



AUTONOMÍAS, CAMINANDO POR EL FILO DE UNA NAVAJA

**Una síntesis de las propuestas más significativas de
Descentralización en el Ecuador**

Quito, noviembre del 2000

Í N D I C E

Contenido	Página
Autonomías, caminando por el filo de una navaja (Una síntesis de las propuestas más significativas de Descentralización en el Ecuador).....	3
Nuestra Intención.....	3
I. Las Autonomías: algunas consideraciones básicas.....	4
II. La Descentralización: como operar el proceso.....	16
1. Grupo Democracia y Desarrollo Local: descentralización para derrotar la injusticia.....	16
2. CONAM: un modelo que busque la eficiencia, con reforma política y distribución de competencias.....	21
3. El Banco Mundial: profundizar la democracia con descentralización y participación social.....	31
Bibliografía.....	42

AUTONOMÍAS, CAMINANDO POR EL FILO DE UNA NAVAJA

**(Una síntesis de las propuestas más significativas de
Descentralización en el Ecuador)**

NUESTRA INTENCIÓN.

El Ecuador, paradójicamente, cuenta con decenas de propuestas y modelos de descentralización, pero está políticamente bloqueado. Su fragmentación es tal, que no alcanza a entender los procesos de descentralización, y más aún de autonomías, sino como el camino hacia su disolución.

Y a pesar de existir un sinnúmero de propuestas, éstas no se debaten en el escenario público, que prefiere atenerse a prejuicios y equívocos sustentados en el regionalismo y la marginalidad de sectores periféricos.

Por tanto, no es nuestra intención hacer una nueva propuesta, sino simplemente, para entender la problemática en el Ecuador, sintetizar algunas de ellas; y nos detenemos en tres: la formulada por el Grupo Democracia y Desarrollo Local integrada por varias ONG; la propuesta de un grupo de consultores que trabajaron un borrador para el Banco Mundial; y el resultado de un sinnúmero de encuentros y debates entre distintos actores sociales promovidos por el CONAM y que arrojó como resultado otra propuesta.

Hemos escogido las tres porque nos parecen que son, en cierta forma -y siempre relativamente- complementarias, en la medida en que una analiza el problema desde la perspectiva de los actores sociales excluidos y desde el horizonte de una transformación de un país altamente heterogéneo y desigual; otra sustenta con mucha fuerza los aspectos políticos que robustecerían la democracia; y una tercera desciende al terreno concreto de las políticas fiscales, la organización político-territorial y las competencias. Y tienen en común el pensar la descentralización como un hecho que cubra a todo el país, con solidaridad y redistribución de la riqueza. Las diferencias estarían, más bien, en los procedimientos y campos de intervención.

De todos modos parece evidente que las autonomías, que porfían por imponerse, se constituirán en un proceso que, incluso, puede considerar autonomizaciones parciales y escalonadas.

I. LAS AUTONOMÍAS: ALGUNAS CONSIDERACIONES BÁSICAS

1. El tema de la descentralización y las autonomías vive en el Ecuador un equívoco: mientras las previsiones nos hablan de la necesidad de llevar adelante un complejo proceso de descentralización, el vacío político nos precipita a las autonomías.

Pensar este momento en la posibilidad de un proceso controlado de reforma del estado y de replanteamiento de más de ochenta competencias que serían materia de la delegación de funciones en un esquema descentralizado, parece poco real.

Lamentablemente, todo gira en torno al vacío político. A un vacío que se ha ido agudizando en estos años, y que por hoy quiere ser llenado con las reivindicaciones regionales que han perseguido a este país desde la fundación de la república, en 1830.

Desde entonces, las elites ecuatorianas han soslayado las profundas diferencias regionales con victorias militares, negociaciones precarias y con una práctica política ya tradicional que busca encontrar gobernabilidad en el frágil equilibrio regional, y que consiste en componer binomios presidenciales con representantes de las dos regiones principales: Sierra y Costa.

Querriamos, por tanto, comenzar por establecer la diferencia entre autonomía y descentralización, al margen de aproximaciones conceptuales, más bien apegados a la situación política. Las autonomías son, en ese sentido el discurso político más radical de la descentralización. Las diferencias no son solo de profundidad o densidad del proceso. Podríamos decir que la autonomía es el gesto político y la descentralización el engorroso proceso de viabilizarlo. Y en espera de que el conflicto político en torno a las autonomías decaiga, nos detendremos en aspectos ideológicos y pragmáticos de la descentralización.

El grupo Democracia y Desarrollo Local tipifica con claridad el conflicto político que subyace en el debate sobre las autonomías:

"Para indagar acerca del nivel de homogeneidad o conflicto discursivo respecto del problema de la descentralización, o en otros términos para saber si se trata de un campo en disputa, proponemos tener en mente la caracterización que se hiciera sobre el conflicto político emergido en el país a raíz de la crisis marzo-julio de 1999".

"En efecto, se puede sugerir la hipótesis de que la intensa corporativización del espacio político nacional, la no asunción institucionalizada o participación reguladora por parte del Estado en el debate del tema de la descentralización, y el escaso sustento técnico/instrumental de los proyectos, han conducido a que la conformación del campo discursivo sobre el problema sea frágil, incipiente, precaria, con límites y contenidos difusos, en suma, sin puntos articuladores en torno a los cuales los actores se posicionen políticamente".

"La estridencia pública, el ruido social, la multiplicación de voces en busca de autonomías provinciales, descentralización, federalización o regionalización del país no han sido suficientes para viabilizar las agendas de reforma de los actores estatales (el ejecutivo y el legislativo sobre todo), y por tanto configurar un campo discursivo-político acotado en que se discutan técnicamente las modalidades, estrategias, esquemas, efectos y límites de tal proceso de cambio político".

"En otras palabras, estamos frente a un campo temático en conformación: existen relatos, propuestas y discursos sobre la descentralización pero su confrontación -y este es el elemento indispensable para hablar de la constitución de un campo dialógico-político definido- es mínima, sobretodo, ocurre en torno de elementos que se colocan por fuera o al margen del régimen discursivo descentralizador".

"Por otro lado, la actuación de las instancias centrales del poder ejecutivo, no ha contribuido a la formación de un debate público pragmático-racional, a dotarlo de contenidos técnicos y acotados, y menos aún a mediar, conducir y procesar "la cuestión regional". El uso de la diada nación/unidad para confrontar aquella de región/fragmentación, bloquea la discusión de la forma política por la vía de la descentralización y termina por disipar la constitución de identidades, especialidades, territorios, historias regionales y proyectos políticos específicos constituidos al margen del problema de la unificación nacional. Su escueta aproximación al problema ocurre por medio de apelaciones generales y abstractas a los principios de sentido que deberían fijarse en todo el proceso de reforma del Estado: desburocratización, austeridad fiscal, eficiencia administrativa".

