la descentralización presenta un cariz fundamentalmente político, íntimamente asociado con el objetivo político de "ampliar" la democracia, volviéndola más participativa que representativa.

Paralelamente, tal orientación exige una serie de connotaciones económicas, que pasan por la capacidad efectiva de los entes descentralizados de sustentarse, económicamente hablando, y por el grado y tipo de injerencia del Estado central en tal proceso.

Y aún más allá de la idea de traspasar niveles decisionales, y de sostener económicamente tal posibilidad, la idea de la descentralización resucita temas que, de alguna manera, pocas veces son enunciados ya en esta época de consensos rápidos: los efectos estructurales, políticos y económicos, de nuestra sociedad.

En este sentido, el debate acerca de la descentralización nos vuelve, una vez más, al espejo de nuestra realidad; un tema que, al integrar elementos económico-políticos, nos muestra de nuevo la ausencia de un debate amplio, de una propuesta clara, de un consenso potencial, de una imagen de lo que todos buscamos; una imagen que nos forzaría a volver a ver en nosotros mismos, en nuestra historia y en nuestro presente.

La descentralización, como tema de debate, presenta la gran ventaja de abrir muchos frentes; el aprovechamiento de cada uno de ellos, la discusión intensa, la generación de nuevas ideas y reflexiones, será el primer paso para lograr esa imagen integrada, ese consenso básico en torno al cual todos los sectores articulen su papel.

Precisamente en este panorama se enmarcan los trabajos del presente volumen, resultado del VI Concurso de Investigación Económica, organizado por MARTES ECONOMICO, con auspicio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), en el cual triunfaron los trabajos de los señores Patricio López Baquero, alumno de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, y Xavier Alberto Sánchez S., alumno de la Facultad de Economía de la Universidad Central del Ecuador. Los miembros del jurado calificador fueron la doctora Sonia Roca, el doctor Juan Fernando Salazar, el economista Washington Herrera, el economista Carlos Sandoval y la licenciada Ana Maldonado.

Esperamos que este trabajo, que recoge en el orden señalado el primer premio y la mención de honor correspondientes, despierte el interés no solo de los nuevos investigadores, sino que aporte con algunas sugerencias, novedosas en esta discusión que tanto interés ha despertado en el país.

Guadalupe Mantilla de Acquaviva
Presidenta del Diario El Comercio

Dörte Wollrad
Directora del ILDIS

**Primer Premio:
La descentralización
en el Ecuador**

Patricio López B.

... un consenso

La descentralización es una necesidad evidente. La acumulación de poderes en un Estado intervencionista y obeso no sólo ha dado pie a un comportamiento rentista empresarial y a una crónica debilidad de los gobiernos seccionales, sino también a una actitud poblacional que fija gran parte de sus expectativas en las prestaciones públicas.

En base al caudal de recursos generados en los 70', el Estado desató un proceso de reconcentración y centralización de competencias, responsabilidades y funciones, al tiempo que alimentaba un esquema paternalista no necesariamente incluyente que lo transformó en...

"(...) el principal generador de empleo, de asignación de recursos, de funciones sociales redistribuidas, de entrega de subsidios, promoviendo una cultura paternal que se traduce en el decenio en: ineficiencia económica y administrativa y en una absoluta falta de control y efectividad del aparato burocrático." (1)

Tal esquema de funcionamiento transforma al Estado en un actor omnisciente en permanente expansión y contradicciones, afectando a la sociedad con una constante exclusión en el diseño de políticas; como el Estado conocía los problemas, podía señalar las soluciones; tal diseño sin embargo, y su aplicación además, se realizaba sin integrar a las comunidades implicadas, a espaldas de la sociedad civil. Tal exclusión llegó a extenderse incluso al nivel político:

"En su expansión, el Estado margina a la población exclusivamente al acto electoral, y por tanto la relega del quehacer político, económico, social y administrativo, factores que han incidido en la falta de propuestas de desarrollo." (2)

1 SENDA, Carta Informativa, No. 4, Enero-Junio 1993, pg. 8

2 SENDA, op. cit., pg. 8

Este proceso de desequilibrio, aunado a las consecuencias de la política económica implementada especialmente tras y durante el auge petrolero, determinarían no sólo consecuencias socio políticas como la “cultura paternal” o la exclusión civil, sino también otras muy concretas como la repolarización económica (en ciudades como Quito y Guayaquil) y el consecuente avivamiento de las tendencias de concentración de actividades productivas, la drástica urbanización de los espacios poblados y el incremento de flujos migratorios del campo a la ciudad.

Tarde o temprano tales cambios afectarían al conjunto poblacional. La década de los ajustes (80's) aceleraría y profundizaría tal situación, incluyendo ingredientes como la intensificación del empobrecimiento, tanto de la población cuanto del aparato estatal.

En este marco se presenta la posibilidad de la descentralización, como un mecanismo para que la sociedad misma participe en sus decisiones globales. La viabilidad de tal proceso se debería a que....

“la sociedad se ha urbanizado, hay gran accesibilidad a los medios de comunicación social, los niveles de analfabetismo se han reducido, la sociedad civil tiene formas de organización importantes y diversas, y la tradición de los gobiernos seccionales se ha cimentado en los últimos años.” (3)

Precisamente tomando a los gobiernos seccionales como puntas de lanza, se proyectaría una estrategia, gradual o rápida, tendiente a trasladar instancias de decisión centrales más cerca de la población. Esto, explícita o implícitamente devendría en una eventual reducción de los niveles de gasto público debido a la disminución de atribuciones, o por lo menos, a un apreciable incremento de la capacidad de autofinanciamiento de los entes descentralizados. En caso de existir problemas en la gestión de aquellos entes, ello se solucionaría con asesoría estatal oportuna.

El tema de la descentralización es pues, bastante claro... pero...

3 Fernando Carrión, Experiencias de Descentralización en América Latina: análisis comparativo, ponencia presentada al primer Seminario: El reto de la descentralización como base de la reforma constitucional; Quito, septiembre de 1994

Desafortunadamente, **no lo es....**

La descentralización es un tema que poco a poco ha copado un espacio apreciable dentro del espectro político contemporáneo, no sólo en el Ecuador, sino en toda América Latina. Como veremos, tal "actualidad" es relativa y en mucho deudora de una coyuntura externa determinada. Sin embargo, es un tópico de indudable valor debido a su apertura: igual puede servir a un proyecto político excluyente y concentrador como a uno nacional y abierto; definitivamente es un tema con diversas formas de presentación.

Precisamente para entender esta flexibilidad temática, debemos partir de una ubicación teórica-conceptual precisa, y matizarla luego con elementos de la realidad ecuatoriana.

1. Marco teórico conceptual

El concepto de descentralización requiere imaginar una estructura institucional compuesta por diversos niveles de organismos relacionados entre sí a través de redes jerárquicas, administrativas y financieras precisas. El sistema de toma de decisiones decidirá el carácter de tal estructura: en caso de que uno de aquellos organismos estuviera ubicado en un alto nivel jerárquico (capaz de imponer obligaciones al resto) hablaríamos de centralización de poderes en tal nivel, y en caso de que el universo de decisiones que tal ente pudiese tomar fuera bastante amplio (afectara a muchos otros niveles), hablaríamos de una concentración de poderes.

A partir de tales concepciones podemos empezar a distinguir la idea de *descentralización*. Si consideramos al Estado, hablaremos de centralización cuando sólo él (el Estado) tenga la capacidad de imponer obligaciones (formales) al resto de actores sociales, y de concentración cuando el universo de decisiones que el Estado pueda tomar sea bastante amplio.

La descentralización puede entonces llegar a manejar dos niveles de comprensión: la ampliación de la base de toma de decisiones hacia entes fuera del Estado, y la desconcentración de atribuciones del mismo. Para

algunos autores (4), el concepto de descentralización une ambas dimensiones, para otros, la desconcentración es un proceso distinto (5).

Si mantenemos el orden del marco anterior, deberemos asumir a la descentralización únicamente como un proceso de ampliación de la base de los sujetos tomadores de decisiones en el sistema, y el resto de operaciones de reconstitución del ámbito espacial pueden englobarse en un amplio conjunto de acciones de reforma del Estado. Siguiendo a Boisier (1991), tal conjunto de reformas contendría los siguientes casos:

- a. Deslocalización: Traslado geográfico de actividades productivas, de servicio o administración.
- b. Desconcentración: Traslado de capacidad decisional de un nivel de Estado a otros inferiores
- c. Descentralización: Cesión de competencias a organismos jurídicamente distintos o autónomos del Estado. Al ser distintos requieren una personalidad jurídica propia, presupuesto propio, y normas de funcionamiento propias.
- d. Delegación: Transferencia temporal y condicionada de funciones o autoridad hacia entes distintos del Estado

A su vez, la descentralización puede ser de varios tipos:

4 Silverman, Jerry, Descentralización: criterios y alternativas para la asignación de responsabilidades, en BEDE-CORDES, Descentralización y gobiernos municipales, Quito, 1993

5 Rofman, A., Descentralización Político-administrativa: Serie de temas de coyuntura en gestión pública, CLAD, No. 3, 1992 y Boisier, Sergio, La descentralización: un tema difuso y confuso, en Nohlen, Dieter (ed.), Descentralización política y Consolidación democrática: Europa-América del Sur, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1991.

1. Funcional: Cuando el ente descentralizado se ubica en un sólo sector de actividad
2. Territorial: Traslado de funciones a organismos cuya jurisdicción es territorial
3. Política: Cuando la conformación del ente descentralizado surge de un proceso electoral
4. Mixta: Cuando las tres formas anteriores se combinan entre sí

De estos tipos, el más interesante es el de descentralización política, debido a las implicaciones sociales que representa el ceder atribuciones centrales a organismos surgidos de la participación popular. Pero ¿quiénes son esos potenciales entes descentralizados? ¿quiénes son los potenciales receptores de un proceso descentralizador?. El universo puede reducirse a dos agentes: gobiernos seccionales autónomos y personas jurídicas de carácter privado; cuando la descentralización recae en los segundos, podemos hablar de privatización desde algún punto de vista.

¿Y qué es lo descentralizable? Básicamente dos áreas: 1) la de actividades administrativas (concesión de permisos, percepción de rentas e impuestos, inspecciones, catastro, planificación urbana, recolección de estadísticas, etc.); y 2) la de atención a requerimientos sociales (salud, educación, servicios, etc.).

Existe un consenso en lo que no es descentralizable:

“la programación general del proceso socio-económico y la conducción del Estado. Ello permite al Estado poseer un marco homogéneo mínimo garantizador de coherencia en la acción pública e implementación de acciones tendientes a asegurar a toda la sociedad la paulatina superación de desigualdades estructurales y la preservación de las libertades públicas.” (6)

Ahora, si bien la estructura conceptual es bastante atractiva, cabe precisar algunos puntos fundamentales. Un proceso de descentralización no puede montarse en el vacío; presenta una serie de requerimientos específicos y características de implementación.

Todo proceso que implica cambio social es de índole dialéctico, es decir, no tiene una forma definida si no es la que le imprimen los actores sociales que le dan sustento. La descentralización en este caso, es un fenómeno que implica la existencia de un Estado (centralizado) descentralizador, y una sociedad civil activa capaz de recibir tal proceso. Si partimos del supuesto de que el objetivo de la descentralización es el de simplificar el Estado y aumentar la participación civil, su grado de éxito se medirá, precisamente, en la realización de, al menos el segundo punto. En este sentido, el papel de partida que asuma la sociedad civil en el proceso de descentralización es fundamental:

“El proceso descentralizador es dialéctico en cuanto resulta de un movimiento social conjunto. Toda idea descentralizadora parte de una realidad centralizada. Si tal idea la inicia el Estado se corre el peligro de hacerlo sobre una sociedad no preparada. De ahí la necesidad de ‘construir socialmente’ las regiones, de prepararlas adecuadamente.”
(7)

Es totalmente claro que un proceso exitoso de descentralización requiere, de forma ineludible, una adecuada participación social; de no haberla, el proceso se invertiría drásticamente:

“La descentralización político-administrativa es una condición necesaria pero no suficiente, si se quiere lograr efectos reales de descentralización en el sistema. Si no existe una sociedad civil rica en iniciativas, capaz de recibir las transferencias operadas por la reforma político administrativa, existirá un proceso de cambio institucional con escasos efectos sobre el sistema centralizado de poder.” (8)

7 Bosier, op. cit., pg. 35

8 Arocena, José, Algunas dimensiones del concepto de descentralización, en Nohlen, Dieter, op. cit., pg. 21

En vista de la necesidad de una sociedad fuerte, o por lo menos potencialmente fuerte, ¿cómo saber que estamos frente a una sociedad en condiciones adecuadas?. Puede considerarse que condiciones como el grado de urbanización, de preparación de la fuerza de trabajo; el nivel de desarrollo de las relaciones sociales, como las comunicaciones o la tendencia a la organización popular autónoma; el desarrollo de una capacidad de generar dinámica económica adecuada, etc. pueden indicar algún grado de desarrollo de las estructuras societales.

En el campo operativo, son dos áreas las más importantes: la delimitación de competencias, y las formas de financiamiento. No se puede diferenciar simplemente qué áreas o funciones corresponden a la entidad central o a la descentralizada; respecto al manejo de recursos se tiene alguna idea:

“... a nivel central suele haber más eficiencia en la administración de ingresos, mientras que la movilización de recursos suele ser mejor a nivel local” (9)

Si consideramos que la función económica del Estado se divide fundamentalmente en tres áreas: la asignativa, redistributiva y estabilizadora; según Musgrave (1991), la primera -la asignativa-, centrada fundamentalmente en la provisión de bienes públicos, debería ser la función general llevada por todos los niveles que tuvieran capacidad de decisión pública. Ello se enlaza con los análisis que a nivel teórico afirman la indudable ventaja de la provisión de bienes en un sistema compuesto por ofertas y demandas diferenciadas frente a sistemas con un solo proveedor. (10)

En cuanto a las formas de financiamiento, es ésta regularmente el área de mayores dificultades prácticas. Un proceso de descentralización implica necesariamente la intención de ampliar la base de decisiones, pero im-

9 Ruffián Lizana, Dolores, El financiamiento en los procesos de descentralización, en REVISTA DE LA CEPAL, Santiago de Chile, No.50, Agosto 1993, pg.110

10 Estos análisis son fundamentalmente dos: el teorema de Tiebout, en base a procesos de revelación de preferencias; y el de Pennock y Oates; según estos teoremas, en iguales condiciones de costo, el suministro colectivo de un bien nunca será más eficiente a nivel centralizado que descentralizado. Ver Boisier, op. cit.

plícitamente debería asumirse también un incremento del grado de autonomía o *posibilidad de gestión* de los organismos descentralizados. Y justamente este grado de maniobra es el limitado por el financiamiento. Sintetizando: cada ente tiene dos vertientes de ingreso, la propia y la de procedencia central; el grado de importancia de uno u otro tipo de ingreso dentro del total de los organismos evidenciará el grado de dependencia financiera o de autonomía fiscal.

En caso de enfrentar graves problemas de dependencia, un proceso descentralizador deberá tratar de disminuirla; y para ello sólo hay dos vías directas: una eliminación directa de asignaciones centrales, permitiendo formas autónomas de obtención de fondos mediante procedimientos como doble hacienda (un impuesto cobrado dos veces, una a nombre del Estado central, y otra en beneficio del gobierno seccional) o la cesión por parte del estado central de algunos tipos de impuesto para cobro exclusivo del ente descentralizado.

Una forma indirecta de romper o vulnerar la dependencia fiscal es contar con asignaciones estatales centrales puestas en función de parámetros claros, y que adquirieran un carácter perfectamente predecible; en otras palabras, la dependencia fiscal se atenuaría si los entes descentralizados pudieran contar con asignaciones confiables en el monto y el tiempo; de esta forma dicho ente podría planificar con mayor seguridad sus presupuestos sin tener que temer por potenciales fluctuaciones o por la incomodidad de tramitar las transferencias frente al gobierno central.

Ahora bien, tras hacer un brevísimo repaso de las implicaciones conceptuales y los marcos teóricos del proceso descentralizador, deberemos contrastarlos con una realidad como la ecuatoriana. En primer lugar se hará un breve análisis acerca de la actualidad del tema. Tras eliminar el factor coyuntural, realizaremos un corto recorrido de la historia de la formación del Estado ecuatoriano, bajo una óptica que podría descubrir algunos elementos de importancia dentro del tema tratado. A continuación se sintetizará la actual estructura administrativa del Estado ecuatoriano, enmarcada en la perspectiva de un proceso descentralizador. Esta última parte será el telón de fondo de las propuestas de este trabajo.

2. La (mod)actualidad del tema

Como ya lo sugiriera un autor (11), un consenso se vuelve sospechoso cuando nadie lo cuestiona; quizá en realidad nadie se ha comprometido con él. Por otro lado, la descentralización, de alguna forma, nunca ha dejado de discutirse, ni en América Latina, ni en nuestro país; el substrato del tema ha sido un elemento recurrente en toda la historia de América Latina, apareciendo a veces bajo el ropaje superficial del enfrentamiento entre tendencias federalistas y unitaristas, como a mediados del siglo XIX tras los procesos de independencia. Tal recurrencia sin embargo no procede de una lucha entre partidarios y contrarios al centralismo, es necesariamente el reflejo de un desgarramiento institucional interno a todas las sociedades y Estados del continente, del cual el centralismo es sólo una expresión superficial.

En lo que a la historia se refiere, no hay nada coincidencial. Podemos preguntarnos por qué el rebrote de un tema como éste. Parte importante de la respuesta se halla, para variar, en lo que está fuera de nosotros.

Los cambios socio económicos de la última década han generado el armazón de un esquema mundial drásticamente complejo y vertiginoso. La ampliación de los flujos comerciales y la mercantilización de las relaciones internacionales (globalización) han generado una aglutinación segmentada de mercados en grandes bloques, transformando a la actividad mercantil, especialmente para los pequeños países subdesarrollados, en una permanente lucha por efímeros nichos comerciales. A pesar de estos movimientos, sin embargo, no puede dejar de pensarse en una crisis económica, si consideramos las dificultades que una nueva realidad globalizada y dividida en bloques puede generar al flujo de bienes, así como tampoco se puede perder de vista las tensiones causadas por un crecimiento económico no convertido en empleo.

Por otro lado, los enormes avances científicos y tecnológicos han de-

11 Boisier, Sergio, op. cit.

venido en espectaculares cambios en el ámbito económico por dos vías: el aparecimiento de la “economía difusa” y la pérdida de importancia del factor espacial como dificultad productiva, mediante los avances en comunicación y transporte. La economía difusa se caracteriza por el traslado de las ventajas de escala del ensamblaje (fordismo) a la fabricación de partes, y la pérdida de importancia de los insumos tradicionales frente a los insumos de conocimiento dentro de los procesos productivos. La facilitación de transporte y comunicaciones, por su parte, rompe parcialmente las dificultades de abastecimiento de insumos y facilita la rapidez de las transacciones.

En el aspecto político, una década de pensamiento y praxis neoliberales han determinado el recambio total del Estado. Considerándolo aún como una forma de apoyo institucional al proceso de acumulación económica, el actual retroceso del Estado no sería más que una reconversión necesaria, una evolución más que un retroceso. La nueva realidad económica internacional requiere del apoyo estatal bajo la forma de un agente asegurador de los equilibrios macroeconómicos internos, como telón de fondo de actividades económicas saludables. El Estado tradicional no es necesario ya:

“El nuevo orden económico parece estar caracterizado por una parte, por la coexistencia de una alta concentración de la propiedad y el poder económico en un número reducido de empresas gigantes, y un modelo de extrema descentralización en la producción (economía difusa) en la cual la fricción del espacio está dejando de ser un obstáculo para la acumulación (...) la tendencia a la descentralización de los Estados nacionales es explicable tanto desde la lógica de las exigencias de la propia acumulación como desde la consecuente lógica del Estado capitalista en un período de crisis.” (12)

¿Qué tiene que ver todo esto con la descentralización? Mucho. La realidad de una permanente búsqueda de nichos comerciales en el marco de

12 Curbelo, J.L., citado en Boisier, op. cit., 25-26

una creciente aglutinación comercial en bloques, matizada por la continua pérdida de importancia de las materias primas en los mercados externos y la ruptura de la débil ventaja comparativa de la mano de obra barata y cercana, representan en conjunto enormes fuerzas centrípetas que forzan a los sectores exportadores de los países a establecer nuevas, dinámicas y variables formas de incorporación al exterior que derivan en un marcado proceso de "atomización" de los sistemas productivos y desarticulación de los proyectos nacionales.

Es vital además, considerar la drástica crisis de maniobra del Estado latinoamericano, causada por el papel estabilizador y garante que le tocó jugar en los 80's, lo cual le forza a desligarse, de una u otra forma, de las funciones que ya no puede cubrir. Es por ello que el argumento implícito dentro del consenso descentralizador es la reducción del gasto fiscal, o por lo menos, el incremento de la capacidad de autofinanciamiento de los entes descentralizados.

3. El Estado Ecuatoriano

La formación de nuestro país puede considerarse como el extraño juego de equilibrios y rupturas entre diversos entes sociales bastante diferenciados entre sí pero lo suficientemente débiles como para necesitarse provisionalmente. El nacimiento del Ecuador procedió de la momentánea integración de diversas élites identificadas con determinadas formas de vinculación económica. Si al tiempo consideramos el espacio geo-social en el cual tales élites ejercieron su influencia, nos aproximaríamos al concepto de región. En este sentido, la cuestión regional, en cuanto forma de expresar aquel conjunto de equilibrios y rupturas entre estos actores sociales, se transformaría en un apropiado hilo conductor del desarrollo histórico de nuestro país (13).