"La visión generalizada y compartida de que el Estado centralista es ineficiente administrativamente, lejano políticamente y depredador económicamente".

"La acumulación por la vía de una suerte de efecto "bola de nieve"- de propuestas autonomistas y descentralizadoras que emergen desde distintos ámbitos políticos y territoriales del país".

"La insistencia en que el proceso de reforma en una perspectiva descentralizadora debe asentarse en una des-concentración administrativa hacia niveles provinciales y locales y en una autogestión fiscal/tributaria autónoma por parte de los gobiernos seccionales".

"El surgimiento, de forma aún marginal, de una suerte de politización del espacio local por la vía de la activación de reivindicaciones identitarias".

2. Hay una crisis institucional y una maraña legal que complican enormemente el proceso de descentralización.

Para el Grupo Democracia y Desarrollo Local, el entramado estatal ecuatoriano, como ha quedado insinuado, "aparece como un complejo enjambre de instituciones, organizaciones y burocracias con escaso nivel de distinción funcional especificidad operativa; de forma diferente al tipo ideal weberiano del estado moderno racional-burocrático, manifiesta una peculiar lógica de desenvolvimiento que se concreta en mapas institucionales gaseosos, cuyos componentes se entrecruzan, redoblan objetivos o simplemente dejan intocados grandes ámbitos y áreas de acción".

"Se trata de una red organizacional en cuyo interior conviven enclaves burocráticos con diversas racionalidades institucionales -muchas veces en conflicto- y disímiles objetivos funcionales. Sí un observador externo quisiera acceder a la comprensión de la lógica de evolución y las formas de concreción del estado nacional mal haría en perseguir líneas de desenvolvimiento estables y continuas dirigidas desde un "nodo central" en función de objetivos sistemáticos de largo plazo. Nada más erróneo que tratar de entender a las instituciones del Estado ecuatoriano según los propósitos y los fines de gestión pública para los que fueron creadas. El alto grado de personalización de las decisiones en cada organización hace que su evolución dependa mucho más del libre albedrío del "funcionario" que de metas sistémicas que cada una debería desempeñar".

"Se trata, además, de un entramado institucional desigual y heterogéneo: diversa capacidad operativa, distintas culturas institucionales, enormes brechas salariales, disímil nivel de autonomía frente a intereses extra-estatales, y dispares niveles de rendimiento burocrático. En suma, la figura del Estado ecuatoriano como un

laberinto oscuro y de difícil exploración no hace más que dar cuenta de su genuina modalidad de desarrollo institucional y sobretodo del carácter profundamente impredecible y discrecional de sus partes".

Este paisaje institucional, concluye el Grupo, resulta un argumento, pero a la vez un límite para el proceso de descentralización o de reordenamiento estatal".

Estas complejidades institucionales al momento de ejecutar las autonomías es una preocupación presente en todas las propuestas. El Banco Mundial, en su documento todavía inédito sobre una descentralización para profundizar la democracia, hace dos señalamientos sobre el tema:

- a) "La visión exclusivamente "municipalista", de la descentralización, ha detenido el proceso en el umbral del desastre fiscal, ya que no es posible seguir transfiriendo recursos sin responsabilidades precisas. Desde esta dimensión de la crisis, la única salida que se vislumbra es la participación social. La cercanía e influencia de la población en las decisiones elevará la eficiencia de las inversiones y controlará la corrupción. (...) El incremento de la pobreza rebasa todo antecedente. Se perciben síntomas de desintegración social en todos los planos. El Estado dejó de ser el principal instrumento de integración social, pero tampoco lo es el mercado en la actualidad. El ajuste puede poner en peligro a las "modernizaciones" ya logradas en el país. Los actores sociales han dejado de ser protagonistas del "sentido de historia" del país y, cada vez más refugiados en su dimensión privada, han quedado reducidos a masas enormes e indiferenciadas de pobres. Pobreza y desintegración social son resultados de las relaciones sociales excluyentes y de un crecimiento lento sin equidad, que no ha podido recrear un aparato industrial interno asociado con los agentes de la producción y del conocimiento, como del ajuste. El ajuste, a su vez, ha agravado la pauperización y la polarización social; la economía tiene menor capacidad para generar empleos y mejorar la calidad de los existentes. La informalización de la economía es estructural. La modernización conduce a una dualización económica y social".
- b) "La crisis institucional se basa en varias confusiones. A saber, entre "refuncionalización" y reducción del Estado; entre reducción del Estado y privatización. Las nuevas funciones del Estado con relación al mercado deben basarse en una imagen precisa del Estado que se persigue. Un recorte estatal "a ciegas" conduce solamente a mayor ineficiencia. (...) La crisis económica se expresa en el agotamiento de un modelo de desarrollo y en la imposibilidad actual de lograr consensos para construir otro. En el corto plazo, la

dificultad de tener un "pacto fiscal", luego de haber destruido el anterior, es una muestra fehaciente de la lejanía de una salida a la crisis".

Una de las mayores dificultades al momento de concretar la descentralización, será la historia de un manejo presupuestario caótico y sujeto a cuotas políticas, y que toma la forma de "pre-asignaciones".

El CONAM, en su documento, precisa este obstáculo: Dicha inflexibilidad, responde a la existencia de los recursos pre-asignados (recursos presupuestarios comprometidos, a ser gastados en un fin específico), que representan una fracción significativa del total de los recursos. En muchos casos, pese a que un Gobierno decide priorizar ciertas áreas (salud por ejemplo), o enfrenta situaciones de emergencia (desastres), no tiene ninguna capacidad de hacer cumplir esta determinación o de enfrentar un problema.

Hay casos, inclusive, de instituciones que reciben recursos pre-asignados pero que, al no tener capacidad de gasto por falta de planificación, acaban muchas veces destinando estos recursos a acciones no prioritarias o, en la mayoría de los casos, a gastos administrativos.

3. El tema de las autonomías no puede ser separado del modo inequitativo, profundamente injusto, con que se ha ido constituyendo el país, con un desequilibrio entre las distintas provincias, lo que, al momento de la autonomización nos pone frente a una situación sumamente peligrosa: gran parte de las provincias serranas y pequeñas del país, no son viables en un esquema que signifique autogestión a partir de los propios recursos generados. Hay provincias que no tienen otra fuente de sobrevivencia que los recursos estatales.

Para el Grupo Democracia y Desarrollo Local, existe una asfixia del desarrollo económico del Ecuador, un bloque "signado por un débil crecimiento económico, elevados niveles de desempleo y subempleo, bajos niveles de ingresos, una desigual distribución de la riqueza, segmentación y débil competitividad de los mercados".

"En el origen de estos problemas", argumenta el Grupo, "se encuentra la forma de acumulación de capital, que no se ha sustentado en la generación de excedentes en el proceso productivo sino en la captación de los ahorros públicos por parte de una burguesía rentista que ha privilegiado la producción en función de la demanda internacional, que no ha reinvertido los excedentes en los procesos productivos del país y que ha generado como contraposición un débil mercado interno y profundas segmentaciones del aparato productivo. De esta manera se

ha dado origen a una específica configuración de la economía marcada por su heterogeneidad estructural, la cual se refleja en la sobrecapitalización de los segmentos modernos y la subcapitalización de los segmentos tradicionales; una limitada capacidad de las actividades productivas para generar encadenamientos dinamizadores; consecuentemente, existencia de mercados internos sumamente débiles".

Existen, según el análisis del CONAM, marcadas diferencias en la captación de recursos entre provincias. Así, por ejemplo, durante 1997, la provincia que más recursos recibió por sectores y leyes especiales fue Guayas (24.6%), seguido por Pichincha (17.1%), en tanto que la provincia que menos recursos recibió fue Galápagos (0.36%). Similar comportamiento se presentó durante 1998.

Los análisis del Banco Mundial arrojan los siguientes datos:

Al comparar, en 1997, los recursos recibidos contra las rentas internas recaudadas por cada provincia, se puede observar que únicamente Pichincha recauda más de lo que recibe, generando un superávit de US\$ 270.1 millones; en tanto que Manabí es la mayor deficitaria, con US\$169.1 millones, seguida de Guayas con US\$ 101 millones. Al comparar el indicador de número de veces de lo recibido con lo recaudado, se observa que Pichincha recibe 0.5 veces de lo que recauda y Zamora Chinchipe recibe 100.3 veces.

Durante 1998, la estructura se mantiene similar; es decir: Pichincha con un superávit de US\$ 277.4 millones, Manabí con un déficit de US\$ 161.4 y Guayas con un déficit de US\$ 133.2 millones. Igualmente, al comparar el indicador de número de veces de lo recibido con lo recaudado, se observa que Pichincha recibe 0.5 veces de lo que recauda y Zamora Chinchipe recibe 112.5 veces.

En relación con la estructura de ingresos, en el período señalado, los ingresos tributarios representaron el 1% del total de ingresos, y los no tributarios el 7.7%; es decir que, los ingresos propios de los consejos alcanzaron únicamente el 8.8%, situación que evidencia las limitaciones legales relativas a la facultad para aplicar impuestos, los pocos servicios que prestan, y la baja gestión local para el cobro de sus impuestos y tarifas por la prestación de servicios públicos locales.

Las transferencias corrientes significaron el 20.0% de los ingresos totales y las de capital el 57.5%, constituyendo las transferencias originadas en el presupuesto del Gobierno Central el principal rubro de ingresos de los gobiernos provinciales.

"Las consecuencias de la pobreza", sostiene el Banco Mundial, "no son homogéneas sectorial ni regionalmente y afectan a la estabilidad de la democracia y a la unidad nacional. El Estado tiene menos disponibilidad para el gasto social. El comportamiento de los pobres frente a la desintegración social, se manifiesta a través de la crisis de los referentes valóricos y simbólicos".

Sin embargo la propuesta que, con mayores argumentos y persistencia insiste en el desequilibrio regional, es el Grupo Democracia y Desarrollo Local. Y lo hace para sustentar un esquema de descentralización no solo solidario sino transformador de esa situación inequitativa. Veamos cómo ubica el problema de la heterogeneidad regional:

La heterogeneidad estructural explica las grandes disparidades regionales y el desarrollo regional desigual que han generado la concentración de las actividades productivas en ciertos polos y por otro lado, zonas y regiones totalmente rezagadas. Los niveles de producción y de inversión se han distribuido espacialmente de manera desigual en las distintas regiones y localidades. La heterogeneidad estructural que marca la segmentación de la economía, se expresa por tanto, también de manera espacial, a través de las profundas disparidades inter e intraregionales.

A partir de allí, propone una tipología de provincias, sustancial al momento de considerar la operación de un modelo de descentralización que tenga como eje el enfrentar la heterogeneidad y la desigualdad regional y socio-económica:

- a) Provincias motrices: Guayas y Pichincha. Concentran los mayores niveles de producción y productividad en las principales ramas productivas.
- b) Provincias de tendencia económica dinámica: Azuay, Manabí, Tungurahua.

Estas provincias tienen especialización en diversas ramas productivas y mayores niveles de producción y productividad en algunas.

- c) Provincias de tendencia económica media: Cañar, Los Ríos, Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Pastaza y Loja. Se trata de provincias que tienen cierta producción agrícola y manufacturera y que se constituyen en pequeños centros de dinamismo económico.
- d) Provincias de tendencia económica débil: Bolívar, Cotopaxi, Chimborazo, Morona Santiago, Napo, Zamora Chinchipe,

Sucumbíos. Son las provincias de la sierra centro del país, donde existe una mayoritaria presencia indígena y la mayoría de las del Oriente. Se trata de provincias que por diversas razones no tienen ejes productivos dinamizadores y se especializan mayoritariamente en la producción agropecuaria, gran parte de la cual se dedica al autoconsumo.

En relación con las captaciones, resalta nuevamente que entre el 70 y el 80% de las mismas se realizan en las provincias de Guayas y Pichincha, por su mayor dinamismo productivo y comercial. En los últimos años, es Pichincha la que realiza mayor volumen de captaciones.

Hay un segundo grupo de provincias en cuanto a captación de volumen de recursos, estas son: Azuay, El Oro, Manabí y Tungurahua, de estas, Azuay tiene un nivel de captación que duplica al de las otras tres, que en general captan entre el 2 al 3% del volumen total de dinero. La provincia del Cañar de acuerdo con la tendencia creciente de captaciones de recursos per cápita también debe incluirse en este segundo grupo de provincias. Un tercer grupo son las demás de la Costa y de la Sierra: Carchi, Imbabura, Loja, Chimborazo, Cotopaxi, Los Ríos y Esmeraldas. Un último grupo está constituido por todas las del Oriente que tienen niveles muy bajos de captación de recursos.