Consideremos aquella época caracterizada por la presencia de élites oligárquicas fundamentadas en actividades económicas precisas (comer-

13 Ver la interpretación de Juan Maiguashca, en *La cuestión regional en la historia ecuatoriana (1830-1972)*, Nueva Historia del Ecuador, CEN, vol 12

cio en la Costa) o estructuras propietarias determinadas (hacienda serrana); su influencia, incrementada por un orden político bastante concentrado y excluyente, se extendería sobre áreas geográficas precisas. En este marco aparece la necesidad de romper las limitaciones impuestas por un orden superior bastante lejano y débil (Corona española); pero las nuevas estructuras propuestas no pudieron presentar ninguna alternativa equiparable al poder reemplazado; ninguna élite pudo proponer un proyecto político hegemónico; su debilidad era evidente.

La formación del Estado a partir de 1830 sería el momento de partida del enfrentamiento relativo entre una estructura institucional nacional que aparentara un proyecto común y las realidades regionales (o poderes regionales) (14); el resultado fue el nacimiento de un Estado en el que las diferentes élites regionales buscaron sucesivamente revestirse de globalidad. Tal es el carácter del *Estado gamonal* (15) de 1830, imbuido por las élites serranas y especialmente quiteñas, en el que ya podría rastrearse el tema de la centralización:

“La organización del nuevo Estado supuso una contradicción inicial: por un lado, asentaba un federalismo al reconocer a los departamentos como unidades políticas diversas, con autoridades propias, y, por otro lado, imponía un fuerte centralismo político en el poder ejecutivo. Así, mientras se dejaba una gran autonomía regional, reconociendo el poder de los notables locales y sus instituciones propias: municipios, juntas de hacienda, etc., el Ejecutivo controlaba las milicias, las relaciones exteriores, la administración de justicia, etc. Esta desarticulada organización del nuevo Estado demostraba las contradicciones de los grupos dominantes y la falta clara de hegemonía entre ellos.” (16)

14 En la determinación conceptual de Maiguashca, podrían definirse como regiones en el sentido histórico, a los conjuntos socio-político-económico-geográficos de Quito, Guayaquil y Cuenca, entendidos no sólo como unidades urbanas sino como denominación de áreas precisas de influencia.

15 Ver Chiriboga, Manuel, Las fuerzas del poder durante el período de la independencia y la Gran Colombia, en Nueva Historia del Ecuador, CEN, vol. 6

16 Chiriboga, op. cit., pg. 305

Un Estado sostenido sobre tales bases presentaría necesariamente una debilidad crónica, y su fortalecimiento relativo generado por el accionar de regímenes como el urvinista o el garciano, no representa más que un mayor intento de fortalecimiento estatal supeditado a las necesidades de alguna de las fracciones cuasi-políticas.

Sin embargo es de destacar el importante papel que el garcianismo impuso al andamio estatal. Aparte de conjurar una desintegración acelerada, tal régimen generó políticas que apuntarían a fortalecer esquemas de funcionamiento globales, partiendo de una ampliación de la participación ciudadana mediante el sistema electoral de sufragio directo y la eliminación de los requisitos de propiedad para acceder a él. Igualmente, una de las importantes reformas garcianas consistió en la reforma del sistema administrativo del territorio, reemplazando el antiguo sistema departamental por el actual de provincias, cantones y parroquias.

Las reformas garcianas demostraron cierta capacidad para atenuar las distorsiones regionales, hasta que nuevas presiones les restó piso. Para fines del siglo XIX se evidenciaron las consecuencias de varios procesos desarrollados durante períodos anteriores: en primer lugar, la definitiva incorporación del país al mercado internacional que aceleró la diferenciación entre zonas en base a los diferentes productos de exportación (17); en segundo lugar, la absorción de idearios políticos -generalmente radicales-extranjeros que justificaron ideológicamente las posiciones de las élites regionales frente a un Estado en crecimiento. Estos procesos abrirían paso a la Revolución Liberal, que introducirá drásticos cambios en la sociedad.

La Revolución Liberal presenta dos períodos diferenciados aunque lógicos. Desde 1895 a 1912, bajo la perspectiva radical popular del liberalismo alfarista, el poder estatal se consolida y centraliza mediante la reducción de los poderes locales, la profesionalización del ejército y el debilitamiento forzado de la Iglesia Católica. Este movimiento propendería a concentrar las fuerzas del Estado para facilitar las grandes transforma-

17 Cacao en la Costa, sombreros de paja toquilla en la zona austral y cueros y textiles en la sierra norte

ciones requeridas por la incorporación mercantil externa. Desde 1912 a 1925, primero la revolución cambia de sustento al asumir la forma del platismo concesional, cuando las élites regionales agroexportadoras asumen el protagonismo económico; y después, el Estado pierde posición en el orden político al ceder ante el poder económico de los grupos financieros, especialmente costeños.

Tal retroceso de la idea del Estado nacional se reforzó cuando las unidades administrativo-geográficas (provincias), aprovechando la estructura representativa de los Congresos de la época, pugnarón y lograron incrementos significativos en las asignaciones presupuestarias correspondientes, y a más de ello, consiguieron que aquellas asignaciones fueran administradas a través de Juntas provinciales en las que el Estado no tuvo ninguna posibilidad de injerencia:

“La contienda entre centralizadores y descentralizadores se concluyó con la victoria de los segundos. En 1924, un 80 por ciento de los ingresos ordinarios habían sido descentralizados. Las consecuencias fueron funestas para la autoridad del estado. En primer lugar, las juntas autónomas, por lo general dirigidas por líderes locales, hicieron caso omiso de directivas centrales y prioridades nacionales. En segundo lugar, al quedar sin recursos para gastos administrativos, el estado tuvo que acudir a préstamos para poder mantenerse. Puesto que el crédito del Ecuador en el extranjero era pésimo, estos préstamos solo podían conseguirse dentro del país. De este modo el poder central vino a depender de capitalistas nacionales, particularmente costeños.” (18)

En este sentido, la Revolución Juliana se entiende, por un lado, como la búsqueda de recuperación del papel globalizante, nacional del Estado, pero por otro, tal “recuperación” sería la cubierta de una profunda necesidad de fortalecer posiciones por parte de la élites regionales minimizadas en el período liberal, más la exigencia de espacios por parte de nuevos sectores sociales de ubicación media, vinculados en términos regionales, con el área serrano-quiteña.

Posteriormente, en el marco causado por un contexto externo desequilibrante debido al colapso cacaotero, la reacción de los sectores subyugados se expresó en un renovado intento de re-dotar al Estado de sus perdidos "poderes", que se expresaría en la constitución de los grandes entes de control del Estado (Contraloría, Superintendencias, etc.); era el Estado sustentado en sectores regionales serranos y clases medias de similar vinculación, frente a los sectores oligárquicos costeño-exportadores bastante debilitados por los shocks externos.

Tal debilidad, más el contexto externo amenazante para los cuadros hegemónicos (revoluciones mexicana y rusa en el primer cuarto de siglo, la marejada económica de la I Guerra mundial y la posterior crisis mundial de los 30, el riesgoso despertar de los movimientos campesinos y obreros al interior del país, especialmente en y tras 1922, etc.) hará que gradualmente los poderes regionales cambien su forma de ver al Estado: de asumirlo como un entramado institucional útil para obtener a través suyo alguna ventaja sobre su antagonista de turno, se pasa a concebirlo como un entramado institucional a través del cual legitimar su predominio social y defender su posición dominante frente a unas cada vez más móviles masas.

Considerando la definición misma de un Estado nacional, su existencia en un medio de concientización popular creciente habría determinado su fortalecimiento en determinadas áreas:

"la reconquista del control administrativo del territorio nacional perdido entre 1912 y 1925; la estandarización, una vez por todas, de las normas del estado liberal igualitario y, por fin, la incorporación de los grupos subalternos urbanos al sistema político ecuatoriano." (19)

Obviamente tal situación no podía admitirse, así que, dentro del contexto de debilidad oligárquica, se sustentan sucesivos procedimientos de defensa. El primero corresponde al fortalecimiento del regionalismo como forma de división social. Mientras anteriormente las formas de divi-

19 Maiguashca, Juan, op. cit., pg. 202

sión apelaban a diferencias religiosas y étnicas, la conformación de una nueva dicotomía percibida por las masas (pueblo/oligarquía) sólo pudo romperse mediante la actualización de una diferenciación regional de las mismas. La dimensión regional (física) se actualizó como un elemento de identidad al interior de las diversas regiones socio-políticas.

Tal procedimiento parece no haber tenido tanto éxito en la zona guayaquileña, quizá por el impacto popular generado por la fuerza del movimiento popular registrado -y reprimido- allí.

El segundo procedimiento de defensa revistió un carácter político: el velasquismo y el populismo. El primero logró transformarse en un telón de discurso reformista que aglutinó masas aprovechando la dinámica social, manteniendo al tiempo formas de exclusión política, conjugadas con comportamientos gubernamentales voluntaristas y “mesiánicos” que generaron en una conducción estatal mediatizada por las más diversas fuentes oligárquicas.

El equilibrio facilitado por el velasquismo en los 50’ lo prestaría, en sentido funcional, el populismo en los 60’, muy especialmente en Guayaquil. La forma política populista, si bien irreverente, no dejó de utilizar los mismos argumentos políticos tradicionales, basados en una ancestral cultura política clientelista y miope. El populismo logró mantener el orden horizontal a cambio de algunos inquietantes pero limitados desórdenes verticales.

Como fuera, las estructuras políticas basadas en las identidades oligárquicas regionales atravesaron las problemáticas dos terceras partes del siglo gracias a la ayuda de una nueva forma de concebir el juego político. Para entonces, el corto boom bananero facilitaría la recuperación de las áreas de poder. La región costero-guayaquileña presentaría una estructura bastante concentrada en las élites financiero-comerciales porteñas; en parecida situación, la región sur-serrano-cuencana también presentará un marco de poder sumamente concentrado en las élites comerciales, aunque a diferencia de Guayaquil (que presenta una promisoría situación económica), esta zona atravesó por entonces un grave período depresivo.

La región serrano-quiteña en cambio presentó una estructura de poder bastante atomizada y diferenciada entre propietarios agrícolas modernos y tradicionales e industriales.

Extrañamente, los únicos momentos de cuestionamiento a este orden fueron: las intervenciones militares en 1963 y 1972. Y es bien sabido que la junta militar de 1963 fue uno de los períodos de mayores transformaciones nominales y afanes modernizadores, la dictadura más represiva del siglo y un extraño caso de régimen expulsado mediante la presión directa de los grupos empresariales organizados.

El régimen de 1972 tendrá siempre un carácter *sui generis*. En términos regionales, los drásticos movimientos económicos determinaron una extraña traslación del centro financiero principal de Guayaquil a Quito. Efectivamente, la zona serrano-quiteña, y específicamente Quito, quizá por la reorganización económica consecuencia del proceso de reforma agraria que forzó a la reconversión empresarial de los propietarios agrícolas, las políticas de protección y fomento industrial y el crecimiento estatal, se transformó en el centro receptor de apreciables flujos financieros. Los sectores empresariales especialmente, comenzaron un peculiar cambio de actividad económica, trasladando recursos (y atrayendo por tanto el traslado de mano de obra) principalmente hacia el sector de la construcción.

Una situación como ésta despertó de nuevo la ambivalente relación centralista-descentralista, especialmente por el lado costero-guayaquileño:

“Los diarios y revistas del país reproducen, sobre todo durante 1973, la preocupación de ciertos sectores ciudadanos, respecto de la mayor inversión que se viene dando en Quito y no en Guayaquil. Sin embargo esta preocupación es alimentada sobre todo por las Cámaras de Comercio de Guayaquil (...) Joaquín Orrantía González, ex-Alcalde de Guayaquil y Presidente de la Cámara de Comercio expone: ‘Hay más inversionistas en Quito porque este es el centro político y admi-

nistrativo del país. Los procedimientos administrativos son muy rígidos ... es necesaria y urgente una acción descentralizada ...” (20)

El régimen militar del 72 representa el mayor intento de reconstitución del poder a través del fortalecimiento de un Estado homogenizador, globalizante, financieramente fuerte y políticamente menos dependiente de sectores tradicionales de poder. Es extraño pensar que el intento más serio de formación de un ente político capaz de representar un proyecto nacional menos mediatizado por las estructuras oligárquicas tradicionales, haya sido protagonizado por el ejército. Es más, como parece sugerirlo un autor (21), el ejército puede ser considerado como el único agente social que ha sido capaz de proponer y diseñar una propuesta nacional.

Este intento se plasmó en un Estado con la potencialidad de la representación social. Un ente demasiado separado del poder tradicional como para no generar respuestas negativas, desde el punto de generar un auténtico enfrentamiento entre Estado y sociedad. Tal enfrentamiento se evidenciaría en el debate en torno a la política petrolera del régimen, la política industrial y el plan de estabilización económica de 1975. Frente a tal situación es curioso observar el tinte regional impreso en ella (22).

Como fuera, la recuperación de las fuerzas de poder tradicionales, caracterizadas por mantener un claro tinte regional, se vieron representadas, en su vertiente costeño-guayaquileña, por una resurgida y fuerte nueva derecha. Sin embargo, también los sectores sociales no integrados, los regionalmente periféricos, probaron la capacidad de fortalecimiento prestada por el frustrado intento nacionalista militar (23). El retorno a la democracia se inauguró con el estreno de un nuevo marco constitucional que con-

20 Nota en García, Bertha, *Regionalismo y modernas tendencias políticas*, en Quintero, Rafael (ed.), *La cuestión regional y el poder*, CEN, 1991, pg.163-164

21 Ver García, Bertha. op. cit.

22 Los sectores empresariales costeños (específicamente guayaquileños) argumentaron la ahora conocida dupla de gasto fiscal excesivo y sobreprotección (a los sectores industriales serranos) como causa de la crisis en curso.

23 Es destacable el hecho de que durante este régimen se fortaleciera tanto el movimiento laboral, al punto de exigir, dentro de sus planteamientos de lucha de la época, la ejecución de las propuestas planteadas por el régimen nacionalista y revolucionario en su inicio.

sagraba la distancia social del Estado, y al mismo tiempo lo enmarcaba en un proceso esquivo que una vez más interponía a los partidos políticos como un efectivo medio de exclusión de masas.

En términos electorales fue evidente que la fortalecida nueva derecha no pudo imponer su propuesta política, al menos al (re)estreno del período constitucional. La revancha se daría hasta 1984 formalmente. Es interesante observar que todos los procesos electorales del período podrían analizarse en términos regionales; el fenómeno regional se haría presente como una forma de "reserva política" o poder de convocatoria de "emergencia" por parte de las élites oligárquicas. Este tipo de comportamiento se evidenciaría no en el proceso electoral en sí, sino en el comportamiento mismo, en la cultura política de la población (24).

En conclusión, la formación histórica del Estado abre las puertas a la sospecha sobre el tema de la descentralización; no puede pensarse en un proceso social de la profundidad de la descentralización política sin tomar en cuenta una variable como la regional. En primer lugar, no puede decirse que nuestro país no haya tenido experiencias en procesos de este tipo: las conocemos desde 1830, 1861, 1924 (y el resultado no ha sido muy favorable); tampoco nos es desconocido el debate y las exigencias de descentralización.

Por otro lado, es llamativo el que el discurso descentralizador resurja hoy, cuando desmantelamos el último intento por constituir un eje político nacional; y en el instante en el que los grandes grupos oligárquicos deben enfrentarse a las nuevas presiones del mercado externo redimensionado. En este punto no es coincidental el que se escuchen argumentos matemáticos contra la preferencia regional de las asignaciones fiscales. Podría incluso pensarse que el repentino consenso en torno al tema podría ser una nueva forma de presentación de las típicas formas regionales.

Puede ser que la actualidad del tema de la descentralización confirme la permanencia de la cuestión regional en el país. Ello no sería grave de

24 La posible vigencia de una traza regional en el transcurso socio-político contemporáneo del Ecuador lo analiza Amparo Menéndez, en su artículo *Región y Elecciones en el Ecuador: 1952-1988*, en Quintero, Rafael (ed.), op. cit.

por sí, el problema radicaría en que dicha cuestión evidenciara la persistencia del vacío político en la sociedad; en otras palabras, la persistencia de las pugnas regionales procedería de la persistente inexistencia de un sistema político maduro, de un proyecto hegemónico claro.

4. La estructura estatal frente a la descentralización

Si tomamos como referencia el desglose del sector público realizado por la Contraloría General en sus informes de consolidación de cuentas, la estructura de nuestro Estado puede dividirse en los siguientes niveles:

1. Gobierno Central
 - 1.1 Administración central: Que enmarca al Tesoro Nacional y a las entidades netamente gastadoras (funciones del Estado, Presidencia, Vicepresidencia, ministerios)
 - 1.2 Administración descentralizada: Compuesta por entidades dependientes (Conservatorios, Direcciones de Salud, centros educativos fiscales) y adscritas.
 - 1.3 Régimen autónomo: Universidades, Escuelas Politécnicas, Casas de la Cultura, Federaciones deportivas, etc.
 - 1.4 Empresas del Gobierno nacional
2. Gobierno Seccional: Consejos provinciales y Municipios, y sus organismos conjuntos.
3. Sector portuario
4. Otros organismos: IESS, SOLCA, Junta de Beneficiencia de Guayaquil.

La existencia de un nivel seccional de gobierno implica la existencia de una base o una aproximación a una estructura gubernamental múltiple; sin embargo, y situándonos estrictamente en el área financiera, la evolución de los ingresos y egresos efectivos reales de Consejos Provinciales y Municipales (Gráfico 1) muestran una reducción en el tiempo hasta inicios de los 90; sin embargo, aún considerando esta recuperación, es de destacar el peso relativo de estos rubros dentro de los agregados totales correspondientes al sector Público Consolidado: durante los últimos tres años, los ingresos de Consejos y Municipios apenas han alcanzado el 9% promedio del total de ingresos del sector público, mientras los gastos no han llegado al 8% promedio (25).

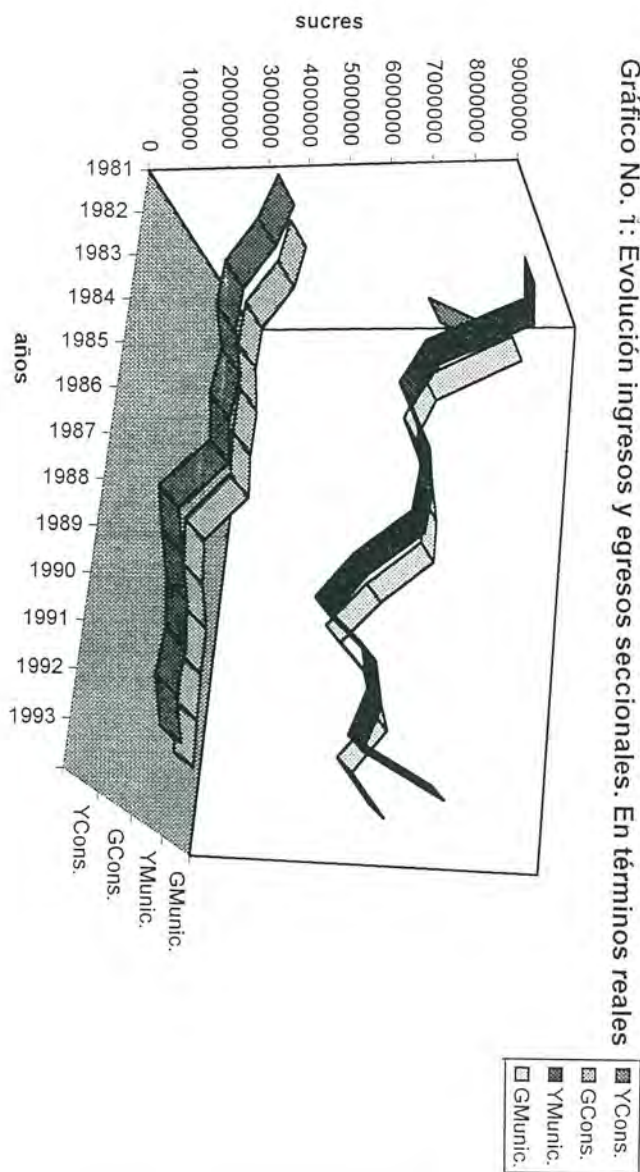
Esto sin embargo no es suficiente para afirmar la existencia de determinado grado de centralización; para ello es necesario analizar la estructura interna del gobierno seccional. El análisis de los gobiernos seccionales es complejo. Para hacer una breve aproximación, intentaremos reducir algunos indicadores relativos de su gestión.

Si consideramos el total de ingresos de un gobierno seccional (consejo provincial o municipio) y evaluamos la incidencia que las asignaciones o transferencias por parte del gobierno central presentan, podemos aproximarnos a una medida relativa del grado de dependencia financiera de tales organismos. Para ello tomaremos datos de 1992.

Como puede verse en las tablas correspondientes, (Tablas 1 y 2) en lo referente a los Consejos provinciales, el grado de dependencia es significativamente alto y concentrado: un grado de participación de los recursos centrales del 87% en promedio con un coeficiente de variación del 14%. En cuanto a los municipios, el GPC es relativamente menor y menos concentrado: 73% en promedio, con un coeficiente de variación del 24%. En términos relativos, mientras los Concejos son más dependientes pero en

25 El cálculo toma en cuenta los valores consolidados del sector público, que incluye rubros no inscritos en el Presupuesto General del Estado, el cual recién a partir de la vigencia de la Ley de Presupuesto (1993) trata de unificar las cuentas públicas.

Gráfico No. 1: Evolución ingresos y egresos seccionales. En términos reales



más o menos parecido nivel, los municipios son relativamente menos dependientes pero hay mayores diferencias entre ellos; mientras Quito, por ejemplo, depende en un 56,42% de los recursos centrales, la municipalidad de Junín lo hace en un 97%. De todas maneras, en términos absolutos, el grado de participación de las asignaciones centrales es apreciablemente alto.

El análisis puede completarse si revisamos una medida aproximada a la destinación de los recursos captados. Para ello se separó los rubros de gasto de la instituciones en dos áreas: gastos en prestaciones sociales y gastos administrativos y servicio de deuda. El grado de gasto en prestaciones sociales (GPS), tomado como porcentaje del gasto total, nos daría alguna idea del uso de los recursos. Tal indicador, en el caso de los Concejos, tiene un promedio del 85% y un porcentaje de variación del 5%; en el caso de los municipios, las cifras correspondientes son 73% y 18%.

Un último juego de indicadores es el grado de destinación de los recursos centrales en gastos de prestaciones (GDRC); el porcentaje indicaría en general cuánto gasto social permite cada sucre de asignación central. En consejos provinciales el promedio es 89% con variación del 25%, y en municipios 99% y 57%.

La consideración conjunta de estas tres medidas aproximadas permitiría alguna evaluación de la gestión seccional. Por lógica puede observarse que, de presentar un adecuado nivel de gasto social, los organismos con una baja dependencia presentarán un alto grado de destinación de recursos centrales. En el caso de organismos en los cuales el GDRC supera el 100% se denota una aceptable capacidad de financiamiento propio (una excepción la constituye por ejemplo el Consejo provincial de Manabí; ello indicaría o un error en la medición, o que el grado de endeudamiento del organismo es muy alto). Un elemento destacable es la falta de relación entre las variables y el GPS: bajos grados de dependencia no necesariamente indican altos grados de prestación social. En este sentido el parámetro adecuado parecería ser un bajo grado de dependencia (GPC) y uno mayor de gasto en prestaciones (GPS).

La falta de correlación, al menos en lo referente a Consejos provinciales, se acentúa al considerar las magnitudes de transferencias centrales

Tabla No. 1
Indicadores de gestión: Consejos Provinciales
Porcentajes: 1992

Consejo	GPC	GPS	GDRC
Azuay	79.71	77.44	95.67
Bolívar	88.49	81.66	81.47
Cañar	96.58	89.10	82.89
Carchi	81.40	89.02	66.44
Cotopaxi	91.35	83.46	78.82
Chimborazo	90.36	88.03	85.51
El Oro	78.21	84.21	105.17
Guayas	80.79	81.25	97.02
Imbabura	82.54	87.09	101.88
Loja	94.80	85.84	84.24
Los Ríos	91.33	77.43	68.51
Manabí	98.35	94.39	109.69
Morona Santiago	99.42	91.52	78.00
Napo	98.84	84.36	71.01
Pastaza	96.16	89.45	95.76
Pichincha	44.72	88.32	169.80
Tungurahua	89.71	85.22	84.39
Zamora Chinchipe	88.39	79.78	72.31
Sucumbíos	87.26	86.15	70.15
<i>Promedio</i>	87.28	85.46	89.41
<i>Stnddesv</i>	11.98	4.45	22.71
<i>cf. var</i>	0.14	0.05	0.25

GPC: Grado de Participación de Recursos Centrales en Ingresos Totales.

GPS: Grado de Gasto en Prestaciones Sociales respecto a Gastos Totales

GDRC: Proporción de uso de recursos centrales en Prestaciones Sociales

Fuente: En base a desglose de rubros de balances de ingresos y gastos.
 Contraloría General del Estado, 1992.

Elaboración: Autor.

Tabla No. 2
Indicadores de gestión y pobreza: Municipalidades
Porcentajes: 1992

Municipio	GPC	GPS	GDRC	I. Pobreza
Cuenca	57.73	79.85	142.02	0.73
Gualaceo	75.02	80.22	101.17	0.35
Girón	75.91	57.51	49.31	0.24
Paute	77.89	82.62	75.62	0.32
Sigsig	86.76	68.55	56.72	0.37
Sta. Isabel	86.68	72.39	63.54	0.51
San Fernando	78.37	78.62	88.65	0.38
Nabón	95.61	83.00	98.94	0.30
Oña	51.42	25.25	39.36	
Guaranda	87.21	89.05	93.30	0.61
Chimbo	84.42	85.01	65.97	0.43
Bolívar	59.14	88.04	129.44	0.61
Chillanes	82.59	90.54	102.96	0.44
Echeandía	92.18	82.93	85.33	0.65
Caluma	42.68	61.26	123.01	0.44
Azogues	82.10	76.68	77.07	0.53
Cañar	80.93	85.63	100.54	0.41
La Troncal	56.43	85.45	159.56	0.73
Tulcán	79.95	90.96	102.01	0.70
Montúfar	61.12	68.35	95.07	0.52
Espejo	92.21	57.16	54.15	0.53
Mira	77.14	53.76	61.05	0.27
Bolívar	85.07	77.27	67.01	0.36
Latacunga	56.47	84.41	114.77	0.40
Pujilí	78.72	70.03	89.56	0.30
Salcedo	56.92	76.79	119.98	0.29
Saquisilí	73.23	50.93	67.34	0.28
Pangua	68.29	63.13	95.76	0.21
La Maná	58.60	71.45	115.83	0.61
Riobamba	61.59	81.59	120.02	0.67
Guano	50.66	82.12	405.78	0.34
Colta	83.51	74.83	56.71	0.20
Alausí	73.33	82.56	73.81	0.34
Chunchi	89.61	68.45	43.21	0.32
Penipe	86.03	78.04	54.56	0.44

Tabla No. 2 (Continuación)

Municipio	GPC	GPS	GDRC	I. Pobreza
Pallatanga	88.36	60.54	40.79	0.43
Chambo	80.94	79.05	95.75	0.37
Machala	59.58	62.05	95.48	0.82
Sta. Rosa	74.87	83.78	105.39	0.74
Zaruma	72.83	75.23	109.75	0.52
Pasaje	75.31	75.79	97.81	0.73
Piñas	76.77	85.26	115.37	0.59
Arenillas	80.73	70.02	93.36	0.59
El Guabo	76.82	78.85	105.86	0.58
Portovelo	78.83	70.60	99.87	0.62
Huaquillas	74.29	75.05	85.92	0.69
Atahualpa	94.71	74.90	78.74	0.57
Marcabelí	90.16	70.48	73.88	0.62
Balsas	96.58	68.14	70.60	0.50
Chilla	94.01	64.39	54.74	0.46
Las Lajas	94.29	73.21	67.02	0.47
Eloy Alfaro	67.20	52.31	82.09	0.39
San Lorenzo	92.65	73.87	79.33	0.51
Guayaquil	38.15	77.50	94.42	0.77
Empalme	79.54	74.90	93.08	0.55
Yaguachi	42.60	0.00	0.00	0.61
Daule	78.45	60.41	66.99	0.43
Milagro	81.03	86.97	105.01	0.76
Samborondón	39.98	68.99	185.65	0.55
Naranjal	30.78	40.97	77.64	0.57
El Triunfo	67.82	76.36	113.80	0.62
Naranjito	78.48	72.98	82.04	0.54
Durán	45.48	80.00	172.76	0.64
Baq. Moreno	92.80	62.71	159.99	0.51
Colimes	86.88	71.19	115.70	0.39
Palestina	31.47	61.96	164.54	0.44
Playas	70.99	75.28	139.29	0.56
Ibarra	55.43	82.08	134.08	0.60
Otavalo	57.02	81.55	113.98	0.46
Cotacachi	66.52	77.29	98.28	0.31

Tabla No. 2 (Continuación)

Municipio	GPC	GPS	GDRC	I. Pobreza
Ant. Ante	64.97	78.83	111.06	0.62
Urcuquí	68.66	75.08	83.98	0.49
Loja	76.81	78.70	95.48	0.68
Zapotillo	92.50	81.51	69.78	0.54
Saraguro	96.45	85.44	98.49	0.22
Paltas	79.73	69.68	80.72	0.47
Celica	94.87	78.71	86.76	0.54
Calvas	85.81	12.42	12.77	0.68
Macará	82.41	80.04	79.69	0.76
Puyango	84.68	65.24	70.93	0.57
Gonzanamá	52.97	80.42	134.60	0.47
Espíndola	93.79	82.69	75.62	0.44
Sozoranga	97.48	63.70	64.50	0.48
Chaguarp	77.86	76.61	91.08	0.57
Pindal	97.10	74.66	74.53	0.66
Quilanga	49.40	65.55	122.07	0.71
Babahoyo	83.83	67.96	92.20	0.67
Pueblviejo	78.73	73.81	100.45	0.44
Quevedo	73.99	64.30	103.45	0.65
Ventanas	80.27	74.83	97.63	0.51
Portoviejo	85.65	74.91	88.31	0.70
Montecristi	72.63	87.66	129.57	0.58
Manta	84.17	87.02	120.90	0.66
Jipijapa	96.19	69.33	9.19	0.53
24 de Mayo	92.11	78.97	85.25	0.42
Sta. Ana	91.88	68.20	71.94	0.42
Sucre	85.37	73.69	76.92	0.44
Bolívar	93.97	68.25	72.22	0.45
Junín	97.65	73.39	44.86	0.52
Paján	75.95	81.23	116.39	0.46
El Carmen	59.53	73.72	124.42	0.44
Tosagua	85.61	77.65	82.14	0.54
Pichincha	93.80	78.92	64.11	0.44
Flavio Alfaro	95.44	78.00	93.68	0.44
Morona	84.98	83.78	85.15	0.17

Tabla No. 2 (Continuación)

Municipio	GPC	GPS	GDRC	I. Pobreza
Gualaquiza	81.90	87.67	100.41	0.12
Limón Indanza	74.50	86.75	102.40	0.43
Santiago	91.71	89.35	88.17	0.38
Palora	85.07	75.30	44.46	0.36
Tena	64.21	78.73	116.32	0.34
Quijos	75.62	72.34	71.27	0.21
Orellana	12.39	70.38	545.00	0.20
Archidona	65.27	72.33	126.55	0.24
Pastaza	88.17	87.68	98.44	0.54
Sta. Clara	99.62	18.01	17.50	
Quito	56.42	67.53	110.51	0.88
Cayambe	54.76	75.10	90.12	0.46
Mejía	48.91	80.98	127.46	0.62
P. Moncayo	58.99	92.35	121.10	0.33
Rumiñahui	50.43	80.79	155.02	0.85
Sto. Domingo	46.52	77.19	136.97	0.76
Ambato	51.97	77.98	131.32	0.67
Pelileo	45.50	84.02	123.47	0.47
Píllaro	65.00	83.10	125.45	0.46
Baños	44.88	79.76	170.80	0.69
Patate	72.14	72.37	80.81	0.32
Quero	74.53	75.84	83.56	0.39
Cevallos	55.62	72.16	119.65	0.59
Mocha	70.06	60.07	74.45	0.52
Tisaleo	64.97	58.08	76.30	0.35
Zamora	76.69	65.96	75.12	0.38
Chinchi	80.28	83.25	96.27	0.22
Yacuambí	96.02	82.50	90.13	0.28
Yanzatza	69.21	71.94	85.60	0.48
Nangaritza	23.51	73.87	275.71	0.05
El Pangui	57.74	60.32	75.32	
Isabela	83.25	71.64	82.45	0.61
G. Pizarro	56.20	72.90	98.49	0.12
Lago Agrio	75.98	73.73	83.23	0.28
Putumayo	49.28	73.17	129.01	0.04
Cascales	96.92	81.71	78.37	
Promedio	73.54	73.20	99.83	
Std. desv.	17.37	13.47	57.25	
cf. var.	0.24	0.18	0.57	

Fuente: Contraloría General del Estado (1992) - CONADE.
Elaboración: Autor.

Gráfico No. 2 :Indicadores de Gestión: Consejos
Provinciales

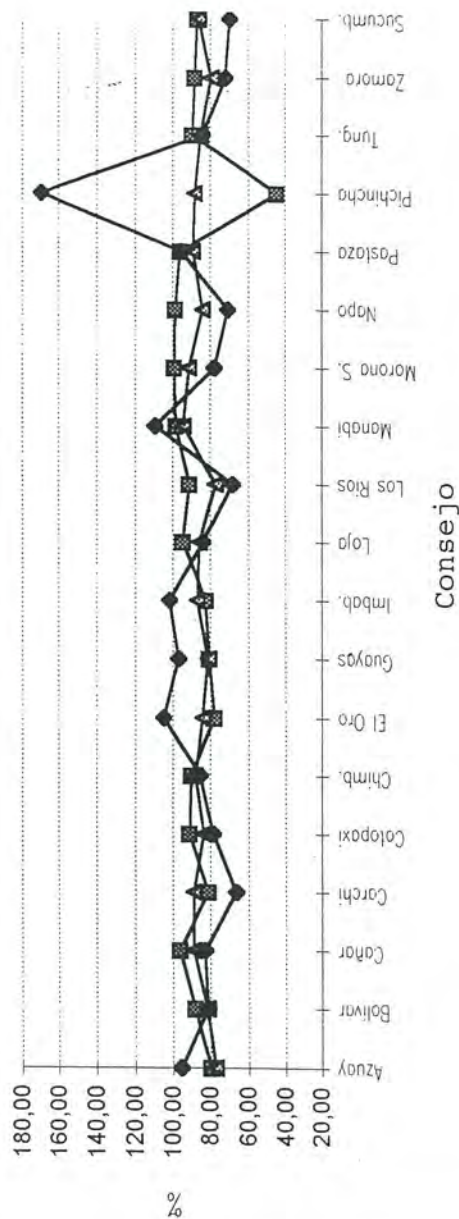
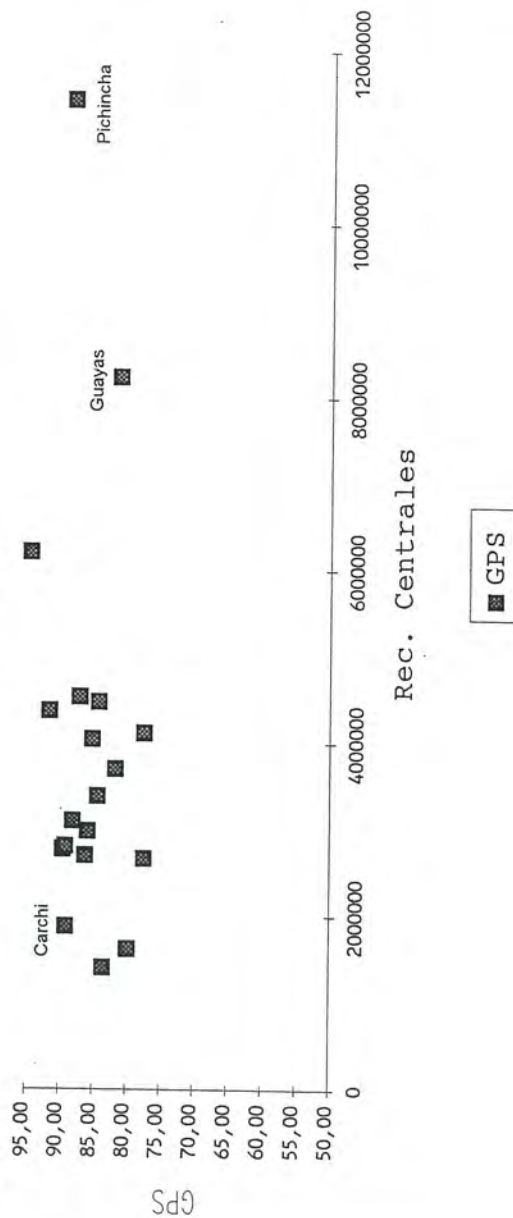


Gráfico No. 3: Scatter GPS-Recursos Centrales.
Consejos



frente al grado de prestaciones sociales. Como puede observarse en el gráfico correspondiente, no existe ninguna relación entre las variables: altos niveles de asignaciones no necesariamente implican mayor gasto en prestaciones sociales; puede observarse el ejemplo de los Consejos de Pichincha y Guayas, con los mayores niveles de transferencias centrales, pero menores proporciones de gasto social; como comparación se grafica el caso del Consejo de Carchi.

La situación varía algo en cuanto a los municipios, especialmente al comprobar la misma relación respecto a los recursos centrales: aunque la desigualdad en la provisión de los recursos centrales por municipio es evidente, puede apreciarse alguna tendencia a la acumulación de puntos en áreas bajas de asignaciones y relativamente altas de gasto social; en otras palabras, podría arriesgarse una hipótesis sobre la posibilidad de que los municipios pequeños tuvieran una ligeramente superior tendencia a utilizar una mayor parte de sus recursos en prestaciones de corte social.

Evidentemente estas relaciones presentan una enorme debilidad al circunscribirse estrictamente en un análisis estadístico vertical. Una confirmación o negación de hipótesis y relaciones sólo podría resolverse en el marco de un análisis horizontal (intertemporal). Consideramos sin embargo que tal análisis podría verse afectado seriamente por ingrediente "estacionales" políticos. En todo caso se propondría la utilización de este juego de indicadores para análisis estáticos de corto plazo, tal vez incluso para descubrir las implicaciones económicas del juego político seccional.

En todo caso, la estructura seccional muestra en términos generales, altos grados de dependencia financiera, aceptables grados de destinación de gasto a prestaciones sociales (más altos en el caso de consejos provinciales), casi ninguna relación entre los montos de asignaciones centrales y gasto en tales prestaciones; una apreciable desigualdad en la gestión de diversos municipios. Aunque puede arriesgarse una hipótesis parcial referente a mayores propensiones al gasto social de parte de municipios pequeños.

Cabe matizar sin embargo acerca del peso de gastos corrientes frente a la medida de gasto social utilizada en este párrafo. Según evaluaciones

gubernamentales (26), al rededor de la mitad de los gastos de los gobiernos seccionales son de índole corriente, y tan sólo un promedio del 30% se destina a inversión; esto indica que del GPS promedio utilizado arriba, una apreciable parte se compone de gastos corrientes. En este sentido tal indicador debe asumirse con una adecuada ponderación a la baja.

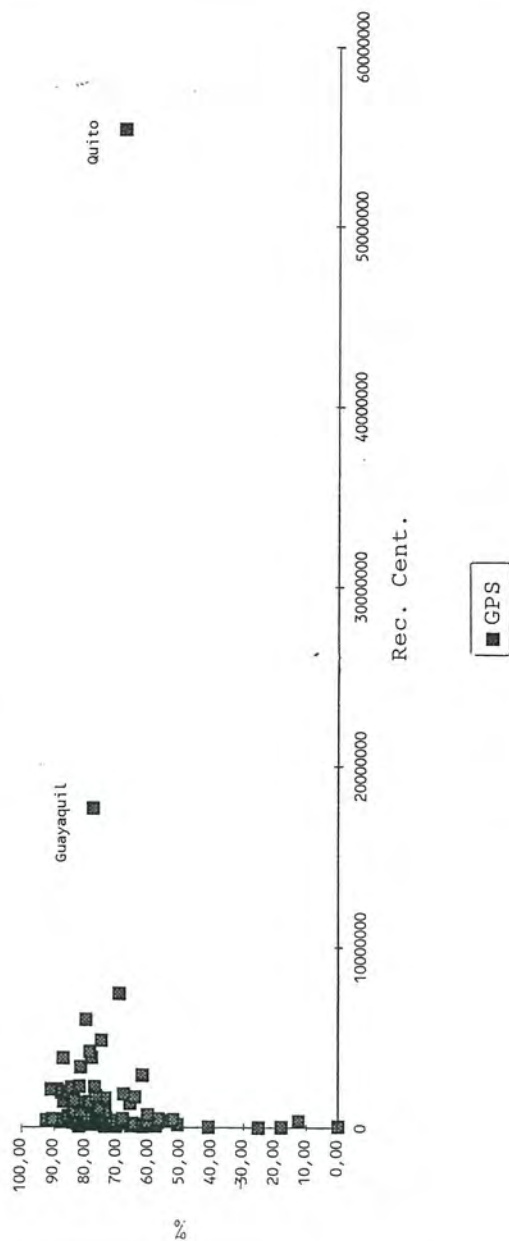
La misma fuente gubernamental enumera algunos problemas adicionales: la pérdida de tiempo de los funcionarios seccionales en el trámite de asignaciones, el bajísimo grado de autofinanciamiento, la desactualización de normas legales, la falta de planificación en los gastos e inversiones, la falta de preparación de los ejecutivos ...

Sin embargo no es sólo la problemática estructura seccional el único elemento a tomar en cuenta. Cabe cuestionarse acerca de las mismas condiciones sociales. Dos de los elementos que sustentarían la viabilidad de un proceso descentralizador son la relativa mejora en el nivel educativo de la sociedad -medida a través de la reducción del analfabetismo- así como en el avance del proceso de urbanización.

Aparentemente ambas condiciones son ciertas; pero si observamos la Tabla siguiente podremos señalar algunas diferencias: si bien en términos totales la población ecuatoriana se ha urbanizado (la proporción de población urbana es superior a la rural), ello es aparente; si descartamos el peso de cuatro provincias, la población ecuatoriana sigue siendo rural...también es conocida la falta de confiabilidad de los datos de analfabetismo, al ser medidas estáticas, y al no existir ninguna medida acerca del analfabetismo funcional; en todo caso parece difícil no pensar en que niveles avanzados de pobreza conspiran ciertamente contra dados niveles de educación.

26 Para este análisis se elabora un juego de indicadores de la siguiente forma: GPC (Grado de Participación Central), relación de ingresos centrales (transferencias corrientes y de capital, crédito público) respecto a ingresos totales; GPS (Grado de Prestaciones de Servicios), proporción que ocupa la prestación de servicios (educación y cultura, planificación, higiene ambiental, agua, transporte y comunicaciones, energía y otros servicios comunales y económicos) dentro del gasto total; GDRC (Grado de Destinación de Recursos Centrales), proporción de uso de ingresos centrales respecto a gastos de prestación de servicios. Toda esta información se obtiene en base a las consolidaciones realizadas por la Contraloría General.

Gráfico No. 4: Scatter GPS-Rec. Centrales: Municipalidades 1992



Respecto a este punto se incluye también los promedios provinciales de los índices compuestos de pobreza generados por el CONADE (27); se puede observar alguna -obvia- correlación entre las cifras de ruralidad y pobreza.

Frente a esta realidad se han sucedido series de propuestas a partir del tema de la Descentralización, que bien podrían dividirse en las siguientes:

“una municipalista, representada por la AME, que contempla un proyecto de Ley Orgánica de Régimen Municipal. Una de regionalización, asumida por la SENDA, con reformas a las leyes del régimen provincial y del régimen municipal, y con la propuesta de una ley de regionalización. Una de reforma global al régimen seccional, formulada en el marco del Programa de Fortalecimiento Municipal que se concreta en una propuesta de Ley general sobre el régimen seccional ecuatoriano.” (28)

Junto a ellas también se presentaría una propuesta indígena autonomista, basada en el reconocimiento de la multinacionalidad y pluriculturalidad del Estado.