Con respecto a las colocaciones, Guayas y Manabí captan casi el 90% de las mismas en el país. Hay un segundo grupo de provincias: Azuay, Manabí, El Oro y Tungurahua que captan entre el 5 y el 6% del total de colocaciones. El restante 4% se reparte entre las demás provincias del país. Resulta así una situación de extrema desigualdad entre las dos principales provincias y el resto del país; existen 4 o 5 provincias con niveles un poco mayores que todas las demás.

Se observa la relación entre captaciones y colocaciones para el año 1998, se evidencia cómo ocurre el movimiento de los flujos financieros privados en el país. Con excepción de Guayas, Los Ríos, El Oro y Pichincha, todas las demás provincias, que tienen como se ha visto niveles mínimos de captación de recursos, ni siquiera reciben créditos en la misma proporción que ahorran.

Así en la relación captación/colocación se ve que estas provincias tienen índices menores que uno, lo cual significa que de cada 100 sucres que ahorran, reciben un crédito menor de estos cien sucres. Por ejemplo, Azuay, recibió en 1998, 75 de cada 100 sucres de ahorro; Cañar recibe 11 de cada 100 sucres; Tungurahua 62 sucres de cada 100.

Existen cuatro provincias que reciben más de lo que ahorran: entre las que tienen niveles menores de ahorro están Manabí y Los Ríos que reciben más de lo que ahorran: Manabí, de cada 100 sucres, recibe 195 sucres y Los Ríos de cada 100 sucres recibe 228 sucres. Y las provincias de Guayas y Pichincha, que captan como se ha visto casi el 80% de los ahorros, reciben además 292 y 171 sucres, respectivamente, de cada 100 sucres de ahorro.

Está claro que los mínimos niveles de ahorro de las provincias de la Sierra aportan al desarrollo productivo de las de la Costa: Guayas, El Oro y Los Ríos y de Pichincha en la Sierra.

Estas provincias, señala el Grupo, con índices de captaciones/colocaciones menores que uno, están constantemente descapitalizándose, " y no existen factores endógenos locales que generen actividades productivas con los pequeños niveles de ahorro que generan, menos aún que logren captar flujos financieros de otras provincias. En cambio, puede decirse que en el dinamismo económico de Guayas y Pichincha logra captar recursos de otras provincias, mientras que parte del dinamismo de Manabí y Los Ríos se basa en aportes económicos de otras provincias.

4. Por los datos anteriores y la existencia de un empobrecimiento que afecta al 70% de la población, nos parece fundamental colocar como el objetivo fundamental un cambio (y no un simple mejoramiento en eficiencia) de las condiciones de vida y de construcción de su ciudadanía, de los sectores más pobres y frágiles.

En ese sentido acogemos las preguntas que plantea el Grupo de Democracia y desarrollo Local como el centro de la preocupación en torno al tema:

¿Puede la descentralización convertirse en un pilar de: a) un nuevo modelo de desarrollo que asegure crecimiento sostenido, b) mejoramiento de las oportunidades y condiciones de vida de modo equitativo y c) substantivación y cualificación de la democracia?, o, en otras palabras, ¿Puede la descentralización trascender los límites de un cambio administrativo fiscal para "apalancar" procesos de cambio político y social orientados a la redistribución de riqueza, poder, conocimiento y autonomía? ¿Qué tipo de descentralización-regionalización permite fomentar la constitución de regiones como entramados sociales y políticos que incrementen la productividad de sus territorios, reconstruyan su tejido social y afiancen identidades y actores locales?

5. El tema de las autonomías está profundizando la fragmentación del país, de no enfrentarse lo más rápido posible. De hecho, mientras en la Costa y la Amazonía prima el concepto directo de las autonomías; la Sierra parece resentir su debilidad de financiamiento y busca una descentralización que se apoye en la solidaridad y en la redistribución de recursos en busca de un equilibrio nacional. En ese sentido se trabaja este momento en la creación de un bloque de provincias centrales.

El Banco Mundial habla, en su borrador de documento, de bloques regionales:

"Para afrontar la descentralización (y el nuevo modelo territorial de Estado) los bloques regionales deben "constituir" y reflejar las posiciones orgánicas de sus partes y los proyectos de país que aspiran. El bloque social guayaquileño, vertebrado por variantes de "populismo", se afirma en el heteroclasismo de su movilización y en la confrontación para afirmar su identidad. En la Sierra también se busca estructurar un bloque regional de hegemonías más compartidas y parapetado en las políticas públicas. Obviamente, en los dos casos, las cosmovisiones regionales ocupan el primer plano y marcan posiciones, junto con los estados de ánimo y las históricas controversias. La más urgente necesidad es "resignificar" a la descentralización, mientras las partes encuentran organicidad para sus propuestas. Esta es la condición para llegar a acuerdos sostenibles".

La preocupación por la descentralización y las autonomías no es reciente en el país. La Constitución de 1979 ya definió dos formas de descentralización: la territorial y la funcional.

A finales de los ochenta y más claramente en 1990, el movimiento indígena y la CONAIE plantean su propuesta de autonomías, a partir de la concepción de un Ecuador plurinacional y multicultural; e incluso llegan a convocar un parlamento indio en la Amazonía, todo lo cual es interpretado por las elites como los intentos por fundar una nación dentro de otra nación.

Luego de varias reglamentaciones y leyes parciales, dos leyes enfocan más globalmente el tema: la Ley de Modernización de 1992 y la Ley de Descentralización de 1997. Finalmente en la Constitución de 1998 consagró una administración descentralizada del Estado con excepción de la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión del endeudamiento externo, y las que se excluyan por mandato constitucional o por convenios internacionales, el mandato para la descentralización de gran parte de

las competencias, la creación de las Juntas Parroquiales y otras medidas.

Pero para entonces, el tema ya se había confundido con el conflicto regional (a partir del reconocimiento de la existencia de "identidades regionales" de las que habla Augusto Barrera en el documento del Grupo de Democracia y Desarrollo Local.)

Dice el Banco Mundial en su documento: "Se puede afirmar que la descentralización cuenta, en el país, con un escenario que ha comenzado a desbrozarse. Sin embargo las disposiciones legales que permiten los cambios, no se aplican, aún no se integran a la cultura democrática del Ecuador, requieren el aliento político que empuje los cambios, pero no se parte de cero".

"La Constitución vigente hasta 1998, proclamó que el Estado ecuatoriano es descentralizado. La Constitución que la sucedió, aprobada por la Asamblea Constituyente de 1998, amplía y modifica la referencia, señalando que la administración gubernamental es descentralizada y dedica el Título XI a los temas de descentralización y desconcentración. Mientras en la primera se quedó con la definición de la descentralización como una finalidad, en la Constitución vigente la descentralización es conceptuada como un medio para la consecución del desarrollo armónico, la participación ciudadana y de los organismos territoriales locales, y la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza".