Esta última propuesta presenta elementos enormemente válidos. La exigencia de reconocimiento de un status cultural ligado a formas jurídicas de reconocimiento del mismo, dista bastante de aquellas posturas meramente reivindicativas y sin brújula; no por nada el movimiento indíge-

27 CONADE, Agenda para el desarrollo: plan de acción del gobierno 1993-1996, s/f, s/l

28 De Ladastida, Edgar, et.al., Mapa de pobreza consolidado - nivel parroquial urbano y rural, CONADE, Serie de documentos técnicos, vol. 2, Abril, 1993. Este estudio es la compilación de una serie de investigaciones que han medido la pobreza a nivel cantonal y parroquial. El índice compuesto consiste en tomar una de esas investigaciones, obtener de ella los valores máximo y mínimo que hubiera determinado, y aplicar entonces la siguiente fórmula:

Máximo valor - indicador cantonal

$$\text{Índice compuesto} = \frac{\text{Máximo valor} - \text{Mínimo valor}}{\text{Máximo valor} - \text{Mínimo valor}}$$

Al estandarizar las medidas, se pueden elaborar índices promedios globales. Este sería el índice promedio utilizado en esta sección. Su recorrido va de 0 a 1; mientras mayor sea el valor, significará menor pobreza.

na puede ser considerado como un notable germen de un movimiento social más activo, aunque aún presente fisuras. Es más, el movimiento indígena dista aún de ser un movimiento consolidado, aunque su capacidad de autoanálisis y autocritica tiene indudables rasgos de madurez. Tal potencialidad pudo observarse en el proceso de formación del Parlamento Amazónico, en Noviembre de 1993:

“Si se analiza el proceso organizativo de los pueblos indígenas tanto de la Sierra, Costa y Amazonía, se puede observar que la necesidad de enfrentar al mundo blanco-mestizo obligó a adoptar formas organizativas ajenas a lo tradicional en lo que concierne a la administración del poder al interior de cada uno de estos pueblos.. Sin embargo, en la entraña de las comunidades actuaban subyacentes las formas de gobierno tradicionales.. Con el tiempo la contradicción interna se ha vuelto casi insoportable, tanto que en el último congreso de la CONAIE (1990) se empieza a hablar de la necesidad de reunificar a los pueblos por sus nacionalidades: Quichua, Shuar, Cofán, Siona, Secoya, Huaorani, Achuar, Awa, Chachis, entre otras.” (29)

Tal estado en la cuestión indígena implica un enorme valor como apoyo a un proyecto descentralizador, aunque no presente las condiciones para ser un eje fundamental.

El resto de planteamientos pasa por diversas posiciones; la municipalista apuesta a la capacidad de gestión de los regímenes locales, apuntalada por mecanismos de apoyo técnico y financiero externos; en este sentido, programas como el de desarrollo municipal (PDM) auspiciado por el Banco del Estado y GTZ, presentan amplias posibilidades, aunque su éxito dependería en mucho de la continuidad de los procesos de tecnificación y racionalización en el manejo de asuntos municipales, así como de la disponibilidad de recursos para mantener los sistemas de capacitación y crédito. Por el momento además, el universo de aplicación de la asistencia estaría limitado.

29 Carrión, Fernando, Descentralizar es la clave, en DIARIO HOY, Quito, 03-09-94, pg. 7 B.

Tabla No. 3
Población nacional: composición, alfabetismo y pobreza
porcentajes

Provincia	Pob. urbana	Pob. rural	Analfa- betismo	Pobreza*
Azuay	43.2	56.8	11.9	0.40
Bolívar	21.1	78.9	18.9	0.53
Cañar	29.3	70.7	17.5	0.56
Carchi	40.6	59.4	8.6	0.48
Cotopaxi	33.7	66.3	19.9	0.35
Chimborazo	32.9	67.1	22.9	0.39
El Oro	70.5	29.5	5.2	0.61
Esmeraldas	44.0	56.0	13.0	0.45
Guayas	76.3	23.7	6.6	0.57
Imbabura	48.7	51.3	16.0	0.5
Loja	39.5	60.5	9.0	0.56
Los Ríos	37.8	62.2	13.7	0.57
Manabí	42.0	58.0	13.6	0.5
Morona Santiago	28.3	71.7	10.4	0.29
Napo	22.9	77.1	12.2	0.25
Pastaza	36.2	63.8	12.4	0.54
Pichincha	72.9	27.1	6.5	0.65
Tungurahua	41.9	58.1	12.1	0.49
Zamora Ch.	24.6	75.4	8.4	0.28
Galápagos	81.9	18.1	2.6	0.61
Sucumbíos	26.6	73.4	9.7	0.15

* Índice promedio de pobreza a partir de datos parroquiales.

Fuente: INEC 1990. CONADE.

Elaboración: Autor.

Una propuesta de regionalización a su vez, si bien parecería factible y hasta válida, aparte de presentar inconvenientes prácticos de aplicación, parecería no pasar más allá de lo superficial, dejando casi inalteradas las condiciones socio económicas subyacentes. La idea sin embargo, podría integrarse a una estrategia estatal de flexibilización de relaciones regionales en base al auspicio de actividades económicas y administrativas determinadas.

En todo caso, como principio de sencillez y base concreta de trabajo, creemos válida la posibilidad de aprovechar las bases institucionales de los municipios y consejos provinciales como pivotes de la reforma.

UNA DESCENTRALIZACIÓN PRAGMÁTICA E INTEGRADORA

Cuál es la realidad de partida del problema de la centralización? Permaneciendo en el área estrictamente económica, no se puede ignorar la segmentación regresiva del sistema económico nacional. La economía ecuatoriana se divide en segmentos diferenciados dispares totalmente:

- * un segmento petrolero, sumamente activo, acumulador de apreciables cantidades de capital, generador de al rededor del 17% del excedente económico y del PIB; con altísimos grados de productividad.

- * un segmento urbano moderno, centrado en las actividades de alto comercio e industria, finanzas, etc.; generador de alrededor del 49% del PIB y el 75% del excedente económico.

- * un segmento rural moderno, basado en la agricultura modernizada, la ganadería, abastecedores de los mercados internos selectos; madereros, agroindustria, etc.; generador del 17% del PIB y 16% del excedente.

- * segmento urbano tradicional, conformado por artesanos, pequeños comerciantes, pequeños productores, empleados; genera el 13% del PIB.

- * segmento rural tradicional, conformado por pequeños campesinos, comunidades rurales, pequeños comerciantes, genera alrededor del 5%

del PIB, y junto con el segmento anterior, no llegan a captar ni el 10% del excedente.

Tal segmentación es regresiva por cuanto, mientras el crecimiento promedio de la productividad en el sector moderno alcanza el 2,5% anual, la del segmento rural tradicional apenas llega al 0,2%; la situación es crítica, considerando que los sectores tradicionales ocupan al rededor del 54% de la PEA.

Esto se relaciona con la cuestión territorial en tanto tales segmentos productivos engloban precisamente a sectores geo-sociales determinados. Utilizando esquemas de estudio espacial, Guzmán (1994) acierta a relacionar los segmentos económicos con áreas espaciales definidas: el segmento urbano moderno correspondería a un subespacio urbano central que engloba a las grandes metrópolis, las ciudades intermedias y los centros urbanos locales; el subespacio de periferia activa daría marco al segmento rural moderno, expresado en el sector agroexportador y al petróleo en el sector minero-exportador; el subespacio de la periferia pasiva, conformada por las comunidades indígenas y campesinas; el campesinado marginal daría sustento al segmento rural tradicional.

Esta relación es fundamental pues nos ubica en la realidad de partida: un conjunto orgánico de actores dispersos en condiciones dispares, repartidos en espacios geopolíticos crecientemente correspondientes con bandas de accionar económico distinto. Los sectores poblacionales más pobres se ubicarían en los espacios físicos de la periferia pasiva, a su vez correspondiente a áreas de actividad económica poco flexible y en permanente debilitamiento. Queda por aclarar en tales sectores socio-económicos el predominio de tendencias de concientización y "activación" popular, o de creciente individualización y sobrevivencia personales.

En este marco, una política de descentralización debería tender a auspiciar el fortalecimiento de aquellos sectores socio-políticos debilitados, atendiendo sus vertientes administrativo territorial y económico. El objetivo natural de tal política sería el de proponer un adecuado grado de concientización y activación populares. Tal objetivo es especialmente complejo en el entorno urbano bipolar, donde se radicalizan con especial fuer-

za los rasgos de aquella cultura política clientelista y el matiz individualista impreso por la crisis económica.

La descentralización se transformaría así en una forma de activación y fortalecimiento social; un peculiar intento de transformar a lo político en una forma de activación económica y social.

MECANISMOS

Es vital diferenciar el sentido y el área de aplicación de tal proceso. Las áreas de influencia metropolitana parecerían reunir los requisitos necesarios para emprender una política descentralizadora más completa: su grado de desarrollo institucional y las condiciones sociales de su población, lo permitirían bajo cierto margen. Las provincias de Pichincha, Guayas, Azuay, El Oro, podrían acceder a estas políticas; pero incluso allí, se debería diferenciar perfectamente la realidad urbana de la rural. En este sentido, a mayores grados de desarrollo urbano y solidez institucional, se corresponderían mayores posibilidades de transferencia de funciones.

En base a lo anterior, pueden aplicarse las propuestas de Astudillo (1994), en el sentido de reformular la estructura organizacional urbana, partiendo de módulos organizativos cuyas relaciones dependerán del tamaño de la ciudad: partiendo de los módulos tradicionales de barrios y parroquias se introduciría una forma distrital a partir de la cual se conformaría la organización urbana; dependiendo del tamaño de la urbe se crearían niveles como las juntas parroquiales o los consejos de distrito; la idea es agilizar la gestión municipal, más bajo la forma de una desconcentración del poder municipal, permitiendo la participación directa de los pobladores a través de las juntas barriales o parroquiales.

La posición de la administración central en este caso puede ajustarse perfectamente a un esquema de disminución de asignaciones fiscales para las municipalidades grandes, así como una transferencia de funciones mixta (30). De todas maneras podría pensarse en la posibilidad de algún

30 Tassi, Giovanna, La conciencia frente al espejo, DIARIO HOY, Quito, 28-11-93, pg. 7A. Ver además la sección especial Cultura, del DIARIO HOY, del 12 de diciembre de 1993.

nivel de competencia en la prestación de servicios públicos a través de empresas provinciales. En cuanto al financiamiento, podría permitirse una doble hacienda en los impuestos a la actividad comercial, cobro por las prestaciones de servicios, facultades totales sobre las empresas municipales como fuente de ingresos. Un caso especial sería el cálculo de los niveles de participación de los gobiernos seccionales, municipios en este caso, dentro del cobro de diversos impuestos. No puede olvidarse que el monto recaudado de impuestos está fuertemente concentrado en las metrópolis; pero tampoco puede olvidarse que la población y las transacciones comerciales no son materia de propiedad privativa de autoridad regional alguna.

En el caso de las áreas periféricas, conformadas por centros urbanos intermedios y segmentos rurales, el modelo de descentralización deberá establecer características peculiares. En primer lugar, la dispersión geográfica, la estructura económica, el deterioro social no permiten un desligamiento estatal; a al contrario, posiblemente la mejor forma de apoyo a la descentralización como proyecto de reactivación social, sea el incremento y optimización del uso de recursos de procedencia central.

En este marco podría entenderse el nuevo papel que asumirían los concejos provinciales, transformados en corporaciones de desarrollo regional-provincial, cumpliendo al mismo tiempo dos funciones: convertirse en nudo de enlace de las disposiciones nacionales emanadas desde el gobierno central, y en mecanismos de apoyo directo a las áreas rurales. Para municipalidades principales o grandes, el nuevo consejo provincial fungiría como regulador de las relaciones financieras con el centro (niveles de asignación, o de participación en la recaudación de impuestos), coordinador permanente de actividades intermunicipales, asesor organizacional, etc.

Para regiones municipales periféricas en cambio, predominantemente rurales, este organismo fungiría también como un mecanismo subsidiario completo, es decir, colaboraría financiera y físicamente con obras de importancia provincial o municipal, en caso de solicitarlo tales entidades.

Respecto a las municipalidades rurales, su estructura debería ser básicamente diferente, siendo lo más apropiado los mismos pobladores definieran su estructura organizacional. En todo caso podría sugerirse que tal

estructuración se diera en función de comunidades, vecindades, villas, o incluso asociaciones o cooperativas.

En todo caso, el punto nodal de este esquema será la posición del gobierno central. Como ya se dijo, en el caso de sectores rurales pobres, el Estado no puede darse el lujo de retirarse, al menos financieramente. En términos convencionales podríamos hablar de una descentralización meramente administrativa, de funciones. La clave de tal proceso radicaría fundamentalmente en reducir al máximo la dependencia fiscal del municipio de este tipo. Al contrario del municipio urbano, en el que tal dependencia se reducía directamente a base de reducir las asignaciones directas, en el municipio rural la independencia se lograría estructurando un sistema de transferencia automática de recursos, con monto y periodicidad perfecta y oportunamente conocidas (31). Para ello también podría ayudar el nuevo organismo provincial, actuando como agente de transferencia cercano de tales recursos. (32)

Respecto a los montos a asignar, bien podría extenderse a los municipios directamente la propuesta de Guzmán (1994), originalmente referida a los consejos provinciales, consistente en determinar las asignaciones centrales en base a un adecuado marco de ponderación parcial, en el que cada organismo seccional recibiera un monto compuesto por una asignación mínima común, y adicionales basados en diferentes factores: nivel de pobreza, desnutrición y mortalidad infantil, grado de sostenibilidad de suelos, niveles de migración, etc.

La perdurabilidad y permanencia de las asignaciones debería sin embargo sujetarse (al menos al principio del proceso) a una evaluación permanente de la gestión local, tomando en cuenta que "El gobierno nacional es responsable por las transferencias que efectúa y el gobierno local lo

31 Tal forma de transferencia implica que el Estado puede trasladar al municipio, en este caso, las funciones que dicho ente crea estar en capacidad de asumir; en todo caso, el gobierno central puede decidir trasladar obligatoriamente más funciones al ente, en caso de que tal organismo no muestre agilidad suficiente en el traslado. Ver Rufián Lizana (1993)

32 No puede pensarse en esquemas de doble hacienda o cobro de nuevas e incrementadas tasas o impuestos, debido a que la magnitud de la pobreza representa una infranqueable restricción de capacidad tributaria

es por las transferencias que recibe.” (33) La posibilidad de evaluar el desempeño local, y el proceso mismo de la descentralización, podrían encargarse a organismos autónomos dedicados exclusivamente a tal actividad.

En el área política, los nuevos representantes provinciales bien podrían ser nombrados o electos, en cuyo caso el sistema administrativo territorial dependiente bien podría desaparecer. A nivel municipal sin embargo, debería asumirse un sistema electoral abierto; es decir, un sistema de elección directa, con la participación irrestricta de independientes, y con un orden cronológico extendido, es decir, elecciones con un amplio margen temporal de campaña (por ejemplo, entre la convocatoria a elecciones y el sufragio podría proponerse un lapso de seis meses, dentro de los cuales podría incluso pedirse a los candidatos una serie de requisitos, como el cumplimiento de cursos de capacitación), y una frontera flexible de sufragio (es decir, que las elecciones seccionales se realicen con un margen de tiempo intermedio, entre sí y respecto a las elecciones generales). Puede sugerirse también el eficiente desempeño administrativo seccional como requisito para acceder a cargos públicos regionales.

En términos más globales, tampoco deben descuidarse elementos aparentemente obvios pero fundamentales: la necesidad de mantener una política económica estable y un manejo político de apertura y generación de diálogo y consenso.

33 El papel de los Consejos es sumamente dúctil; igualmente podrían desempeñarse como fondos de desarrollo regional, como lo que describe el BID. Ver: BID, *El progreso económico y social de América Latina*, 1994

Conclusiones

En nuestro país la descentralización político administrativa no existe, ni podría existir completa al menos. No es demasiado correcto el asumir al Estado como un ente culpable; la historia es experta en contradecir consensos sospechosos. No se puede atacar a un Estado hace tiempo inexistente como proyecto político, con una organicidad voluble y tenue; un estado construido por voluntades regionales cambiantes y que adquirió una peligrosa solidez a partir de los 70's. Un riesgo para una estructura de poder confiada en la sujeción de las grandes masas a través de una cultura política basada en el clientelismo, la miopía, el regionalismo, y últimamente, el reforzado esquema mental individualista impreso por la crisis económica.

Puede creerse en la viabilidad de la descentralización basándose en una potencial condición receptora de la sociedad, pero hemos visto los límites de una población relativamente urbana pero relativamente rural; una sociedad pobre e inculta.

En vista de todo eso, el proceso descentralizador debe asumirse como una estrategia más -y muy importante- para alcanzar metas mayores, como la atenuación de las distorsiones de nuestro sistema económico, la reactivación de los sectores de actividad deprimida, la creación de medios materiales para la reducción de la pobreza, y la ampliación de la base del sistema democrático representativo actual. Es sin embargo una herramienta de uso restringido y selectivo, dadas las características desiguales de la estructura administrativa y económica del país.

Y detrás de todo nunca debemos olvidar que la administración regional es un problema que nunca podrá desvincularse de distorsiones seculares como la concentración del poder económico y nuestra inserción en el mundo. Un proceso de reforma política nunca puede ser exclusivamente tecnocrático, si no quiere fracasar. Y esa es una lección que procede de los mismos países desarrollados (34).

En este sentido, la praxis de un esquema descentralizador presenta múltiples compromisos necesarios: una selección adecuada de los receptores y los niveles o grados del proceso de descentralización, el traslado efectivo de funciones administrativas a los entes descentralizados, la necesidad de reconstituir las asignaciones centrales, disminuyendo su peso dentro del financiamiento de organismos seccionales urbanos grandes, y aumentándolo en el de los rurales pequeños; la reestructuración de los Consejos provinciales como mecanismos de apoyo y contacto hacia municipalidades y poblaciones no organizadas; la necesidad de contar con organismos seccionales ágiles, formados al amparo de procesos electorales particulares y participativos, asegurando al mismo tiempo los mecanismos adecuados de evaluación y seguimiento por parte de los electores. Y en el trasfondo de este proceso, la tácita necesidad de replantear el papel del Estado como ente facilitador de oportunidades; no necesariamente realizador de proyectos, pero lo suficientemente ágil como para aprovechar tanto su capacidad normativa cuanto los mecanismos externos a él, como el mercado mismo.

No debe olvidarse tampoco que mucho del actual problema de centralización que pretende atacarse no se debe tanto a la presencia de un Estado gigante y megalómano cuanto a la ausencia de una sociedad civil fuerte y participativa; desde este punto de vista el problema es más político que administrativo o económico. Es fundamental por tanto recuperar este ingrediente político dentro de cualquier propuesta y no limitarse a reasignar funciones, sino procurar la participación activa de las masas en la definición y marcha de sus organizaciones, fortaleciendo su capacidad de evaluación y crítica hacia las mismas.

En todo caso, ningún mecanismo o meta se desviará de una realidad evidente e ignorada: la necesidad social de asumir responsabilidades en el proceso de cambios de nuestro entorno; al fin y al cabo, toda problemática, -y su solución- requerirá la definición de posiciones por parte de todos los agentes que componen una sociedad. Ninguna sociedad cambia si no quiere hacerlo.

Bibliografía

Astudillo Romero, Jaime

- 1994 **Ecuador: límites y posibilidad de la participación ciudadana**, ponencia presentada al V Simposio Nacional de Desarrollo Urbano, Cuenca, abril.

Ayala Mora, Enrique (ed.),

- 1989 **Nueva historia del Ecuador**, varios volúmenes, CEN-Grijalbo, Quito.

BID

- 1994 Progreso económico y social de América Latina.

Boisier, Sergio.

- 1991 *La descentralización: un tema difuso y confuso*, en: Nohlen, Dieter, **Descentralización política y consolidación democrática**, Nueva Sociedad, Caracas.

Carrión, Fernando

- 1994 **Experiencias de descentralización en América Latina: análisis comparativo**, ponencia presentada al Seminario: El reto de la descentralización como base de la Reforma constitucional, Consejo Provincial de Pichincha-ILDIS, Septiembre 1994.

CONADE

Agenda para el desarrollo: plan de acción del gobierno 1993- 1996, s/f, s/l

Contraloría General del Estado

- 1992 **Consolidación de la información financiera del sector público: 1992**, Dirección de normas y consolidación financiera, Quito.

CORDES-BEDE

- 1993 **Descentralización y Gobiernos seccionales**, La Huella Ed., Quito.

Crozier, Michel

- 1988 **Cómo reformar al Estado: tres países, tres estrategias: Suecia Japón y Estados Unidos**, Fondo de Cultura Económica, México.

Guzmán, Marco Antonio

- 1994 **Bicentralismo y pobreza en el Ecuador**, Corporación Editora Nacional, Quito.

IDIS-ILDIS

- 1994 **Descentralización del poder y construcción de sujetos colectivos**, Seminario Democracia y desarrollo.

de Labastida, Edgar, et. al.

- 1993 **Mapa de pobreza consolidado - nivel parroquial urbano y rural**, CONADE, Abril.

Lahera, Eugenio

- 1994 *Nuevas orientaciones para la gestión pública*, en REVISTA DE LA CEPAL, No. 52, Santiago.

Maiguashca, Juan

- 1992 *La cuestión regional en la historia ecuatoriana (1830-1972)*, en Ayala Mora, Ed., **Nueva historia del Ecuador**, vol. 12, Quito.

Nohlen, Dieter (ed.)

- 1991 **Descentralización política y consolidación democrática**, Ed. Nueva Sociedad, Caracas.

Pachano, Simón

- 1991 *Ecuador: la descentralización como propuesta democrática*, en Nohlen, Dieter, **Descentralización política y consolidación democrática**, Nueva Sociedad, Caracas.