"La definición constitucional de lo que no puede descentralizarse, abre infinitas posibilidades jurídicas y expectativas políticas en cuanto a lo que sí es posible. Sin embargo, no se ha establecido una relación entre las áreas descentralizables y sus modalidades de funcionamiento, relación indispensable, pues los propósitos de descentralización establecidos deben necesariamente reflejarse en el ordenamiento jurídico subordinado".

"En ese sentido, la descentralización, de acuerdo con las normas constitucionales vigentes, es un proceso progresivo, mediante el cual se transferirá funciones, atribuciones y competencias, así como responsabilidades y recursos estatales, hacia las entidades seccionales autónomas y a entidades de carácter regional, todo lo cual es necesario regular. De esta manera, las normas jurídicas de la descentralización pueden agruparse en dos grandes ramas, de las cuales una corresponde a las normas o leyes específicas que se ocupan de la descentralización, y otra a los cuerpos normativos que regulan todas las áreas en las cuales deben aplicarse los principios descentralizadores que establece la Constitución".

Sobre aquella base, se han presentado decenas de proyectos de descentralización, cuyos focos de agregación son los orígenes regionales de los emisores, Quito, Guayaquil, ciudades intermedias de la costa y la sierra; y provincias del Oriente.

Al momento existen propuestas de descentralización formuladas por diversas instituciones y personas. Aquí recogemos las principales, formuladas hasta octubre del 2000:

1. AME
2. Banco del Estado
3. Benjamín Rosales
4. César Coronel
5. CODENPE
6. CONCOPE
7. Comité Cívico Interinstitucional Proautonomía de Manabí
8. Fuerza Ecuador
9. Junta Cívica de Santo Domingo de los Colorados
10. Municipio de Tena
11. Municipio de Loja
12. Ricardo Noboa
13. Banco Mundial
13. Grupo de Democracia y Desarrollo Local
14. CORDES
15. CONAM
16. Universidades de Guayaquil
17. Xavier Neira a nombre de los legisladores socialcristianos
18. El presidente Gustavo Noboa envía el anteproyecto de Ley Orgánica de Régimen de Autonomía Provincial.

Algunas de ellas apuntan al fortalecimiento de descentralización de sus miembros o clientes, otras son pronunciamiento de orden general. En este documento nos detendremos exclusivamente en tres propuestas que nos parecen que son las más completas: la propuesta del Grupo de Democracia y Desarrollo Local que está integrado por varias ONG; el documento del CONAM en el que se han sustentado las acciones gubernamentales en este tema (documento aún reservado); y la propuesta formulada, a pedido del Banco Mundial, por un equipo de profesionales ecuatorianos, documento que tampoco ha sido oficializado por el BM.

Para el Banco Mundial, "Existen dos temas ausentes en la mayoría de las propuestas: el de la solidaridad - compensaciones al desequilibrio territorial del desarrollo -, y el del sustento financiero de las políticas nacionales. El planteamiento en torno al cual gira el debate actual, es

la denominada noción de "autonomía provincial", que habiendo surgido en ambientes académicos, asociada conceptualmente al régimen autonómico español, se ha concretado - con especificidades locales - en movimientos cívicos en las dos principales provincias de la costa, visiblemente apoyados por amplios sectores".

"Se reivindica que las autonomías no pretenden producir rupturas en el país ni avanzar hacia una organización federal, sino, antes bien, interpretar a la unidad nacional desde la diversidad regional. La identidad de posiciones al interior de la diversidad - hasta donde llega la identificación con los postulados autonómicos -, se da en cuanto a que la adopción de un régimen de autonomías debe ser voluntaria".

"La complejidad actual frente a las propuestas autonómicas reside en buscar respuestas, tanto a la conformación de subsistemas políticos asentados en la provincia y articulados al sistema político nacional, como a su mismo rediseño, desde una lectura territorial articulada a una visión de desarrollo del conjunto del país. Las decenas de proyectos sociales de descentralización detectados, expresan, fundamentalmente, expectativas y desconfianzas mutuas. Desde esta dimensión debe entenderse su dispersión y la falta de sustento técnico.

II. LA DESCENTRALIZACIÓN: COMO OPERAR EL PROCESO

1. Grupo Democracia y Desarrollo Local: descentralización para derrotar la injusticia.

El Grupo Democracia y Desarrollo Local, que reúne a ONG de varias provincias de la Sierra, encargó a un equipo coordinado por Augusto Barrera, de Ciudad, la elaboración de una propuesta de descentralización que incluyera una comparación entre las distintas propuestas existentes.

Como ya lo indicamos, para el Grupo la descentralización es la oportunidad de buscar un país que se funde en la diversidad y ataque las desigualdades regionales y sociales.

Los objetivos centrales señalados por el Grupo Democracia y Desarrollo Local, para la descentralización, serían:

- a) La democratización del Estado con miras a ampliar su nivel de representatividad social, política y regional. La construcción de una democracia radical: apertura del sistema político, la participación local y la ampliación de nuevas formas de ejercicio ciudadano.

- b) La consolidación de la dimensión pública igualitaria en el gobierno democrático y la construcción de una sociedad civil para afianzar la igualdad política entre los ciudadanos y fortalecer su participación informada y autónoma en la toma de decisiones sobre cuestiones de interés general.
- c) La reconstrucción de las relaciones entre democracia y pobreza por la vía de la institución de una medida pública que quiebre el reinado absoluto de los privilegios y redefina el particularismo de las carencias y de los sujetos y movimientos sociales que las expresan.
- d) El establecimiento de nuevos nexos de sentido entre Estado y sociedad por medio de espacios públicos que posibiliten la negociación democrática de las reglas de la equidad en los usos de los recursos públicos de los cuales dependen la economía y la sociedad.
- e) La búsqueda de un modo de desarrollo que permita el aprovechamiento inteligente de algunas de las condiciones de la globalización, manteniendo el énfasis en el desarrollo humano, el fortalecimiento de las capacidades productivas, la cualificación del recurso humano, la inversión en conocimiento, la ampliación del mercado interno por la vía del impulso a las potencialidades productivas locales y regionales que permitan procesos de incremento de la competitividad, reconversión y diversificación.
- e) El apuntalamiento de un modo de desarrollo que, desde una aproximación espacial, gire en torno de dos principios: la defensa de la diferencia cultural como fuerza de experimentación transformadora y transformada, no estética; y la valoración de necesidades y oportunidades económicas que no sean solamente las de la ganancia y el mercado (Escobar, 1998).
- f) El reconocimiento y universalización de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos, lo que implica apostar por mayor igualdad social.
- g) El respeto y reconocimiento de las diversas identidades locales, regionales, étnicas y sexuales, sobre la base de los principios de tolerancia, y las políticas de pluriculturalidad y plurinacionalidad.

Por tanto, "el proceso de reforma del Estado por la vía de la descentralización debería ser interpretado más allá de una matriz de reorganización institucional que ignora las múltiples relaciones que se establecen entre ésta, el mercado y la sociedad, y que dejaría intacta la estructura del orden de dominación actual.

"El orden a las ideas expuestas anteriormente, la descentralización-regionalización debería comprenderse como un proceso de "redistribución del poder concentrado en todas sus formas: estatal, ideológico, económico y cultural y la generación de nuevos poderes de base desde la sociedad" (Coraggio, 1999).

A partir de la actual estructura política del país, el Grupo propone algunas líneas matrices para que la descentralización opere en cada nivel de gobierno:

Al nivel nacional, el Estado plurinacional y descentralizado tendría como una de sus funciones básicas, la definición de políticas nacionales orientadas al impulso del desarrollo sustentable y armónico de todo el espacio nacional, por lo tanto uno de sus objetivos debe ser la reducción de los desequilibrios regionales: económicos, productivos, sociales y culturales.

En el nivel nacional, se sugiere el establecimiento de un modelo de representación tripartita del Legislativo nacional que se integre representaciones electas nacionalmente de modo proporcional, representaciones electas desde cada una de las provincias y representaciones distritalizadas.

Una de las herramientas básicas de este estado democrático es el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, cuya elaboración estaría a cargo de un organismo que se integre con representación social y territorial.

A nivel de la provincia, el Grupo propone que sus responsabilidades fundamentales sean: a) la planificación del desarrollo sostenible provincial y, b) la articulación/coordinación con el nivel nacional y municipal de gobierno. En relación con el primer objetivo, se considera que en este nivel provincial puede desarrollarse un esfuerzo sinérgico y catalizador de los agentes económicos y sociales locales. A su vez, articularía con los alineamientos de la planificación nacional y con aquella realizada desde los gobiernos locales en cada cantón.

La estructura representativa de la Nueva Provincia (porque el Grupo deja abierta la posibilidad de nuevas agregaciones territoriales para la conformación de nuevos espacios provinciales) estaría compuesta por un gobierno provincial autónomo (preferentemente parlamentario), un consejo de desarrollo provincial (ejecutivo) y una asamblea provincial conformada por representantes elegidos directamente, y por otros delegados de los cantones y funcionales. El establecimiento de una autoridad política que rinda cuentas a sus electores abandonaría en la configuración de un espacio político local, incremento de los mecanismos de evaluación de la población y de control social.

El tercer nivel lo constituiría el cantón, que tendría en el municipio la instancia de gobierno local. Tal como la nueva provincia, el cantón tendría un régimen autónomo, pero ligado de modo mucho más estrecho al nivel provincial.

"Es preciso profundizar y acelerar el proceso en dirección a constituir verdaderos gobiernos locales, más allá de las clásicas funciones asignadas al municipio. El papel de lo local en términos de convertirse en un nuevo ámbito de desarrollo sustentable, de la ampliación de la gestión democrática, de la participación social y construcción de ciudadanía debe tener como contraparte la cualificación de la gestión municipal.

Para efectos de profundizar la consolidación de los gobiernos locales, se propone:

- a) Conformar y dinamizar los mercados financieros locales a través de instrumentos que fortalezcan, con apoyo técnico y de recursos, a las instancias locales formales e informales de captación y colocación de dinero.
- b) Impulsar la creación de instancias de promoción al desarrollo local que proporcionen servicios de información sobre mercados; que asesoren sobre la factibilidad de líneas productivas; que creen redes de intercambio de información entre productores; que instalen infraestructura de apoyo a la producción.
- c) Potenciar el desarrollo de centros de investigación, difusión y capacitación de alta calidad en tecnologías adaptadas a la necesidad de producción regional.
- d) Apoyar, incentivar y fortalecer a los empresarios locales, en las posibilidades de intercambio con redes de otras regiones y países y con pasantías que permitan compartir procedimientos y tecnologías innovadoras.
- e) El nivel parroquial, integrado en la última carta política del país (juntas parroquiales), debe privilegiarse como espacio de participación y corresponsabilidad ciudadana en la gestión.
- f) Finalmente, el documento señala que es preciso establecer un estatuto de Regímenes Especiales en el que se incluyan los distritos metropolitanos, las circunscripciones indígenas y las reservas naturales.

Otros aspectos relevantes de la propuesta del Grupo Democracia y Desarrollo Local, son:

- a) Para enfrentar el objetivo de equidad, podrían implementarse dos sistemas subsidiarios:
 - "Territorial", dirigido a compensar disparidades territoriales en términos de recursos naturales y físicos. Estaría enfocado a fortalecer las provincias y cantones en su capacidad de concertar su propio desarrollo; los desembolsos nacionales serían transferencias condicionadas solo al aporte local, y estarían destinados a multiplicar dicho aporte discriminando a favor de las colectividades menos dotadas con recursos físicos y naturales;
 - "Social", orientado a reducir desigualdades sociales. Su propósito sería asegurar a cada persona el acceso a una canasta equivalente de servicios sociales. (Finot, 1997).

En este sentido, contempla dos alternativas:

- a) Mantener en un tramo inicial del proceso la no exclusividad de las competencias, a condición de fortalecer los niveles de coordinación y articulación nacional, provincial y cantonal, o
- b) Definir con exactitud las competencias de cada nivel de gobierno, estableciendo y operativizando los principios de subsidiariedad, complementariedad y coordinación (Velásquez, 1994).

En ambas modalidades los factores más importantes sobre los que habría que centrar muchos esfuerzos, tienen que ver con la calidad de la coordinación horizontal y vertical y el fortalecimiento de la capacidad institucional de los niveles de gobierno nacional y locales.

- b) "Si la democratización de la sociedad es uno de los objetivos de la descentralización", dice el Grupo, "deben desplegarse un conjunto de mecanismos que favorezcan la participación social y ciudadana en todos los niveles posibles. Desde el gobierno central que debe readecuar su institucionalidad, hasta la conformación de instancias de asambleas provinciales y cantonales; la información y seguimiento del manejo administrativo; la consulta en la toma de decisiones; la conformación de espacios públicos de diálogo y eventualmente de concertación; el respeto a las formas de autogobiernos de los pueblos indígenas, etc.
- c) El trabajo sugiere que la elaboración presupuestaria debe estar en relación con los objetivos nacionales y regionales de desarrollo. No pueden seguirse manteniendo presupuestos de municipios y consejos

provinciales por partidas que engloban "obras" a ser realizadas y que contribuye y tiene íntima relación con el sistema clientelar de gestión municipal.