Quintero, Rafael (ed.),

1991 **La cuestión regional y el poder**, Corporación Editora Nacional, Quito.

Rodríguez P., Carlos

1994 *Descentralización*, en ILDIS, **Léxico político ecuatoriano**, Quito.

Rofman, Alejandro

1992 *El proceso de descentralización en América Latina: Causas, desarrollo y perspectivas*, en: DESCENTRALIZACION POLITICO-GESTION PUBLICA, CLAD, No. 3.

Rufián Lizana, Dolores

1993 *El financiamiento en los procesos de descentralización*, en REVISTA DE LA CEPAL, No. 50, Santiago de Chile, Agosto.

SERVIDATOS, Diario Hoy.

**Mención de honor:
La descentralización
económica del Estado
en el Ecuador**

Xavier Alberto Sánchez S.

Presentación

A pasos de alcanzar el nuevo milenio, la “aldea planetaria” se encuentra sumida en un pozo de inequidad. Así, mientras unos países derrochan abiertamente sus recursos en suntuarios y armamento altamente sofisticado; otros, ubicados generalmente bajo la línea ecuatorial, se debaten entre la vida y la muerte, rodeados de miseria y sin ninguna esperanza.

La no solo injusta, sino también inadecuada, distribución del ingreso, se manifiesta también cuando unas pocas manos se repletan de dinero, mientras otras se alzan clamando justicia o mendigando. Lo anterior se asocia también a los centros urbanos: unos prioritariamente atendidos en detrimento de los más pequeños y de la realidad rural.

Hay mucho que construir para superar la inequidad, descentralizar es una de las tareas. El momento es propicio para hacerlo y en el proceso habrán muchos beneficiados y como en todo: afectados y opositores.

1. Evolución Histórica del Centralismo Institucional y Económico en el País

1.1 PLANTEAMIENTO INICIAL

Considerando que el presente trabajo se encarga del estudio e indagación del proceso de descentralización, es importante reseñar su opuesto, que históricamente lo antecede, en el que aún vivimos y al parecer está llegando a su ocaso.

Encontramos una primera etapa en los albores de nuestra historia, en la que se destacan la participación comunitaria en las tareas vinculadas a la producción y la propiedad colectiva de la tierra en el espacio territorial del Ayllu. Existe la equidad como precepto básico en una organización social igualitaria.

En una etapa siguiente, empieza la injusticia en la distribución de lo producido; la sociedad se divide en clases y aparece el Estado. Nos hallamos en presencia del Incario. Luego vendrá con la colonia la subyugación y la explotación de hombres y recursos, trayendo también, como elemento positivo, una institución de suma importancia para nuestro estudio: Los Cabildos. En el Anexo N° 1 se describen con mayor amplitud puntos sucintamente aquí tratados.

En el curso de la investigación histórica, ingresamos posteriormente en la fase evolutiva que da formas más concretas al centralismo económico e institucional de nuestros días. Respecto de este período, diremos que responde a las exigencias propias de la formación de la República y sumando a ello el rol de la agricultura, se configuran ya, las características del Estado actual.

Para efectos de análisis dividiremos la etapa republicana en tres partes: una, encargada de describir la formación de la República, otra, para la consideración del presente orden de cosas y otra final, para referir el agotamiento del ser actual del Estado.

1.2. LA FORMACIÓN DE LA REPÚBLICA.

Tránsito largo, lleno de dificultades y sinsabores es el que dio inicio a la República en el año de 1830. Esta nace tras una serie de acontecimientos que se originan en las primeras reacciones de la Colonia en contra de la Metrópoli y la decadencia de la misma.

Cabe destacar el papel de los Cabildos como una de las causas que generan el proceso emancipación. Estos vienen desde el viejo continente con todos sus atributos y responsabilidades; dotados de autonomía administrativa y judicial, más la posibilidad de una discusión amplia y democrática de todos los integrantes de la ciudad en los “Cabildos Ampliados”, dan lugar al ánimo independentista. La historia recoge fechas de significativa participación de los cabildos en 1592, con la Revolución de las Alcabalas y la destacada actuación del Cabildo de Quito; en 1735, con la lucha de los comuneros de Paraguay y en Nueva Granada, en 1779.

Más tarde, aparecerá inmensa la figura de Bolívar y sus ideales libertarios; siendo él, quien propaló la formación de una nación grande y poderosa, que tuviera como divisa la unidad en la América Meridional, subrayando que “una sola debe ser la patria de los americanos”. En un período plagado de aspiraciones separatistas-federalistas, una prueba de lo cual constituye el emblema de Guayaquil que aún conserva la frase “Por Guayaquil independiente” donde muchos de los militares que habían participado en las guerras libertarias, aspiraban consolidar sus afanes caudillistas, se impusieron los esfuerzos por lograr una centralización territorial, y su correspondiente sistema administrativo.

En la Constituyente de Angostura, reunida en diciembre 1819, Bolívar presenta ya su proyecto de gobierno centralizado, ejecutivo vitalicio y legislativo hereditario. En marzo de 1821 y teniendo como antecedente los estatutos de Angostura se inicia la Constituyente de Cúcuta, hasta el

12 de Julio del mismo año. En la Villa del Rosario de Cúcuta se aprueban la ley fundamental, constando entre los puntos más importantes los siguientes: (1)

- Adopción de la forma unitaria y centralista de Gobierno;
- Poder Legislativo compuesto por un Senado y un Cámara;
- Poder ejecutivo con cuatro años de duración y reelegible por una sola vez;
- El Consejo de Gobierno compuesto por seis ministros.

Sobrevendrán después acontecimientos en extremo lamentables como la disolución de la Gran Colombia y la asignación de la pesada carga que significó para el Ecuador el pago de la deuda de la Independencia. En medio de ellos, la vida republicana de nuestro país se iniciaba con la primera Asamblea Constituyente, reunida en la ciudad de Riobamba a partir del 14 de agosto de 1830, encargándosele interinamente el poder al General Juan José Flores.

“El objetivo fundamental de los sectores terratenientes al luchar por la emancipación era cambiar la estructura política interna para ejercer su hegemonía económica con toda la fuerza del poder y beneficiarse de ese modo con el dominio sobre los estratos medios y populares; subsidiariamente era luchar contra la tributación impuesta por España.” (2)

En el año de 1835, Flores auspicia la aprobación de una nueva Constitución que con relación a la de 1830, mantiene los mismos requisitos para ser ciudadano, en cambio incrementa el valor de la propiedad para ser Senador a 8.000,00 pesos y para ser miembro de la Cámara de Representantes a 6.000,00 pesos; medidas con las que se aseguraba el dominio terrateniente y la continuidad oligárquica en el país.

El período constituido por la Gran Colombia y los primeros años de la República se ve signado por la inserción del país al capitalismo internacional, alimentado por el apogeo inglés y teniendo como apoyo el incremento del comercio; y de otro lado, la contraposición de intereses entre la burguesía comercial, que aspiraba a la apertura del comercio con los países capitalistas, prioritariamente con Inglaterra y su acceso al

poder político, mientras que, la clase terrateniente serrana, fincaba sus anhelos en la preservación del latifundio y del poder político.

El interés latifundista, necesariamente, se veía acompañado del paternalismo y autocracia ejercidos en la hacienda y esta característica se irradiaba a todos los ámbitos de la vida nacional, teniendo como freno a la burguesía comercial que pugnaba por el diseño de una política que permitiese integrar el país al capitalismo internacional, en base a la libertad del comercio y poder político.

1.3. LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO CENTRALISTA Y EMPRESARIO

La Revolución Liberal sienta las bases del Ecuador contemporáneo y marca la formación de un nuevo orden social, político y económico. El poder cambia de la clase terrateniente a la burguesía comercial y ésta se beneficia altamente durante el período comprendido entre 1914-1925 conocido como “la tiranía bancaria.”

En el contexto internacional, los Estados Unidos asumen la conducción del capitalismo mundial y arriban al país las primeras exportaciones de Capital; ello permitió, por ejemplo, la construcción de uno de las mayores obras Alfariastas, el ferrocarril Guayaquil-Quito, “Inicialmente el contrato para la construcción costaba 12’882.000 dólares en bonos que debían ser pagados gradualmente por el gobierno ecuatoriano, sobre esa cantidad se emitieron otros 5’250.000,00 dólares para ser pagados con lo que produjera el mismo ferrocarril”. (3)

La crisis del cacao ocasiona permanentes caídas del precio de este bien, a lo que la burguesía comercial exportadora reacciona con sucesivas devaluaciones de la cotización del dólar, pasando de 2.25 sucres en 1920 a 4.32 en 1925. En estas circunstancias se enciende la protesta popular concluyendo en los trágicos sucesos del 18 de noviembre de 1922 y del 13 de septiembre de 1923.

Con la Revolución Juliana, se siente la necesidad de fortalecer el aparato estatal, centralizar la administración pública y las decisiones políticas. En esas circunstancias, se emprende la transformación del sistema bancario y fiscal, liquidándose los bancos Comercial y Agrícola

del Ecuador, se dicta la Ley de Monedas, la Ley de Cambios, la Ley Orgánica del Banco Central, encargado de la regulación, emisión, circulación monetaria, estabilidad de cambio internacional, así como de la fijación de tipos de interés y descuento. Se crearon la Contraloría General del Estado y la Superintendencia de Bancos. Al mismo tiempo se intenta establecer una relación entre Estado y Sociedad, a través del Ministerio de Bienestar Social y Trabajo (1925) y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (1928).

Sobreviene un período marcado por una sucesión permanente de gobiernos de facto y de breves períodos constitucionales. Las funciones del Estado hasta 1950, eran la prestación de servicios y la vigilancia de ciertas actividades económicas, actuando como un simple observador de las fuerzas del mercado y un regulador permanente de conflictos. Se inicia la crisis de la estructura del poder basada en la hacienda, debido al fortalecimiento de una forma de explotación diferente a la hacienda tradicional, basada en relaciones capitalistas de producción. Hasta finales de esta década el crecimiento económico estuvo dado por la exportación de bienes agrícolas, principalmente café, banano y cacao.

Desde inicios de la década de los sesenta se asume la estrategia de industrialización para la sustitución de importaciones, luego vendrá la bonanza petrolera de los años 1972 - 1981, período que es fundamental para entender el desarrollo económico y la concentración del poder en el Estado. Entre 1970 y 1973 la importancia relativa del sector petrolero se multiplicó por 54 veces (Arnoldo Camacho) lo que permitió continuar con los subsidios implícitos en la estrategia de industrialización para la sustitución de importaciones y a la vez se acumularon reservas monetarias internacionales significativas, las que facilitaron el rápido crecimiento del sector industrial y otros sectores relacionados.

“ El Producto Interno Bruto (PIB) creció, en términos reales, a una tasa promedio del 8,2% durante el período 1965-1981. Comparativamente el sector agrícola creció a una tasa real del 3,4%, apenas superior al crecimiento de la población durante el mismo período. Esta diferencia refleja las políticas macroeconómicas predominantes, con subsidios significativos a la industria, el transporte y el sector servicios -particularmente en zonas urbanas-posibles gracias a la bonanza

petrolera y a expensas del sector agrícola y de la población rural” (4).

Bajo los auspicios de la bonanza petrolera, se genera un andamiaje mediante el cual el Estado asume progresivamente el rol empresarial y se fortalece a las clases medias de la población que ingresan en gran número al servicio público. A partir del año de 1982 el panorama económico varía sustancialmente debido a la acción de hechos de naturaleza interna y externa, pudiendo señalarse las altas tasas de interés en el mercado internacional, la recesión mundial, la caída de los precios del petróleo, la reducción de las reservas monetarias internacionales, la pérdida de credibilidad en el mercado financiero internacional acompañado de políticas monetarias fiscales expansivas que condujeron a altas tasas de inflación y a la depreciación del sucre.

“ Entre 1982 y 1990 el PIB creció en términos reales a una tasa anual del 2,3% reflejando el impacto de la crisis económica y financiera y la subsecuente recesión de 1982 . El período estuvo caracterizado por una gran austeridad. En él, los cambios modestos en las políticas macroeconómicas en favor de la agricultura la convirtieron en el líder del crecimiento económico. La contribución del sector agrícola al PIB creció en ese período a una tasa anual del 6,2% -prácticamente tres veces la tasa promedio de crecimiento de la economía- y dos veces la tasa de crecimiento experimentada por ese sector entre 1965 y 1981”. (5)

1.4. CRISIS DEL ESTADO

A partir de la década de los ochenta, como se ha expresado, una serie de acontecimientos empiezan a distorsionar el funcionamiento económico del Estado, y éste muestra sus debilidades frente al desarrollo nacional, acentuándose el deterioro de las condiciones de vida de los ecuatorianos. Para inicios de la presente década y en los últimos años principalmente, la condición de la economía nacional da pie para la intervención -acentuada fundamentalmente en el programa económico del Gobierno Nacional- del discurso neoliberal y de sus propuestas; dentro de ellas la crítica al “Estado empresario y sobredimensionado”, invocando el libre juego de las fuerzas del mercado. La crítica al Estado olvida, que éste ha sido

conducido por los sectores que detentan el poder económico en el país y que la evolución del mismo se ha relacionado íntimamente con su utilización para cumplir las finalidades de quienes concentran en sus manos la mayor parte de la riqueza nacional.

La historia de nuestra nación, puede ser también considerada como la historia del enfrentamiento de los sectores oligárquicos afincados en la Costa y en la Sierra, quienes adicionalmente, se hallan emparentados entre sí. "De acuerdo con un estudio realizado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central del Ecuador, todo el sistema bancario privado está controlado por no más de 200 personas. Apenas cinco bancos concentran la mayor parte de las operaciones activas y pasivas. El número de personas que, directamente o a través de personas jurídicas, controlan esos cinco bancos es aún menor. En torno a esos bancos se organiza una constelación de entidades, que abarcan compañías financieras privadas e intermediarias financieras, arrendadoras mercantiles, emisoras de tarjetas, depósitos mercantiles negociadoras de carteras". (6) La concentración y centralización de la producción y del capital bajo el capitalismo, conduce al imperio del capital financiero, el que impone su ritmo a todas las otras formas del mismo.

En esas condiciones, la crisis del Estado, visualizada en la pobreza, marginalidad, falta de equidad en el desarrollo, etc., es fruto de los grandes procesos de concentración y centralización de la producción y de la riqueza; ellos han originado el actual orden de cosas en el país y bajo la actual concepción modernizadora neoliberal del Gobierno, hay el riesgo de un profundo estallido social, debido precisamente, a la injusta distribución de la riqueza nacional.

Superar la crisis implica la participación de todos en la generación de riqueza, produciendo más y redistribuyendo mejor, poner énfasis en el campo y sectores rurales y aplicar el concepto inverso de la centralización, que es el de descentralización, concibiéndolo integralmente.

1.5. NOTAS

En realidad, la extensión que se le ha dado a la evolución del

centralismo, justifica su presencia en la medida en que es imprescindible aprender del pasado. Hurgar en las polvorientas páginas de nuestra historia ha permitido ver los distintos momentos de ella en los cuales el poder residía en el Ayllu, en las formas de cooperación en el trabajo y la propiedad comunal sobre la tierra. Los sucesivos cambios en la colonia, la independencia, la Gran Colombia y la República, nos confiere una gran matriz fundamentalmente agraria.

Las características del Estado paternalista, concentrador y centralizante, se las halla en las necesidades concretas de los diversos momentos de la vida nacional. Como es fácil de entender, este proceso moldeado a lo largo del tiempo ha llegado al punto de “la perfecta evolución de los contornos”, a decir de Guide.

Esta evolución de los contornos, permite ver ahora, con mucha claridad la “perversa actividad” en palabras de Marco A. Guzmán, del bicentralismo económico y político ejercido por Quito y Guayaquil en el país.

2. El actual proceso de modernización del Estado

2.1 EL CONTENIDO DE LA MODERNIZACIÓN

La palabra “modernización” ha logrado concentrar en torno a sí un importante debate, que no se limita a los espacios de la semántica. Su actual importancia se la debe al Gobierno Nacional que la ha difundido ampliamente como una estrategia para lograr la consecución de su programa económico de rasgos neoliberales y con especial predisposición al ajuste.

Con el afán de no rehuir el debate, nos internaremos en la discusión atendiendo a los criterios de alta valía expresados por Lautaro Ojeda. En primera instancia ingresaremos en la delimitación del criterio de “modernidad”. Según el autor nombrado, éste puede tener varias aristas, una en el plano sociológico, coincidente con la revolución industrial y la revolución democrática, donde aparece el hombre consciente de su

autonomía, partiendo del análisis racional del mundo. Otra arista se halla bajo la perspectiva del proceso de secularización de la sociedad, en un momento marcado por el tránsito de la voluntad divina a la voluntad humana, según Ojeda, "de un orden recibido a un orden producido". También es posible enfocar la modernidad como un movimiento histórico cultural caracterizado por las revoluciones: científica, política, cultural y técnica. Modernidad, puede asociársela con la búsqueda de ausencia de conflicto, acudiendo a la tolerancia recíproca. Finalmente la modernidad puede tener una utilización ideológica, como instrumento de dominación.

Ahora bien, la modernidad que impulsó la conciencia de sí mismo en el hombre, con las regresiones sociales y políticas, en las épocas de crisis nos ponen de cara a lo "premoderno". Múltiples circunstancias, aparentemente superadas, vuelven a aparecer en escena: enfermedades como el cólera, la fiebre amarilla, etc., o la resurrección de los conflictos raciales o étnicos." Pero no se trata únicamente de regresiones, sino del hecho de haberse producido en el Ecuador... un proceso de modernidad inacabado e incompleto, lo que nos lleva a pensar en el surgimiento y coexistencia de múltiples temporalidades, comportamientos y actitudes premodernas con proyectos de modernización". (7)

Antes de revisar cuáles son esas actitudes premodernas en la sociedad ecuatoriana, verifiquemos los alcances del término "modernización". Su característica inicial es la de la ambigüedad, pudiéndose acomodar al contexto en el que se lo use. Bajo las circunstancias de paradigma político, se lo identifica con eficacia y eficiencia, o más ortodoxamente, como un proceso de cambio social. "Desde una concepción de la sociología política -según Coleman- el proceso de modernización política reciente se caracterizaría, a grandes rasgos, en tres grandes rúbricas:

1. Diferenciación: como característica dominante en la evolución histórica de la sociedad moderna;
2. Igualdad: en su condición de ethos básicos y de imperativo ético que invaden los ideales operativos de todos los aspectos de la vida moderna;
3. Capacidad: es decir, el constante incremento de las potencialidades adaptativas y creadoras que el hombre posee para la manipulación de su entorno.

Sobre la base de estos rasgos el proceso de modernización política puede ser considerado como un movimiento de contrapunto entre el proceso de diferenciación, los imperativos y realizaciones de la igualdad y la capacidad integradora adaptativa y de creación de un sistema político” (8)

No sin antes haber aclarado cuales son aquellas actitudes premodernas que conviven con otras modernas o postmodernas, que a criterio de Ojeda, no pretenden ser verificadas a través de microescenas sino, simplemente ilustrarlas, pasaremos a identificar el modelo de modernización asumido por el Estado ecuatoriano. En las microescenas de la realidad, se puede observar que la ponderada automatización bancaria se ve limitada por hechos como “que el cajero está fuera de servicio” o que “se fue el sistema”. De idéntica forma se observa un comercio sin interés por el cliente, poblado de desplantes o mala atención al cliente, o por el contrario, eficientísimos vendedores en el marco de un comercio que engatusa. Los asaltos a la dignidad en el transporte público que es privado o la discriminación a los discapacitados o escolares por los transportistas, constituyen otra microescena cotidiana que refleja la poca o ninguna orientación al cliente en nuestro país. Se puede ahondar en otros ejemplos de la supuesta eficiencia del sector privado, así: los para nadie desconocidos retrasos en los vuelos nacionales e internacionales, los servicios privados para turistas mal organizados, la lentitud de los cajeros en los supermercados, etc.

Al haber tomado arbitrariamente las palabras e ideas de Lautaro Ojeda, percibimos haber captado su mensaje: la modernización no solo puede ser del aparato del Estado, debe ser integral, transformadora de ciertas actitudes y valores fincados en la tradición, en la incultura y el irrespeto. Un proceso de modernización en el que se respete a los hombres y no a los indicadores macroeconómicos al amparo de la cosificación de las actividades productivas, modernización que pontencie las actitudes más nobles y dignas de la sociedad como la solidaridad, la ayuda mutua, la consideración a los demás, donde los sectores público y privado se esfuercen en atender eficazmente a su razón de existir, llámese cliente, usuario, abonado, etc. En contrapartida la actitud ciudadana debe reclamar calidad y agilidad, naturalmente sin descuidar el cumplimiento de sus deberes y obligaciones.

Parece haber un consenso nacional en cuanto a la modernización vivida por el país, una a lo largo de la década de los sesenta y otra iniciada en 1982, promovidas por actores más cercanos a la vida estatal que por movimientos sociales. En cualquier caso, "la modernización en el Ecuador no se diferencia mayormente del resto de la región, en el sentido de ser contradictoria, inacabada, restrictiva y desarticuladora". (9)

La asunción al poder del Arq. Sixto Durán Ballén y con él un programa dramático de ajuste macroeconómico, ha establecido un camino diferente para la modernización en una suerte de asimilación a la privatización. Para lograr la privatización a ultranza de empresas estatales de importancia, se ha asumido el mecanismo poco ortodoxo de desprestigiarlas primero y venderlas después a precios inconvenientes para el Estado. En la memoria de los ecuatorianos están aún presentes los recuerdos de Ecuatoriana de Aviación, la falta de solución a los problemas de AZTRA que determinaron su venta en 100 millones de dólares, el desprestigio sufrido por EMETEL, INECEL, PETROECUADOR, la Empresa Nacional de Correos, sin olvidar la monopolización del cemento y su actual especulación, tras la venta de las acciones de La Cemento Nacional y de Cementos Selva Alegre.