De hecho, en la mayor parte de provincias del país, la suma de lo que reciben los gobiernos seccionales y las dependencias locales del gobierno central, es mayor a la recaudación tributaria. De allí que parezca pertinente desplegar una política fiscal con criterios nacionales.

En este mismo sentido "la Política Tributaria debe ser definida a nivel nacional. Los impuestos más importantes (IR, IVA e ICE) deben ser recaudados por una instancia nacional con dependencias desconcentradas a nivel provincial.

- d) Debe propenderse entonces, a incrementar recaudación propia de los municipios, a través de una reforma del sistema tributario local; los impuestos sobre la propiedad urbana y en algunos casos rural, deben tener tasas acordes con los niveles de prestación de servicios del municipio y las capacidades de tributación de las personas, partiendo además de catastros actualizados.
- e) Debe desaparecer la maraña de leyes especiales que benefician a una y otra provincia, y que, en la práctica, ha sido el resultado del clientelismo de los diputados. A cambio, deberían promoverse mecanismos de subsidio territorial y social explícitos y transparentes.

2. CONAM: un modelo que busque la eficiencia, con reforma política y distribución de competencias

2.1. El Consejo Nacional de Modernización (CONAM) asumió la tarea de preparar una propuesta de autonomías para manejo del gobierno de Gustavo Noboa. Con la asesoría de la GTZ preparó el documento respectivo luego de innumerables encuentros con diversos actores virtuales del proceso. El resultado fue una propuesta dividida en tres secciones: de Política, Administrativa y Fiscal.

El documento del CONAM pone especial énfasis en alcanzar la eficiencia del sistema. de allí que su objetivo sea "el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del Ecuador, a través de una mejor prestación de servicios y un mejor acceso a estos por parte de la población".

2.2. Los criterios del CONAM para el proceso de descentralización son:

- a) Solidaridad y equidad. Igualdad de oportunidades. En este sentido, se establece que los impuestos tributarios del orden nacional (IVA, renta de personas y empresas, ICC e ICE) y los ingresos no tributarios del orden nacional, cumplan con las funciones de redistribución y cofinanciación.
- b) Estabilidad macroeconómica. El modelo de descentralización propuesto, debe limitar los niveles y mejorar la calidad del gasto, incrementar los ingresos tributarios y no tributarios de los niveles nacional y subnacional, y controlar el endeudamiento público.
- c) Compatibilización y racionalización tributaria nacional y subnacional y simplificación de sus regímenes.
- d) Uso eficiente de recursos o productividad del gasto público: que debe estar en función de sistemas de jerarquización y priorización de inversiones y de gastos, entendidas éstas como el establecimiento de órdenes cronológicas y de importancia relativa en la asignación de los diferentes recursos, así como en la determinación de la mejor ubicación geográfica de las inversiones.
- e) Correspondencia de los ingresos con las competencias.
- f) Regulación y control del endeudamiento, tanto de los gobiernos nacionales como subnacionales.

2.3. Requisitos para el proceso de descentralización fiscal

- a) Fortalecer, homologar y transparentar la administración financiera pública, nacional y subnacional.
- b) Transferir en forma automática en función de ingresos efectivos (giro efectivo).
- c) Aplicar un sistema de transferencias intergubernamentales para integrar el proceso de descentralización y estructura del estado, al tiempo que incentivar la transparencia y competitividad entre provincias y cantones.
- d) Evitar pre-asignaciones y/o por leyes específicas.
- e) Contar con aceptabilidad política y social.

f) Ser fácil y flexible a la hora de su implantación.

2.4. El primer elemento que anota el documento del CONAM, en el campo político, es la persistencia de un centralismo que ha tenido distintas facetas. La primera: la ruptura de la relación entre representantes y representados, la ausencia de ciudadanía.

Dice el CONAM:

"La distancia entre las organizaciones de base y quienes toman las decisiones, ha causado en el Ecuador innumerables conflictos, unos con consecuencias inmediatas, como es el caso de la agudización de la pobreza y la migración desarticulada hacia las ciudades y el exterior; otros con efectos en el mediano y largo plazo, como por ejemplo la desaparición lenta de estructuras sociales y culturales".

"La falta de políticas con fundamentos territoriales", agrega el CONAM, debido a la ausencia de participación de las comunidades regionales, obliga a que las grandes concentraciones urbanas atraigan migraciones desarticuladas e innecesarias; provocando, a su vez, el abandono y el deterioro de la calidad de vida en las áreas rurales, con impactos a veces irreversibles en los valores y en la cohesión social de culturas y etnias nacionales.

En cuanto a un segundo elemento, el propiamente político, se señala que "el Ecuador ha estado marcado por características socioculturales y determinaciones históricas, que han dado lugar a relaciones clientelares entre los poderes centrales y la población, lo cual ha fortalecido paulatinamente el carácter centralista del Estado; y como consecuencia última, ha minado los niveles de gobernabilidad existentes en el país".

El CONAM señala algunos puntos críticos al respecto:

- a) Las limitaciones del voto como única expresión de voluntad política
- b) Inexistencia de mecanismos de participación en la toma de decisiones
- c) La falta de representatividad y de representación efectiva
- d) Inexistencia de órganos legislativos en los niveles subnacionales
- e) La bipolaridad política - administrativa existente en el nivel provincial (prefecto y gobernador)

El CONAM ha agrupado en cuatro, los problemas que enfrenta la descentralización:

1. En organización política:
 - a) Superposición de competencias y atribuciones entre instancias de delegación (Régimen Seccional Dependiente) y de representación (Régimen Seccional Autónomo); y entre instancias de representación.
 - b) Conflicto de legitimidad entre autoridades de elección popular.
2. En representación:
 - a) Déficit en consolidación de las instituciones locales como gobiernos locales.
 - b) Baja capacidad de esas instituciones para canalizar la representación ciudadana; y para procesar los conflictos sociales y políticos.
 - c) Rigidez en la asignación de capacidad de representación de las instituciones.
3. En participación:
 - a) Ausencia de mecanismos de vinculación entre instancias de representación y formas de participación. Una errada comprensión de la democracia representativa ha dado origen a la búsqueda de su sustitución por formas directas de participación (representación corporativa).
 - b) Inexistencia de vínculos entre participación política y participación social.
4. En sistema electoral:
 - a) Dispersión de la representación provocada por las formas de elección, y que impide consolidar grandes corrientes de representación.
 - b) Escasa o nula flexibilidad en mecanismos y procedimientos electorales.
 - c) Personalización de la política (prácticas clientelares y corrupción dentro de la política).