El Estado y sus empresas, ha sido calificado por los voceros del Gobierno como ineficiente, altamente burocratizado y por lo tanto para dar remedio a esta anómala situación consideran preciso privatizar todo aquello que sea de interés del sector privado nacional y del capital transnacional.

Es importante anotar, que no se pretende efectuar aquí una defensa de lo estatal y peor aún cerrar los ojos a la realidad. Lo que se pretende afirmar es que en el contexto de la Modernización, la Reforma del Estado, como eje de la misma, dispone de otras herramientas para lograr su transformación en términos de eficiencia para alcanzar el desarrollo socio-económico equilibrado del país, pudiendo señalarse entre otras: desconcentración y descentralización, subsidiaridad (no subsidios), desregulación, etc.

2.2. LA REFORMA DEL ESTADO

En el medio internacional, la Reforma del Estado, en breves rasgos, es un proceso que tiene su origen en la década de los ochenta con el ascenso al poder de propuestas "conservadoras", que se personifican en los gobiernos de Ronald Reagan en los Estados Unidos y de Margaret Thatcher en Gran Bretaña. En los dos casos, se cuestiona la ingerencia estatal en la vida de los agentes económicos y se la culpa de las distorsiones en la asignación de recursos. En Estados Unidos, se dejan de lado los subsidios y decrece la inversión social; mientras que en Gran Bretaña, se da inicio a un proceso privatizador de las principales empresas estatales.

Para inicio de la década de los 90's, el colapso de las economías centralmente planificadas ubica en lugar estratégico al discurso neoliberal y a sus propuestas, y al amparo de éstas se fortalece el criterio de una actividad estatal reducida dejando de lado al estado empresario. En Latinoamérica, la propuesta de reducción del Estado, se la hace en función de la crítica al mismo, en razón de la multiplicidad de funciones que no le corresponden y la ineficiencia en su administración. Se habla entonces del Estado que tenemos: un Estado obeso, poco ágil y sobrecargado de funciones; en contraposición se propone un Estado ágil y dinámico, que deje en libertad a los mercados para la asignación de recursos; así, muchos países latinoamericanos han empezado a caminar por la senda de la Reforma del Estado.

En nuestro país, en medio de fuertes críticas y de alta polémica, el Gobierno de Sixto Durán Ballén, consigue que el Congreso Nacional apruebe la "Ley de Modernización", en Diciembre de 1993, como principal instrumento tendiente a consolidar la Reforma del Estado.

2.3 LAS ESTRATEGIAS PARA LA REFORMA DEL ESTADO

Es conveniente puntualizar que al reformar el Estado lo que debe procurarse, en último término, es garantizar el bienestar de toda la sociedad y para ello se instrumentan políticas y estrategias tales como: desconcentración, descentralización, privatizaciones, desregulación, subsidiaridad, desmonopolización, etc. Es a través de estos medios como

se pretende alcanzar las metas del desarrollo nacional y asegurar el bienestar público.

La Reforma del Estado no puede estar concebida, entonces, solo como la privatización de empresas estatales, o en la subsidiaridad, que consiste en la concesión de servicios públicos a la iniciativa privada, cuando éstos no puedan ofrecerse en términos de eficiencia y economía, por parte del Estado. Pero, no basta con delegar funciones a la iniciativa privada, sino también hay que hacerlo hacia los organismos seccionales, en procura de que éstos, como más cercanos a la Comunidad, puedan ser los artífices de la mayor realización de los intereses de la misma; es decir, complementariamente hay que descentralizar el poder y los recursos.

En esta medida, la descentralización debe acompañarse de elementos tales como: autonomía local, reforma institucional, participación ciudadana, etc. La consolidación del proceso de descentralización es un aval del cumplimiento de los objetivos de la Reforma del Estado y que adicionalmente se acerca al tipo de modernización que los ecuatorianos queremos.

2.4. LA LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, PRIVATIZACIONES Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS POR PARTE DE LA INICIATIVA PRIVADA.

Tras un amplio debate nacional, no exento de críticas a la Ley de Modernización, ésta es publicada en el Registro Oficial Nº 349 del 31 de diciembre de 1993; se compone de 66 Artículos, 1 Disposición General, 3 Transitorias y 1 Final. En sus 7 Capítulos trata sobre:

Capítulo I	Disposiciones y Principios Generales.
Capítulo II	Del Consejo Nacional de Modernización.
Capítulo III	De la Racionalización y Eficiencia Administrativa.
Capítulo IV	De la Descentralización y Desconcentración.
Capítulo V	De la Desmonopolización, De la Delegación de Servicios Públicos a la Iniciativa Privada y Privatizaciones.
Capítulo VI	De los Participantes.
Capítulo VII	De los Procedimientos y Controles.

Al referirnos al contenido de la Ley de Modernización, básicamente lo haremos en relación a la incidencia de esta Ley sobre los organismos seccionales, -lo que permitirá tener una mayor visión cuando más adelante se aborde la descentralización-, y que se lo encuentra principalmente en el Capítulo IV y con menor amplitud, pero no por eso de menor importancia, en el Capítulo V

El Artículo 34 define la competencia del Consejo Nacional de Modernización en las políticas de descentralización; es decir, "Delegación del poder político, económico, administrativo, o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales". En coordinación con la AME y el CONCOPE, así mismo, el CONAM tendrá competencia frente a las políticas de desconcentración.

En los Artículos 35 y 36 de la misma Ley, se señala que, cuando la importancia geográfica de una zona amerite, las entidades del sector público dictarán acuerdos y resoluciones para la delegación de atribuciones, así como facultar el traslado de personal para atender las necesidades de las zonas.

En el Artículo 44 se indica que, la concesión de uso de Servicio Público o de Obra Pública, Licencia, Permiso u otras figuras reconocidas por el derecho administrativo, podrán ser aplicadas por los organismos seccionales, para la contratación de estudios, diseños, construcciones, mantenimiento y explotación de obras públicas.

El Artículo 62 en el literal ch) especifica que los ingresos que como resultado de los procesos que se mencionan en la Ley de Modernización, en el caso de organismos y gobiernos seccionales, ingresarán a las cuentas de sus propios gobiernos.

El inciso final puntualiza que estos ingresos no podrán ser destinados a gastos corrientes y, por el contrario, deberán ser utilizados en inversión social y en inversión de gastos de capital.

En resumen, en lo atinente a los gobiernos seccionales, su estructura permanece inamovible, no impone normas a ejecutarse por éstos, previo a

la delegación de poderes y atribuciones; considera la posibilidad de traslado de recursos tributarios y finalmente contempla el ingreso de los recursos que genere la privatización o concesión de uso de Obra o Servicio Público, a las cuentas de los mismos organismos seccionales.

No obstante lo apuntado, la Ley de Modernización prohíbe la existencia de monopolios en cualesquiera de sus formas, facultando a terceros al establecimiento de actividades o prestación de servicios paralelos.

Los organismos seccionales podrán inclusive, en el caso de concesiones, licencias o permisos, autorizarlos en condiciones de exclusividad regulada, sólo por un determinado período; lo que quiere decir que, si los organismos seccionales pretenden mantener en su poder un determinado servicio o generación de obra, necesariamente deberá incrementar su eficiencia.

2.4.1. La Ley de Modernización y Descentralización. Vacíos Legales

La Ley de Modernización trata el tema de desconcentración y descentralización de modo breve, dejando de lado aspectos tales como fortalecimiento de la participación comunitaria y democratización de la expresión pública; de igual forma no aborda las características de autonomía que asumen los organismos seccionales, en un proceso como es la descentralización.

Frente a la transferencia de recursos hacia dichos organismos, se menciona el traslado de funcionarios; no así, los recursos financieros, hablándose únicamente de recursos tributarios, pero sin especificarlos. La decisión de transferir a los organismos de régimen seccional, se halla concentrada en el Presidente de la República, según lo estipula el Artículo 7 de la Ley de Modernización.

De otra parte, habrá que mirar con atención los mecanismos que introduzca el CONAM en su relación con los organismos seccionales, dada la serie de atribuciones que se le confiere.

3. Descentralización y democracia

Llegado a este punto, la mayoría de trabajos remitidos hacia la Revista "Martes Económico", eventualmente coinciden en la necesidad de avanzar hacia la descentralización, posiblemente con una observancia de los mismos elementos de juicio y arrojando comentarios en el mismo sentido.

En esta fase de la indagación, el objetivo es articular una propuesta coherente para una plena descentralización y es aquí, donde se intentará dar un mayor valor agregado, aumentar cinco letras que diferencian a lo ordinario de lo extraordinario.

ADVERTENCIA:

La descentralización como herramienta de la Reforma del Estado, constituye en sí misma, una alternativa válida para lograr el fortalecimiento de la democratización del poder y de la expresión, y también, una distribución más racional del ingreso; no obstante, ella no es, sino un cambio en la forma y de ninguna manera es un cambio en la evolución, que es la significación de Revolución.

El anterior aserto se fundamenta en la frase del ex - Canciller argentino Dante Caputo, quien se interrogaba en la década de los ochenta: "Cuánta democracia puede soportar la pobreza ?". Para complementar lo anterior, un análisis del PNUD del año pasado, afirmaba que "Latinoamérica tiene una población de doscientos millones de personas bajo la línea de pobreza, constituyendo, por lo tanto, el ejército desarmado más importante de la región"

El problema de la pobreza no radica en la superficialidad de las cosas, su esencia se la halla en las relaciones de producción imperantes; el proceso de descentralización, eso sí, puede convertirse en el preámbulo para eventuales cambios en la evolución.

Además de lo señalado, vale referir las hipótesis sobre las que se basa el equipo dirigido por Nora Clichevsky (10) al tocar aspectos referentes al gobierno local:

- La descentralización, en tanto traspaso real de poder y de recursos no asegura necesariamente la existencia de un gobierno local democrático; es decir, no garantiza de por sí la presencia y la participación de los sectores populares, y, por consiguiente, un verdadero reconocimiento y una búsqueda adecuada de satisfactores de sus necesidades más acuciantes, ya que el dominio económico y político local puede ser detentado y ejercido por un sector que responde a intereses minoritarios;

- Sin embargo, cuanto mayor sea la descentralización, mayor podrá ser el juego político local y el peso institucional de los sectores populares cuya eventual movilización será capaz de generar, a su vez, las condiciones de mayor participación;

- Para que el Municipio sea una institución verdaderamente representativa, es decir, para que tenga en cuenta a todos los sectores sociales de la ciudad, es necesario un cambio cualitativo de la correlación de fuerzas locales, que permitan la existencia de prácticas de poder que cambien las costumbres y las normas hasta transformarlas en prácticas cotidianas.

3.1. APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA DESCENTRALIZACIÓN

En líneas generales se distinguen cuatro arreglos institucionales que según su relación de dependencia con algún tipo de organismo rector, permiten mayores facilidades para el usuario, cliente o comunidad.

El primero de ellos es la descongestión, que se hace cuando la capacidad instalada y de comodidad para el usuario ya no puede ser satisfecha en términos de agilidad institucional y con holgura. Para ello se puede optar por la apertura de nuevas ventanillas, por ejemplo, o la ampliación y control de horarios.

Si a más de haber manejado horarios, últimos dígitos del R.U.C. para pago de impuestos, como otro ejemplo, etc., continúa la congestión, o si cuando la aglomeración de personas causa algún tipo de efecto negativo al entorno, se instrumenta la deslocalización.

La desconcentración contiene ya un referente geográfico-territorial y

se basa en la proximidad al usuario o al cliente, evitándole movilizaciones hacia un único sitio de atención. Consiste en un traslado de funciones pero sin autoridad discrecional.

La descentralización posee características territoriales, se asocia con la autonomía en materia de decisiones y a más de la traslación de funciones, existe otra de recursos básicamente financieros para la ejecución de la gestión.

Como se puede apreciar, en los tres primeros casos, hay un organismo rector que centraliza las decisiones y maneja los recursos; mientras que, bajo la descentralización, la dependencia está más bien sujeta a grandes lineamientos o a políticas globales, disponiendo de autonomía para la toma de decisiones y la ejecución presupuestaria.

Los arreglos antedichos pueden servir para cualquier tipo de institución, sea pública o privada. Naturalmente que, en nuestro caso, las dos últimas se las asimila a los gobiernos seccionales.

En el contexto jurídico ecuatoriano, los términos desconcentración y descentralización asumen el sentido que a continuación se transcribe: “desconcentración cuya finalidad es transferir funciones, competencias, tributos y responsabilidades administrativas y de gestión tributaria del gobierno central a sus propias dependencias provinciales” y “descentralización que tiene por objeto la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales”.(11) Al tener alcance nacional, los términos desconcentración y descentralización se ven revestidos de un mayor contenido, que diferencia al uno del otro por la “delegación de poderes”.

Al hablar concretamente de descentralización, Eduardo Buller indica que es lo opuesto al centralismo y “en consecuencia, la descentralización puede ser en algunos casos, una estrategia de modernización del Estado en busca de la mayor eficiencia y eficacia social, o un proceso que busque consolidar y profundizar la democracia”.

Jerry Silverman, especialista de Desarrollo Institucional del Banco Mundial, considera que la descentralización engloba a otros arreglos

institucionales que se hallan bajo su dependencia, indicando que: "El amplio término des:entralización incluye a varios tipos de arreglos institucionales. Para evitar su confusión es necesario diferenciarlos(...) Los nombres generalmente utilizados en la literatura para tres de estos tipos son: (i) desconcentración; (ii) delegación y, (iii) devolución. Los otros tres tipos, agencia principal de arriba hacia abajo, agencia principal de abajo hacia arriba e híbrido, identifican situaciones reales que no se encuentran bajo el concepto de las otras tres etiquetas". (12)

Conviene definir estos tipos de arreglos institucionales con mayor orientación a los gobiernos locales y su relación con el gobierno central; así, la desconcentración asume el modelo de oficina sucursal, los gobiernos locales son dependientes de otros niveles de gobierno, concretamente del central. En la práctica hay una concentración del poder en este último. La delegación, por otro lado, conlleva el modelo de oficina subsidiaria independiente, con responsabilidad sobre la planificación, implementación o mantenimiento de inversiones sectoriales en agencias de gobierno para-estatales o semiautónomas. La devolución se la identifica bajo el modelo de autoridad discrecional en el cual "las responsabilidades para un mayor campo de acción son asignadas a gobiernos locales.(...) Una característica esencial de la autoridad discrecional es que el rol de los gobiernos centrales se limita a asegurar que los gobiernos locales operen dentro de muy amplias políticas nacionales, al menos con respecto a aquellas funciones para las cuales los gobiernos locales tienen autoridad para ejercer la discreción". (13)

El modelo de agencia principal de arriba hacia abajo se registra cuando los gobiernos locales asumen responsabilidades en representación del gobierno central como agente principal de éste, "por lo que su naturaleza no depende de si los gobiernos locales son autónomos o no respecto a otras funciones". La agencia principal de abajo hacia arriba invierte la relación del modelo antes señalado, "los niveles superior de gobierno o para-estatales son contratados, supervisados y financiados por el gobierno local o por niveles inferiores de gobierno"; es decir, que el pago los efectúan los niveles inferiores a los superiores de gobierno, lo que constituye otra diferencia fundamental con el modelo de agencia de arriba hacia abajo, en la que el gobierno central es responsable de financiar los costos de las responsabilidades asignadas.

Finalmente, el modelo híbrido es la aplicación realística de los modelos anteriormente descritos, al tiempo que coexiste con funciones centralizadas de gobierno. El concepto de descentralización híbrida describe esa mezcla.

La descentralización, como se puede observar, es un cúmulo complejo de definiciones que entrañan posiciones o particulares aspiraciones. Estas pueden abarcar criterios que se relacionan con una real gobernabilidad de la sociedad civil a través de la democratización del poder y de la expresión, pueden hacer alusión a arreglos institucionales o a formas más comunes aplicables al sector público o privado, según haya sido su evolución y su estado actual.

3.2. EN BUSCA DE UN PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Para articular una propuesta coherente, acorde a nuestra realidad y por cierto, ajustada a los requerimientos de equidad, justicia social y adecuada participación de los actores sociales en la distribución del ingreso, es preciso arrancar desde una filosofía:

3.2.1 Filosofía General

La concepción de descentralización debería fundamentarse en la distribución equitativa de los ingresos que percibe el Estado y su redistribución en actividades prioritarias o estratégicas que resulten del consenso entre diferentes actores sociales en el espectro del gobierno local. En el proceso, se buscará fortalecer a los sectores más desprotegidos de la sociedad, en función de prioridades de desarrollo nacional, aunque ello implique cierta disminución de prebendas, particularmente de los que más tienen o de los centros urbanos más favorecidos, porque a la larga se redundará en el beneficio total de la sociedad ecuatoriana.

3.2.2 La descentralización vista más de cerca.

Mas allá de las definiciones múltiples o de la orientación que se le quiera dar a la descentralización, es imprescindible la puntualización de la

crisis estructural en la que se debate el sub-continente y el Ecuador, el fortalecimiento de los gobiernos seccionales, consejos provinciales y municipios; así como, de la descentralización de la economía y la sociedad. Empezaremos por abordar estos últimos aspectos.

3.2.2.1 Descentralización de la economía y la sociedad.

En este acápite es importante repetir que el centralismo es el resultado de un largo proceso que obedece a circunstancias muy particulares de cada época y a la presencia de grupos de poder de la Sierra y de la Costa pugnando por el control del aparato del Estado, para aprovecharse de él y así, lograr una mayor acumulación de capital. Los intereses de la clase dominante, han impuesto su ritmo y hasta su ideología al conjunto de la sociedad.

Lo anterior nos permite afirmar que desde las épocas de la independencia hasta nuestros días se ha generado un proceso de centralización de la economía y de subyugación de la sociedad; y antes que aspirar a una descentralización del Estado y del municipio, lo que se requiere es una descentralización de la economía y la participación activa de la sociedad.

3.2.2.2. Crisis estructural, economía y sociedad.

La sustitución del sistema de hacienda por el capitalismo periférico, obligó al desbordamiento de actividades por parte del Estado Ecuatoriano, en procura de solventar las ineficiencias del empresariado nacional, o para contribuir con aquel en su proceso de acumulación.

Ahora, al amparo "ideológico" neoliberal, se pretende revertir el proceso de centralización argumentando que el estado debe dedicarse únicamente a garantizar la libertad de los mercados, pues ha demostrado ser un ineficiente administrador, papel que no le compete. Entonces se articula la mejor manera de cerrar el círculo de beneficios otorgados por el Estado al empresariado nacional y al capital transnacional: Privatizar. Parecería no entenderse que "La actual crisis estructural de las sociedades latinoamericanas [y del Ecuador], implica la crisis del sistema de

organización, es decir no solo de las relaciones productivas sino también del proceso que dio lugar a la gran concentración de facultades y recursos en los gobiernos centrales” (14)

En ese sentido, el municipio como representante del gobierno más próximo a la sociedad enmarcado en una micro región, juega un rol preponderante, pues sobre él, sí se puede propender a la reversión del centralismo; sin embargo, la descentralización puede asignarle un papel en la distribución del poder o en la distribución de cargas.

3.2.2.3. Descentralización como distribución real del Poder o como distribución de cargas. (15)

El fortalecimiento del municipio - la asignación real para ejercer un conjunto de funciones - permite organizar la participación de la población y encarar en forma más o menos asociada o cooperativa, la satisfacción de ciertas necesidades (de infraestructura o de servicios urbanos, por ejemplo), asignando adecuadamente los escasos recursos financieros disponibles. El Municipio fortalecido podría lograr la democratización política, a través de la participación organizada de la comunidad; la democratización social, incorporando a sectores y regiones marginadas o poco influyentes; democracia en la conducción local, buscando eficacia económica y social a través del control sobre la administración pública local.

Ahora bien, “La descentralización y el fortalecimiento del Municipio pueden interpretarse como una distribución de cargas. En este caso se estaría ante una nueva versión o un paso más avanzado de un rasgo fundamental del desarrollo capitalista de la región: su incapacidad para garantizar la reproducción de los sectores sociales no incorporados como fuerza de trabajo formal y de buena parte de aquellos que, si bien están incorporados, reciben los menores ingresos”

Así vistas las cosas, el gobierno central se descargaría de actividades tales como salud y educación, para concentrarse en otras actividades fortaleciendo formalmente a los Municipios, pero negándoles recursos reales y una mayor participación popular, la misma que se limitaría al voto.

La orientación neoliberal del actual gobierno, tiende a una descentralización de esta naturaleza, con la consiguiente libertad para actuar sobre aspectos relacionados con el pago de la deuda, política macroeconómica, salarios, etc. Como efecto de una descentralización de este tipo, los grandes conflictos nacionales, se verían reducidos a micro conflictos en el contexto de una atomización territorial, con consecuencias de magnitud imprevisible.

Después de las consideraciones anteriores “es importante desmitificar el papel democratizador que, en forma acrítica se le atribuye muchas veces a la descentralización (.....) y más allá de la discusión teórica el mayor poder otorgado a los municipios puede significar muchas veces un peso mayor de las oligarquías locales”

3.2.2.4 Consideraciones en torno al tema.

En procura de una descentralización que dé una participación plena a todos los actores sociales y a todas las regiones, es importante hacer consideraciones relacionadas a la comprensión del proceso, a la equidad; la interrelación entre el gobierno local y el gobierno central y a las formas de participación comunitaria.

3.2.2.4.1 - Consideración de proceso.

La descentralización no puede ni debe ser entendida como una moda, peor aún creer que es de efecto inmediato. Al igual que su opuesto, la centralización, la descentralización debería recorrer un largo y difícil camino para incorporar plenamente a ciudadanos y regiones a la activa participación social. Fruto de la centralización es una sociedad sin experiencia participativa o asociativa para contribuir al desarrollo local, o para ser parte de las decisiones que le afectan directamente. Al contrario, predominado el denominado “paternalismo” en la relación contraída entre la sociedad civil y los distintos niveles de gobierno. Es por ello que habrá que asumir posiciones gradualistas en cuanto a descentralizar funciones y recursos hacia el gobierno local. Hacerlo de otro modo significaría, en las condiciones de nuestro país, efectuar la distribución de recursos, con los efectos ya indicados. No es que no se pueda hacer una

especie de reingeniería social, replanteando integralmente la sociedad y el comportamiento de la misma, es que ello obligaría a repensar y a hacer cambios dramáticos en las relaciones de producción capitalista; hecho que por cierto sería altamente beneficioso para el país.

Por lo anterior, debería pensarse, por ejemplo, en una participación proporcional ascendente en el tiempo, de los recursos tributarios, hasta encontrar indicadores válidos de la reforma institucional de los organismos seccionales y en particular del municipio. Cuando indicadores tales como: agilidad media, en base a estándares, en la tramitación y en la producción de servicios o servucción; promedios altos en la cualificación del personal municipal y óptimos niveles de recaudación, entre otros, den muestras de avance en la reforma institucional, el gobierno central podrá asignar nuevas responsabilidades a los gobiernos seccionales y mayores participaciones en los recursos tributarios.

En verdad, si se ha esperado tanto tiempo para avanzar hacia un mejor destino, no es procedente descentralizar con atropello y sin método ni orden.

La consideración de proceso debe llevarnos a pensar que si el centralismo ha subido por las escaleras, es por ellas por donde debe bajar y no de un brinco, con el riesgo de fracturarse. Además, hay que recordar que en derecho, las cosas se deshacen siguiendo los canales que las han creado.

3.2.2.4.2 - Consideración de equidad en la distribución.

Bajo esta consideración subyace la necesidad de una participación activa y la toma de conciencia de aquellos sectores y regiones secularmente olvidados del desarrollo. Para ello el gobierno local debe emprender programas orientados a educar en las obligaciones ciudadanas y crear espacios de discusión a ese nivel.

La inequidad se mantendrá mientras existan intereses minoritarios por encima de las grandes aspiraciones sociales. Las presiones efectuadas por grupos de poder, pueden fácilmente desviar los recursos para necesidades prioritarias y destinarlos a propósitos particulares.

La pobreza conlleva ignorancia. Aquí hay una gran responsabilidad coordinada entre los diferentes niveles de gobierno para enfrentar esta dramática situación. La educación adaptada a las necesidades de la comunidad es otra forma de equidad en la distribución, tema del que por cierto nos ocuparemos más adelante.

Aquí, es conveniente proponer que la tarea de los consejos provinciales sea integradora de la región armonizándola y garantizando una adecuada distribución del ingreso y de atención a todos los sectores geográficos de la provincia.

Esto se puede lograr en primer lugar, eligiendo en el mismo proceso al Presidente de la República y al Prefecto Provincial; y en las elecciones de mitad de período a los Alcaldes y Presidentes Municipales.

El criterio anterior se justifica desde dos puntos de vista:

(i) La elección presidencial resta atención de la comunidad a las elecciones de los dignatarios locales, desviando su interés, y siendo parte del marketing presidencial. Ello conduce a un desinterés por las propuestas locales, concentrándose en las macro propuestas nacionales, tan importantes como las primeras.

(ii) Otro elemento que contribuye para sostener la propuesta, es el rol que los consejos provinciales deben jugar como armonizadores de las demandas de todos los puntos de la provincia.

De esa forma, los municipios durante su primer año de gestión elaboran su Plan Estratégico y lo entregan a los consejos provinciales, los que determinan la cobertura que dará el municipio en sus tres años restantes a la comunidad del Cantón. Ello permitirá al consejo provincial determinar las áreas desatendidas y canalizar la inversión.

Su papel es armonizador porque podrá estar presente en la transición de una administración municipal a otra, garantizando la continuidad de la acción y con la posibilidad adicional de dos años para continuar con su tarea. Su otro papel está definido por la equidad en la inversión al focalizar áreas desatendidas por el municipio, principalmente rurales.

Para complementar el mecanismo, a partir del segundo año de laboreo del municipio, éste entrega al consejo provincial sus planes tácticos para el segundo, tercero y cuarto año de administración. El mecanismo, por supuesto no se basa en la imposición, sino en la coordinación. Si los municipios se sienten afectados en su autonomía al remitir sus Planes Tácticos, podría pensarse en remitir un prolijo listado que indique los sectores atendidos y el tipo de inversión efectuada, a fin de que los consejos provinciales se den por comunicados que el sector ha sido atendido.

Es importante hacer dos precisiones: la primera es que eventualmente, solo se podrá hacer una inversión a la vez en cada sector, dados los escasos recursos con los que cuentan los municipios y consejos provinciales. La segunda, es que lo anterior conduce a priorizar las demandas sectoriales en función de dos aspectos: (i) sanear una deficiencia de infraestructura básica o, (ii) potenciar una ventaja comparativa. Respecto a este segundo aspecto, cuando se haga referencia a la consideración de participación comunal, se verá cómo la interacción Municipio-comunidad puede lograr la formulación de planes estratégicos y la priorización de sus demandas.

El mecanismo descrito, podrá verificar otra de las grandes tareas de los consejos provinciales que deberá ser descentralizada: la infraestructura vial. La disponibilidad de carreteras es otro modo de garantizar la equidad; permite a las poblaciones alejadas de los centros urbanos comercializar sus productos e incorporarse gradualmente al mercado. Así por ejemplo, los consejos provinciales teniendo como base los Planes Estratégicos y Tácticos municipales, podrán constatar las inversiones en ese rubro efectuadas dentro de los límites de un cantón y velar por su continuación dentro de otro u otros.

La propuesta efectuada para el nuevo rol de los consejos provinciales y su interacción con los municipios deberá darse con el tiempo, atendiendo primariamente el camino de la Reforma Institucional, en el que deben incursionar los organismos seccionales y en la cualificación y cuantificación de la expresión comunal-sectorial, que adicionalmente les permite la incursión en Planes Estratégicos.

3.2.2.4.3 Consideración de interrelación Gobierno Central - Gobierno Local

La consideración de la interrelación que debe existir entre los diferentes niveles de gobierno está dada por actividades que el gobierno central efectúa en grandes áreas como salud o educación. A pesar de que estas actividades deberán ser asumidas de manera descentralizada por los municipios y de que en algunos de ellos, existe una dilatada tradición en estos aspectos; hasta que no se concrete la Reforma Institucional, la acción del gobierno deberá mantenerse centralizada, no obstante, naturalmente, que se inicien los primeros estudios para concretar los trasposos pertinentes. Estos estudios deberán tener como referente la evolución en la Reforma Institucional, la experiencia en los dos aspectos de los gobiernos locales, así como también, la capacidad instalada en la microregión de hospitales, casas de salud, etc.; y, de colegios y escuelas. Deberá pensarse en la capacitación de funcionarios a nivel local para la ejecución de esas tareas. La descentralización de esas dos grandes áreas, permitirá a los ministerios del ramo concretarse a la planificación y a velar por la correcta participación en el Presupuesto del Estado de la educación y la salud, según normas constitucionales.

En materia de salud, el ingreso podrá ser acrecentado con la creación de un impuesto que grave a las casas farmacéuticas con mayores volúmenes de ventas, según propuesta del Gerente de Laboratorios LIFE.

En lo referente a educación, es importante efectuar una propuesta tendiente a lograr una educación participativa de la población de los centros pequeños y rurales. Para aquello, debe existir una coordinación plena entre las diversas instancias y ministerios del Estado que impulsan programas educativos con los gobiernos seccionales, permitiendo que las comunidades campesinas aprendan a producir y comercializar de acuerdo a las potencialidades de la zona.

El centro más importante, entonces, en las comunidades campesinas, deberá ser la escuela; en donde, toda la población participe en la producción de determinados bienes en los que la micro región tiene ventajas comparativas con otras micro regiones. Si la comunidad está organizada en torno a la escuela es más fácil para otros ministerios, como

el de Agricultura y Ganadería, por ejemplo, coordinar la ejecución de programas de arborización, ecológicos y de protección ambiental, igual cosa es aplicable a ministerios como el de Salud. En cualquier caso, siempre se deberá respetar las determinaciones de la comunidad sobre qué producir, dotándole de los suficientes elementos de juicio. De efectuarse lo anterior, cuando al gobierno local le corresponda asumir la tan delicada función de educación y de educación rural, particularmente, existirá ya una experiencia comunitaria válida que apoyada en la mayor atención local pueda superar los efectos de una sobrepoblación rural que “tiene una alta incidencia en la erosión y desertificación de los suelos; el agotamiento de las fuentes de agua y la destrucción de los bosques, máxime si está asociado con un contexto de baja productividad, de atraso tecnológico y de uso de fuentes muy primitivas de energía” (16)

Si se consigue concientizar sobre el significado ambiental y atender los requerimientos de la comunidad rural, la situación en el campo será el equilibrio óptimo entre progreso y ecosistema.

3.2.2.4.4 Consideración de las formas de participación comunitaria.

La participación comunitaria se ve envuelta en la dinámica del capitalismo y con ello la producción tiende a ser resuelta en el mercado. “Las producciones de la ciudad y en la ciudad se guían por la valorización del capital y producen una ciudad a su imagen y semejanza. Pero junto a esos procesos y en forma articulada se encuentran aquellos organizados públicamente que escapan a esa valorización y que garantizan la producción de componentes de la ciudad que no se obtienen a través del mercado (cierta infraestructura o ciertos servicios) para la reproducción del capital y la población”.(17)

Como secuela de la inexistencia o debilidad de ciertos servicios públicos, más la constatación de la pobreza, hacinamiento y falta de condiciones sanitarias, se articulan dos modelos distintos para la solución de los déficits de servicios públicos: un modelo ejecutado por los sectores medios altos y altos y otro propio de los sectores populares.

El modelo de los sectores medios y altos, se halla caracterizado:

(i) Producción de vivienda en forma privada, sustitución de los servicios públicos: calles cerradas al público, vigilancia contratada, servicios de basura, iluminación, pavimento y limpieza, etc;

(ii) Si no se genera la privatización mencionada, los particulares se hacen cargo del costo de las obras o servicios;

(iii) Finalmente se relacionan con el gobierno local mediante la presión individual u organizada sobre políticos o funcionarios.

En contraposición, el modelo propio de los sectores populares se caracteriza por:

(i) Cooperación colectiva en la producción y autoconstrucción de vivienda, vías, etc., etc.;

(ii) Trabajos con responsabilidad compartida, donde el gobierno local participe con la logística y la comunidad se asocia en mingas; y,

(iii) Dependencia clientelística: obras por votos.

Con lo anterior se confirma que no es que exista carencia de participación ciudadana, aún cuando ésta, eventualmente, sea ocasional. Lo que ahora se pretende al relieves la participación de la comunidad, es que ésta logre identificar sus principales problemas, los priorice, al tiempo que esa comprensión le faculte ser parte de las decisiones locales y calificar la actuación de políticos y funcionarios locales.

Por otra parte, es fundamental que la capacidad de gestión de los entes receptores sea evaluada permanentemente en función de la transformación de los paradigmas vigentes, en contraste con las tendencias de los paradigmas del futuro.

Para el efecto, se debe dotar de herramientas a la comunidad como el MAAP (Método Altadir de Participación Popular), ZOPP (Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos), Método causa - efecto (Espina de Pescado) y Planificación Estratégica. Los métodos descritos tienen carácter participativo y permiten la expresión de toda la comunidad

involucrada. “En San Esteban - comuna rural ubicada 80 Kms. al norte de Santiago - se llevó a cabo un conjunto de talleres de diagnóstico de los problemas locales con la comunidad y los funcionarios municipales. Como resultado se ha creado un programa municipal de fomento de la microempresa y ha nacido un movimiento de organizaciones juveniles que cooperan con las autoridades locales. Lo notable es que el método de listado y de priorización visual de problemas utilizado en los talleres ha pasado a ser una técnica de uso común en las reuniones de los jóvenes. En suma, los métodos participativos se aprenden”. (18)

3.2.2.4.5 Consideración del Bicentralismo

Una afirmación para tenerla en cuenta es que: una ciudad rica aloja a un municipio rico, mientras que una ciudad pobre tiene un municipio pobre. “La dilatada presencia territorial de municipios pobres, contribuye a la masiva migración ciudadana a los grandes centros urbanos, en busca de mejores días. Simplemente las grandes metrópolis son las primeras víctimas del centralismo; son víctimas de un esquema de financiación del desarrollo que anestesia sobre las implicaciones de cada obra de desarrollo urbano pues, si los habitantes de cada ciudad no pagan sus impuestos, contribuciones (o peajes) por la realización de obras y/o tarifas costeables por los servicios, no existen bases para conocer la racionalidad e irracionalidad económica (de mercado) y/o política (de escogimiento público) de las decisiones que se adopten”. (19)

El bicentralismo ejercido por Quito y Guayaquil ha originado, y de no revertirse la situación originará, problemas gravísimos a esas dos urbes en materia de servicios básicos a la población, salubridad y alcantarillado; hacinamiento, distribución de agua potable, recolección insuficiente de basura, etc. La tasa de crecimiento poblacional de Quito es relativamente alta en relación a la de otras ciudades importantes del país, básicamente capitales de provincia, lo que le obliga a su Municipio a redoblar esfuerzos por financiamiento, fundamentalmente internacional.

Quito y Guayaquil son ciudades con presupuestos exorbitantes en relación con otras. Sus inversiones sobredimensionadas en festividades, artes, etc., no consideran la miseria de otras regiones del territorio. No resta sino un sacrificio de estas ciudades, limitando las inversiones a

aquellas prioritarias y al mantenimiento de la ciudad, de esta forma se desestimula la movilización social y la población al encontrar cambios en su espacio territorial con una mayor participación optará por seguir en su lugar natal.

No es pertinente pasar por alto que en el Municipio Metropolitano de Quito, a partir de la promulgación de la Ley de Régimen para Distrito Metropolitano, cuenta ya con la primera carta o constitución local; la que le faculta la desconcentración y ya ha creado zonas para la focalización de la inversión y el fomento de la actividad comunitaria.

3.3 CONSEJO Y CABILDO.

NECESIDAD DE ASIGNACIÓN DE TAREAS ESPECÍFICAS.

El campo de acción de los consejos y de los cabildos se ha caracterizado históricamente por una superposición de funciones y por la ausencia de coordinación; situación que obedece de una parte, a la intromisión de actitudes clientelares y pseudo - políticas en la gestión que ambas desarrollan (principalmente la generada por los consejos hacia los cabildos) y que en cualquier caso, ha beneficiado a los sectores urbanos sobre los rurales en aras del rédito político inmediato. Por otra parte, la norma legal, indefinida en el caso de los consejos ha permitido la continuidad de esta anomalía. "La Ley de Régimen Provincial es repetitiva y no responde a una concepción real y actualizada del desarrollo integral del país. Se sienta énfasis mas bien en que dichos organismos realicen obras de infraestructura o presten servicios básicos que ya corresponden a otras instituciones, y, en lo que concierne al sector urbano, específicamente a los municipios" (20)

Bajo la consideración legal, vale anotar que "La Ley de Régimen Municipal confiere a las municipalidades una amplia gama de funciones que no están en capacidad real de cumplir, y que las induce a orientar sus recursos en forma predominante y a veces casi exclusiva a las zonas urbanas, en las que se concentran influencias y posibilidad de obtención de votos" (21)

Para comprobar los asertos efectuados, en el Anexo N° 2 se puede observar la duplicidad de funciones que existen entre los consejos y los

cabildos, asignándoseles a los primeros algunas tareas,-desde nuestro punto de vista-, realmente inadecuadas, como impulsar el desarrollo cultural, materia que en la actualidad tiene asignación presupuestaria para la Casa de la Cultura y el ministerio del ramo, así también la creación y mantenimiento de escuelas, institutos técnicos, etc.

3.3.1. El Consejo Provincial

El consejo provincial constituye un nivel intermedio de gobierno entre el Central y el Local. Esa característica le permite transmitir del primero al segundo las macro-políticas nacionales y del segundo al primero las necesidades locales para fomentar el desarrollo micro regional. Naturalmente por su posición y característica de gobierno, no puede limitarse su acción a la de un simple agente transmisor-receptor; por ello, nos permitimos establecer su misión.

3.3.1.1 Misión del Consejo Provincial

El consejo provincial constituye el gobierno intermedio, encargado de velar por el desarrollo armónico de toda la provincia, asegurando una adecuada redistribución del ingreso y la focalización de la inversión hacia las zonas, prioritariamente rurales, desatendidas por los municipios, con un ámbito de acción definido fundamentalmente en la infraestructura vial, letrinización, dotación de agua y energía, sin interferir en la competencia de empresas municipales creadas con esos propósitos y coordinando con ellas su acción.

A través de un mapa estratégico identificará la riqueza de la provincia y mediante su accionar en coordinación con las respectivas municipalidades, buscará potenciarla y renovarla interactuando con la comunidad, con la empresa privada y/o con organismos nacionales o internacionales de crédito.

Esta a nuestro juicio deberá ser la misión del consejo provincial una vez se verifiquen avances en esa ruta de la reforma institucional, capacitando a funcionarios, mejorando la recaudación, asumiendo el desafío de la desconcentración del consejo a la comunidad de la región

(no descentralización, pues la ejecución presupuestaria tendrá como base la decisión central de inversión en zonas territoriales transitoriamente desatendidas).

3.3.2. El Municipio

Constituye el eje de la vida de la comunidad, tiene proximidad con ella y conoce de cerca sus problemas. Es el nivel de gobierno más cercano a ella y se lo puede entender también como ámbito territorial, como ámbito estatal o como aparato gubernamental y como sociedad local; en suma, como el conjunto de los actores y sus relaciones sociales, productivas, etc.

El municipio es una institución política, con base representativa, con autonomía para el ejercicio de sus atribuciones, aunque, unido al aparato del Estado. Se encuentra en el punto más interno de los anillos concéntricos de gobierno, siendo una sociedad dentro de otra provincial, al tiempo que es un territorio enclavado en una región, la misma que se asocia al territorio nacional.

El municipio es más que una ciudad, particularmente si observamos que su cobertura rebasa lo urbano y se extiende a lo rural; pero puede ser menos que ella, cuando no logra integrar a toda la comunidad, cuando es objeto del dominio de una clase sobre otras, de la ejecución de los intereses minoritarios sobre los colectivos, etc.

En la ciudad se desarrolla la dinámica del capital y se extiende al campo, e incluso delimita la localización de la población en el espacio, redefiniendo el empleo rural y urbano, los ingresos y las inversiones en el territorio; garantizar que la lógica del capital no afecte sustantivamente a la microregión, es el rol del Municipio entendido como gobierno.

El municipio también es el recinto de la autonomía que reclama la comunidad para elegir lo más conveniente para su desarrollo, dejando de lado la imposición, ya sea ésta externa o interna, con la finalidad de llegar a grandes acuerdos y consensos entre los diversos actores locales. "La autonomía municipal puede definirse como la capacidad de la sociedad local de regir por sí misma la vida institucional. En este sentido pueden

utilizarse tres indicadores 1) la capacidad de darse sus propias normas fundamentales (las cartas municipales); 2) la capacidad de elegir las autoridades locales; 3) la capacidad de formular y ejecutar políticas propias” (22), sin limitaciones presupuestarias impuestas por el gobierno central. La autonomía debe ser entendida, entonces, como la capacidad de la comunidad de regirse a sí misma, caracterizada en sus instituciones, destacándose el municipio; pero este es un proceso tan largo en cuanto se avance en la descentralización y en la participación comunitaria en la toma de decisiones en lo referente a lo que le incumbe. Lo dicho determina que, si no hay participación comunitaria, la autonomía puede seguir consagrada en la Constitución, siendo letra muerta.

Con todos estos antecedentes nos atrevemos a esbozar la misión del Municipio:

3.2.2.1 Misión del Municipio

El municipio constituye el nivel de gobierno más próximo a la comunidad, encargado de promover la activa participación de todos los involucrados en la vida de la sociedad local y paralelamente con ellos diseñar y ejecutar el desarrollo del cantón en su conjunto, estableciéndose con esa intencionalidad un inventario de necesidades para actuar sobre ellos de modo prioritario, principalmente de infraestructura básica y otro de fortalezas, para potenciarlas.

Para fortalecer la participación de la totalidad de los actores sociales dará atención especial a los procesos de educación, particularmente rurales y a la salud de toda la comunidad.

Tendrá competencia privativa sobre el uso del suelo y subsuelo y su concesión a particulares, exceptuándose aquellos bienes considerados como estratégicos nacionales como petróleo y minas. Sobre la edificación, sobre el medio ambiente y organización del transporte interno.

Además de las funciones establecidas en la Ley de Régimen Municipal, buscará consolidar la región sin protagonismos excluyentes e interactuando con el respectivo consejo provincial. Prioritariamente buscará la generación de riqueza impulsando la acumulación local y

potenciando las ventajas comparativas de su territorio.

3.3.3 Ingresos y financiamiento

En cuanto a los ingresos y financiamiento de los consejos y cabildos hay algunas propuestas en discusión en el país. Nosotros particularmente nos inclinamos por aquella incluida en el libro de Marco Antonio Guzmán: "Bicentralismo y Pobreza". Más allá de aquella referencia, nuestra intención es proponer para financiar las actividades locales y provinciales otras fuentes de ingreso que no son las tradicionales, como las que a continuación se proponen: Eventos artísticos de diferente nivel, dependiendo de las características de la comunidad; la realización de sorteos; ventas de comidas o platos típicos; procurar bajo diversos mecanismos la ayuda del sector privado para la ejecución de obra pública (mecanismos tributarios entre otros), préstamos a la comunidad para la realización de obras, hipotecas, inversiones con rentabilidad, etc.

No debe causarnos asombro la propuesta, pues a modo de ejemplo, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito contrató a un grupo de cantantes extranjeros y asumió la propaganda del evento, y el Consejo Provincial de Pichincha en una lucha de hace casi dos años, ha conseguido su "Quini 3".

Para el financiamiento del gobierno local y provincial, se debe recurrir a soluciones imaginativas, que son las mismas que utilizan los particulares para su financiamiento y no limitarse a la súplica para la entrega de recursos del gobierno central.

Estamos seguros de que habrán otras propuestas más imaginativas; ésta pretende crear la conciencia de que no sólo hay que estirar la mano. Creemos también, que todos los mecanismos propuestos podrían ser utilizados por grupos o asociaciones formales y con la venia e incentivos del municipio, revertir los recursos resultantes, en obra social reclamada por la comunidad organizadora de cualquiera de las modalidades sugeridas de financiamiento.

Una forma importante de financiamiento de los municipios y de los consejos provinciales, son los créditos del Programa de Desarrollo

Municipal y del Fondo de Desarrollo Provincial, respectivamente; ambos bajo la administración del Banco del Estado. En lo referente al Fondo de Desarrollo Provincial, la ley que lo crea no especifica el destino de las asignaciones, indicando en los considerandos " Que los consejos Provinciales son los responsables de la mayoría de las obras de desarrollo regional y sin embargo no cuentan con los recursos necesarios" (23) De otra parte el Programa de Desarrollo Municipal se encarga de la infraestructura y equipamiento urbano, según consta en el Reglamento para la Ejecución del Programa de Desarrollo Municipal e infraestructura Urbana. En la medida de lo anterior, el papel que asuma el Banco del Estado en el proceso de descentralización es altamente importante, pues éste posee información general y de detalle de las municipalidades del país; sin cambiar naturalmente, la finalidad para la que fue creado el Programa de Desarrollo Municipal, que es la actividad más importante del Banco.

De otra parte los criterios que orienten la gestión de los organismos de financiamiento, tales como el Banco del Estado, deberán tener no solo en cuenta la situación financiera de los municipios, sino también, el crecimiento poblacional. En el Anexo No 3 se encontrarán una serie de cuadros que examinan la capacidad financiera municipal confrontados con su población, considerando los ingresos propios YP contrastados con los ingresos totales YT, con los gastos corrientes GC, con las remuneraciones RE, con los Gastos corrientes y finalmente, los gastos de capital GK con los gastos totales GT.

3.5. NOTAS FINALES

Resta por añadir la atención que se le debe dar a la función de planificación, la que debe dejar de ser unilateral y ser elaborada colectivamente, para garantizar la actividad mancomunada de la población; deberá hallarse en la Presidencia de la República y recurrirse a la opinión popular, mediante Consulta cada vez que sea pertinente; no necesariamente bajo la modalidad de referéndum, sino más bien educando a la población para que se manifieste a través de sus organizaciones.

La planificación global que determinará el desarrollo armónico del país debe originarse en los sectores sociales de base, llegando a los niveles

seccionales, aprobada y autorizada su ejecución, en último término, por la Presidencia de la República, pasando desde luego, por la evaluación sistemática de un "organismo macro regional", que podría denominarse: Consorcio de Gobiernos Seccionales.

En otro orden, es importante establecer la visión de futuro del país tomando en cuenta la necesidad de una distribución justa y equitativa, impulsando la producción y considerando a la población como el recurso más importante del que dispone el país.

Posiblemente el aporte de este trabajo no sea sustancial, pero en él, se asienta la esperanza de un ecuatoriano que cree en su país, que confía en el futuro del mismo y en mejores mañanas para su gente.

La desconcentración y descentralización del capital, debe ser uno de los grandes objetivos nacionales.

Listado de llamadas

- (1) Colección LNS "Historia del Ecuador. Quinto Curso" págs. 233-234.
- (2) Andrade, Rubén, "Legislación Económica del Ecuador" pág. 120.
- (3) Andrade, Rubén, op. cit. pág. 135.
- (4) IIE "Revista Economía" No. 87, pág. 52.
- (5) ibidem, pág. 52.
- (6) Guzmán, Marco "Bicentralismo y Pobreza en el Ecuador" pág. 26.
- (7) Ojeda, Lautaro "Modernización para quiénes", pág. 20.
- (8) ibidem, pág. 23.
- (9) ibidem, pág. 32.
- (10) Clichevsky, Nora "Construcción y Administración..." págs. 179-180.
- (11) Ecuador República del, "Ley de Modernización..."
- (12) Silverman, Jerry "Descentralización tipos alternativos..." pág. 4.
- (13) ibidem, pág. 5.
- (14) Clichevsky, Nora op. cit. pág. 217.
- (15) ibidem, págs. 218-219.
- (16) AME "Revista Poder Municipal" pág. 24.
- (17) Clichevsky, Nora op. cit. pág. 220.
- (18) IULA / CELCALDEL "Revista Democrática Local" pág. 21.
- (19) AME op. cit. pág. 26.
- (20) Guzmán, Marco op. cit. pág. 35.
- (21) ibidem.
- (22) Clichevsky, Nora op. cit. pág. 180.
- (23) Ecuador, República del, "Ley que crea el Fondo de Desarrollo Provincial"

Anexos

Anexo 1

1. ORGANIZACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA EN LA ÉPOCA PRE-COLONIAL.

Bajo el título anterior se encuentran dos claros períodos de la historia de nuestro país, el período preincásico y el dominio incásico.

1.1. Organización económica Período Preincásico.

La organización económico-social y de la producción se encontraban en la comunidad local, conformada por grupos de parientes por consanguinidad, que efectuaban trabajo comunitario y mantenían una propiedad común sobre la tierra, a esta forma de organización básica se la denominó Ayllu. "A la organización de la propiedad y de la producción correspondía una organización social igualitaria". (1)

Hombres o mujeres eran jefes de Ayllus, por consiguiente había patriarcado y matriarcado.

La posibilidad del matrimonio exogámico favoreció el crecimiento de la población y la unión de los distintos Ayllus, dando lugar a las tribus, tales como los cañaris o puruhaes, por ejemplo, extendidos sobre grandes espacios territoriales.

Se debe anotar, que bajo la tribu, las tradiciones del grupo consanguíneo, primitivo se mantenían, teniendo como principal actividad el cultivo de la tierra colectiva. La existencia de un problema común o la defensa territorial, dio pie a la confederación, en la que existía autonomía social, económica y religiosa.

El período que tratamos cubre una temporalidad comprendida entre los 7000 y 12000 años Ane. hasta mediados del siglo XV, en que los Incas

conquistaban estos territorios. “Las construcciones tienen diferentes características tanto para la Sierra como para la Costa, pero en cada caso eran comunales para este grupo de parientes. El desarrollo urbanístico de ciertas poblaciones, así la de Atacames, de la cual el cronista español Jerez relata “Que las gentes tenían muy buen orden de vivir y los pueblos con sus calles y plazas”. “Otro español de apellido Oviedo señala refiriéndose a esta misma población que podían haber mil casas.” (2)

1.2. ORGANIZACIÓN ECONÓMICO SOCIAL BAJO EL DOMINIO INCÁSICO.

La expansión territorial, económica y política del Tahuantinsuyo hacia los dominios que actualmente conforman nuestro país, supuso cambios drásticos en la organización existente y en las relaciones de propiedad y de producción.

Así la propiedad de la tierra había dejado de pertenecer a la tribu, siendo ahora del Inca. Se impuso un modo de producción basado en las prestaciones personales de trabajo. La comunidad aldeana accedía a las tierras en uso, cubriendo sus necesidades básicas y el producto excedente era repartido para el culto del sol, el Inca, su corte y sus tropas y, una parte se destinaba a reservas para épocas de escasez.

Bajo este período existe la división social del trabajo y “En el imperio todo estaba controlado a través de un eficiente sistema burocrático, el comercio también fue controlado y regulado por el Estado, quedando un margen reducido para el apareamiento de comerciantes profesionales. [Por otro lado el Estado] centralizaba las actividades económicas y políticas así como la organización de la producción y la organización social del trabajo”.(3)

1.3. NOTAS.

Esta breve síntesis de remotos tiempos de la historia patria pretende destacar la organización social, económica y política en los dos momentos anteriores a la Colonia y fundamentalmente la existencia de una primera etapa, que no se halla marcada por relaciones de propiedad. En el Ayllu no existe injusticia en la distribución de lo producido y todos los miembros trabajan de modo comunitario. Posteriormente, se observa la existencia de una sociedad dividida en clases, donde existe ya una forma distinta de la

propiedad comunal y el Estado, que se ha consolidado, el mismo que centraliza decisiones y poder, para lo cual necesita la configuración de un aparato burocrático al servicio del Inca.

Antes de la llegada de los españoles, a nuestras tierras, - como se ha podido notar -, la inequidad y la distribución desigual ya se había dado. Esta distribución se refleja también en el desarrollo de las ciudades en las cuales el Inca residía o periódicamente ocupaba como lugar de descanso. "Recordemos que Huayna Cápac, nacido en tierras cañaris, guardaba especial afecto por su lugar natal y por las tierras del norte, a donde iba a descansar o gozar de sus victorias. Por ello había construido obras importantes con el objeto de embellecerlas y darles importancia. Hasta se dice que si el Cuzco era el corazón, Quito debía ser la cabeza del Imperio". (4)

El bicentralismo del imperio bajo Huayna Cápac, permitió a sus hijos la posterior sucesión de los dos fragmentos, el Sur para Huáscar y el Norte para Atahualpa.

2. ORGANIZACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DURANTE EL COLONIALISMO ESPAÑOL.

"Una colonia, a partir del siglo XVI, es un país lejano unido a la metrópoli por lazos jurídicos y económicos de dependencia. La acción de España y de Portugal se tradujo en una transformación profunda de países técnica y políticamente atrasados. La colonización desencadena, en efecto, una revolución en las sociedades indígenas. Revolución lenta, ignorada, no espectacular, diaria, pero quizá de las más hondas y extensas que hayan trastornado nuestro planeta". (5)

Esta etapa de la historia, altamente discutida, está marcada por la sangre, la explotación, el dolor, la imposición y la cruz. Comentarla es una provocación, por lo que nos limitaremos a referir las formas centralistas y además externas que ella asumió, eximiéndonos de más comentarios.

Empezaremos por aclarar aquello de centralismo externo para diferenciarlo del centralismo interno, que fueron características de ese momento de nuestra historia. Esta distinción tiene la finalidad de simplificar. Se sugieren también:

- (i) Centralismo de ultramar,
- (ii) Centralismo externo,
- (iii) Centralismo interno.

2.1. CENTRALISMO EXTERNO

Las decisiones más importantes como las más pequeñas y los recursos generados en todo el continente americano estaban concentradas en España. Esta circunstancia, en lo formal, estaba apoyada en la extracción del oro de América, en el monopolio comercial y en instituciones creadas para explotar el trabajo de los originarios dueños del continente, tales como: la encomienda, la reducción, la mita, los obrajes y batanes, y los corregimientos.

Además de la voluntad real, se crearon dos entidades para el gobierno de las colonias. El Real y Supremo Consejo de Indias y la Casa de Contratación, con sendas funciones de la administración colonial con facultades ejecutivas, legislativas y judiciales, y de organización y mantenimiento del monopolio comercial con las colonias.

2.2 CENTRALISMO INTERNO

España fue la depositaria de la riqueza de América, en ella se concentraban las decisiones, el poder, la formulación de políticas, etc. No obstante se creó una estructura que permitiese gobernar (reprimir) más directamente las vastas extensiones coloniales, para el efecto, los Virreinos tenían facultades civiles, políticas, militares y administrativas, supervigilando las audiencias de sus respectivas regiones. En un rango algo menor, se alineaban las capitanías generales, territorios estratégicamente ubicados y que requerían de reforzamiento militar especial; los aspectos de índole judicial eran materia de las Audiencias, dividiéndose éstas en Reales y Subordinadas, que constituían en cualquier caso, tribunales de justicia. Para el caso de Quito, ésta fue declarada Presidencia, cuando la Corona concedió poderes políticos plenos a la Audiencia. Además de lo anotado, se establecieron Gobernaciones, Cabildos, Villas y Asientos, con sus respectivos representantes.

No hace falta precisar que a medida que se asciende en la pirámide gubernamental se hallan mayores facultades y más riquezas.

2.3. LOS CABILDOS

Los cabildos o concejos municipales de América colonial, tienen su ancestro en los de la Europa medieval. Constituían el centro de acción de las ciudades, siguiendo a la fundación de los mismos.

Entre sus funciones se pueden destacar:

- Administración de la tierra tanto de la ciudad como del campo.
- Reglamentación del trabajo, tiempos máximos de laboreo.
- Fijación de precios de los artículos de consumo humano.
- Ser tribunales de justicia de primera instancia.
- Mantener el orden público.
- Controlar el movimiento migratorio de los vecinos.
- Proteger la salud de los vecinos.
- Regular el trabajo de los indios.

“La entidad municipal vino de España a América con todos los tributos y responsabilidades. Claro que la distancia le daba mayor libertad; y la Corona lo reconoció así, aunque en su seno tenía al Regidor Perpetuo como representante”.(6)

“Hasta el año de 1560 dependemos del Perú, al principio como Tenencia de Gobernación, luego como Gobernación. Entretanto el vecindario aumentaba con los nuevos españoles y la clase mestiza que rápidamente copaba las ciudades... Los trámites legales en si tan burocráticos, se volvían eternos por la distancia de la metrópolis. Los ricos eran los únicos que podían esperar justicia, para los pobres quedaba el silencio frente a los vejámenes y desprecios” (7) El cuadro anexo número uno permite observar las instancias de apelación.

CUADRO ANEXO Nº 1
INSTANCIAS DE APELACION

ORGANISMOS	INSTANCIAS
Cabildo	Primera
Audiencia	Segunda
Virreinato	Tercera
Consejo de Indias	Definitiva

Listado de Llamadas

- (1) Andrade, Rubén Darío op. cit. pág. 95.
- (2) ibídem, pág. 101.
- (3) ibídem, págs. 103-104.
- (4) Colección LNS op. cit. pág. 85.
- (5) ibídem, pág. 130.
- (6) ibídem, págs. 148, 149.
- (7) ibídem, pág. 138

Anexo 2

Cuadro comparativo entre las finalidades de
los municipios y los consejos provinciales

MUNICIPIO

CONSEJO PROVINCIAL

MISIÓN

- Satisfacer las necesidades colectivas del vecindario especialmente las derivadas de la competencia urbana.

FINES ESENCIALES

- Procurar el bienestar de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales.
- Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales.
- Acrecentar el espíritu de la nacionalidad, el civismo y la confraternidad de los asociados para lograr el creciente progreso y la confraternidad de los asociados y la indisoluble unidad de la nación.

COMPLEMENTARIAMENTE EN FUNCION DE SUS RECURSOS

- Cooperar con otros niveles gubernativos en el desarrollo y mejoramiento de la cultura, la educación y la asistencia social.

FUNCIONES PRIMORDIALES

- Dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado.
- Construcción, mantenimiento, aseó, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos.
- Recolección, procesamiento o utilización de residuos.
- Dotación y mantenimiento de alumbrado público.
- Control de alimentos: forma de elaboración, manipuleo y expendio de víveres.
- Ejercicio de la policía de moralidad y costumbres.
- Control de construcciones.
- Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales.
- Servicio de Cementerios.
- Fomento del turismo.
- Servicios de matadero y plazas de mercado.

MISIÓN

- Impulsar el desarrollo material y cultural de la provincia, y colaborar con el Estado y las municipalidades de la respectiva circunscripción, para la realización armónica de los fines nacionales.

FINES

- Propender al progreso de la provincia, en orden a robustecer el sentimiento de nacionalidad.
- Prestar servicios públicos de interés provincial, directamente o en colaboración con los organismos de Estado o de las municipalidades.
- Realizar obras públicas de carácter provincial e inter-provincial.
- Coordinar la acción de las municipalidades de la provincia para fines de progreso común.
- Procurar el cabal cumplimiento y ejercicio de los servicios de las obras públicas que se realicen en la provincia.
- Orientar las aspiraciones provinciales relacionándolas con el desenvolvimiento económico, promoviendo la exportación y fomento de las fuentes de producción agrícola, pecuaria, industrial y minera, para lo cual acordará planes correspondientes, encuadrándolos dentro del Plan General de Desarrollo.
- Fomentar la educación mediante la creación de escuelas, institutos técnicos, estaciones experimentales y de otros centros similares, de acuerdo con la Ley.
- Atender y vigilar el estado sanitario de la provincia, propender a su mejoramiento a través de una acción conjunta con los organismos estatales, con los Concejos Municipales y con las Juntas Parroquiales de su jurisdicción.
- Fomentar el turismo.
- Vigilar que las rentas asignadas para las obras públicas provinciales se inviertan oportuna y correctamente,

Anexo 3

SITUACION FINANCIERA MUNICIPAL Y PROYECCIONES DE POBLACION

ALTA EFICIENCIA

Municipios	Indicadores financieros				Indice Factorial %	Proyección de población			
	YP-YT %	YP-GC %	YP-RE %	YC-GC %		1995 RURAL	1995 URB.	2000 RURAL	2000 TOTAL
El Triunfo	35.2	146.8	256.8	188.9	62.2	175.5	21.590	10.145	31.735
Quito	47.1	106.6	192.9	146.3	37.4	124.7	1.401.389	302.258	1.703.647
Tisaleo	20.0	113.5	182.2	191.6	72.8	123.8	1.387	8.809	10.196
G. Pizarro	27.3	113.4	209.3	149.8	64.9	120.2	1.035	5.563	6.598
								1.278	7.397

Fuente: Situación Financiera, Ayala José. Tesis de grado. Proyección, INEC.

Elaboración: Autor.

SITUACION FINANCIERA MUNICIPAL Y PROYECCIONES DE POBLACION

MAXIMA EFICIENCIA

Municipios	Indicadores financieros				Indice Factorial %	Proyección de población			
	YP-YT %	YP-GC %	YP-RE %	YC-GC %		1995 RURAL	1995 URB.	2000 RURAL	2000 TOTAL
Eloy Alfaro	64.6	297.8	1117.6	372.9	67.0	578.2	6.953	23.277	30.230
Nabón	32.7	235.2	614.1	385.2	66.8	544.5	1.193	14.622	15.815
Sachas	42.5	187.6	374.6	262.9	69.8	270.3	3.620	16.959	20.579
Playas	69.4	176.5	232.4	254.3	8.1	21.352	21.352	5.012	26.364
								24.948	29.710

Fuente: Situación Financiera, Ayala José. Tesis de grado. Proyección, INEC.

Elaboración: Autor.

SITUACION FINANCIERA MUNICIPAL Y PROYECCIONES DE POBLACION

MEDIANA EFICIENCIA

Municipios	Indicadores financieros					Indice Factorial	Proyección de población			
	YP-YT %	YP-GC %	YP-RE %	YC-GC %	GK-GT %		URB. 1995	TOTAL 1995	TOTAL 2000	
Manta	27.8	60.7	85.8	207.5	33.2	64.9	149.353	8.173	157.531	177.314
Girón	15.7	74.5	111.1	149.3	68.6	59.8	4.283	9.969	14.252	14.594
Antonio Ante	22.9	61.1	89.2	180.7	51.4	59.7	15.290	14.164	29.454	30.127
Nangaritza	17.9	76.3	109.8	143.8	64.7	59.5	1.946	6.046	2.992	3.795

Fuente: Situación Financiera, Ayala José. Tesis de grado. Proyección, INEC.
Elaboración: Autor.

SITUACION FINANCIERA MUNICIPAL Y PROYECCIONES DE POBLACION

BAJA EFICIENCIA

Municipios	Indicadores financieros					Índice Factorial %	Proyección de población					
	YP-YT %	YP-GC %	YP-RE %	YC-GC %	GK-GT %		1995 URB.	1995 RURAL	2000 TOTAL			
Morona	12.3	54.4	97.9	119.4	53.3	19.2	18.459	35.518	53.977	30.177	37.458	67.635
Santa Ana	16.1	42.6	87.4	133.9	49.6	19.0	8.321	55.308	63.629	9.408	55.351	64.759
Lago Agrio	13.0	59.1	103.3	92.9	61.4	18.8	19.262	38.619	57.881	23.874	40.675	64.549
La Maná	17.7	51.0	77.4	109.2	55.8	18.4	10.395	12.429	23.824	13.548	13.512	27.061

Fuente: Situación Financiera, Ayala José. Tesis de grado. Proyección, INEC.
Elaboración: Autor.

Bibliografía

A.M.E.

1994 Revista "Poder Municipal" No 23, Agosto.

ANDRADE, Rubén Dario

1987 "Legislación Económica del Ecuador", Talleres de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador, Quito.

ANGELOZ, Eduardo César

1993 La descentralización como Reforma Democrática del Estado", documento, Córdova.

AYALA, José

1993 Análisis financiero y regional de los Gobiernos Locales 1982-1990: La gestión de los servicios urbanos", Tesis de Grado, Universidad Católica, Quito.

Cámara de Comercio de Quito

1987 Revista "Comercio Ecuatoriano" No 4, Septiembre.

CLICHEVSKY, Nora

1990 "Construcción y Administración de la Ciudad Latinoamericana", Grupo Editorial Latinoamericano, Primera Edición, Buenos Aires.

Colección LNS

"Historia del Ecuador. Quinto Curso" Editorial Don Bosco, Cuenca.

ECUADOR República del, "Constitución Política"

ECUADOR República del,
1993 "Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada", R.O. No 349, Diciembre.

ECUADOR República del,
1971 "Ley de Régimen Municipal" R.O. No 331, Octubre.

ECUADOR "República del,
1969 Ley de Régimen Provincial" R.O. No 112, Febrero.

ECUADOR República del,
1993 "Ley de Régimen para Distrito Metropolitano de Quito" R.O. No 345, Diciembre.

ECUADOR República del,
1993 "Ley que crea el Fondo de Desarrollo Provincial" R.O. 395, Marzo.

ECUADOR República del,
1991 "Reglamento para la ejecución del Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana" R.O. No 594, Enero.

GUZMAN, Marco Antonio
1994 Bicentralismo y Pobreza en el Ecuador", Cooperación Editora Nacional, Quito.

IIE Revista "Economía" No 87 y 89
Talleres de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Central del Ecuador, Quito.

IULA/CELCALDEL
1993 Revista "Democracia Local" No 40 - 41 Julio - Diciembre.

OJEDA, Lautaro

1994 "Modernización para quiénes? Centro para el Desarrollo Social", Quito.

SILVERMAN, Jerry

1993 "Descentralización tipos alternativos y criterios para la asignación de responsabilidades" documento, Quito.