En lo referente a la organización territorial, el modelo se ajusta a la división político-administrativa actual; y recomienda el impulso de procesos de desarrollo territorial que sirvan para optimizar recursos, afianzar las relaciones entre niveles y crear escenarios de mancomunidad o de asociaciones entre organismos subnacionales pertenecientes al régimen seccional autónomo.

Basándose en dichos niveles de gobierno, se propone desarrollar un esquema de autonomías, determinando claramente su alcance, y definiendo la modalidad de elección de la autoridad provincial.

Este esquema incluye la descentralización vertical (entre niveles), y la descentralización horizontal (entre regímenes); así como el desarrollo de componentes relacionados con la existencia de circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas (artículo 241 de la Constitución), el ámbito y las responsabilidades del nivel parroquial, y la administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales.

El CONAM recomienda "el establecimiento de mancomunidades entre provincias, cantones y circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. Y la creación de mecanismos de participación democrática, entendida fundamentalmente como la manera en que la ciudadanía puede acceder a las instancias de gobierno".

En cuanto al mecanismo de elección, se establece, para el nivel nacional, la votación universal; y en los niveles provinciales y cantonales, el mecanismo de distritos electorales, que pretende establecer un sistema de redistribución democrática con equidad.

Sobre el sistema de elección de distritos electorales, se recomienda aplicarlo en el ámbito nacional para la elección de diputados, un diputado por provincia, mas 1 por cada fracción de 300.000 habitantes.

Visto el asunto en términos de proceso, para el CONAM necesariamente van a convivir, durante un tiempo, diversas situaciones en las distintas regiones del país. Posiblemente es una de las mayores novedades de esta propuesta: la posibilidad de convivencia de tres situaciones simultáneas:

- Las provincias que aún no opten por un estatuto autonómico;
- Las provincias que opten por un estatuto autonómico;
- Las provincias que opten por la fusión de provincias autónomas.

En cuanto a la conformación de gobierno y parlamento autónomos en las provincias que opten por la autonomía, todas las instancias, tanto ejecutivas como legislativas en el ámbito provincial, tendrían carácter autónomo.

Donde ocurra la fusión de provincias autónomas, ésta, según el CONAM, eliminaría o subordinaría a las instancias provinciales de cada una de las provincias que la conformarían.

En representación y sistema electoral, para provincias que no opten por el estatuto autonómico, la alternativa del CONAM es la de modificar el sistema electoral vigente, para mejorar las condiciones de representación. Para el caso de provincias que opten por el estatuto autonómico, introducir un sistema electoral diferente al actual, que mejore las condiciones de representación y que reduzca a su mínima expresión la dispersión.

Para el CONAM "es inevitable que el Congreso se adapte a la nueva realidad de las autonomías, debido especialmente a la transferencia de muchas de sus actuales funciones a los parlamentos autónomos; pero también a causa de las nuevas condiciones de representación y de procesamiento de los conflictos, que se generarían con la existencia de instancias provinciales dotadas de autonomía".

"El Congreso Nacional estará integrado por dos cámaras, conformada por diputados nacionales y diputados provinciales, designados ya sea por los parlamentos autónomos correspondientes, o por votación directa sobre la base de distritos electorales. Si existieran provincias que, en el proceso de transición no optaran aún por el régimen autonómico, la primera cámara acogerá diputados provenientes de las provincias autonómicas y no autonómicas, en proporciones equitativas señaladas en la ley; mientras que, para integrar la cámara de representación provincial, las provincias no autonómicas y autonómicas elegirán sus representantes por votación directa, sobre la base de los distritos electorales".

Necesariamente, según esta propuesta, el Congreso Nacional disminuirá en el número de sus integrantes, en la medida en que avance el proceso de incorporación a un estatuto autonómico por parte de las diversas provincias del país.

Con el objeto de ampliar la representación política desde los distintos niveles de gobierno y garantizar los procesos de descentralización y desarrollo equitativo, se propone, en este modelo, el Sistema de Distritación Electoral, de acuerdo con los siguientes requisitos:

- a) Un distrito electoral coincidente con la división política administrativa.
- b) Distritos electorales de un escaño o de múltiples escaños en cada nivel de gobierno.
- c) Adaptación al régimen autonómico y no autonómico, una vez solucionados los problemas políticos administrativos anteriormente señalados.

Para la distritación -dentro del modelo- se han usado los siguientes coeficientes:

- a) Distrital: Porcentaje de la población del distrito con respecto al total provincial.
- b) De distribución: Coeficiente distrital, número total de diputados.

Para el modelo de asignación de competencias, el CONAM tomó en cuenta los siguientes principios:

- Las necesidades de la población pueden ser satisfechas, de mejor manera, por aquellas organizaciones asentadas allí donde se producen dichas necesidades.
- EL proceso de transferencia y recepción de competencias y atribuciones debe ser progresivo y distribuido en el tiempo, en la medida en que se desarrollen capacidades de gestión en las instituciones locales receptoras.
- El proceso de transferencia debe corresponder a las realidades y necesidades de las entidades receptoras de competencias.

Antes de determinar las competencias y atribuciones que se gestionarán en cada nivel -nacional, provincial, cantonal y parroquial-, el CONAM considera necesario definir los roles predominantes que éstos deberían jugar.

¿Cuáles son, por tanto, las funciones de los distintos niveles dentro de una propuesta de descentralización del CONAM?

1. A nivel nacional:

Mantener la unidad política del Estado. El gobierno central debe proveer las pautas que den coherencia a la actividad del Estado en todos los niveles de la administración pública.

Función de rectoría: esto es, el gobierno nacional está a cargo de dictar, regir y formular las políticas y normas sectoriales nacionales, bajo las cuales se acogen todas las políticas y normas emitidas por los gobiernos subnacionales.

Garantizar el acceso a los servicios y bienes públicos: el gobierno nacional debe asumir el rol subsidiario que lo obliga a suplir falencias subnacionales en la provisión y prestación de bienes y servicios públicos.

Competencias de interés nacional (desarrollo nacional, a más de las exclusivas): el gobierno central tendrá bajo su responsabilidad, competencias de interés nacional; para su ejecución buscará el concurso de los gobiernos subnacionales.

2. A nivel provincial:

Función de intermediación: el gobierno provincial debe, ante todo, intermediar y articular las demandas, ofertas, políticas y acciones entre los niveles nacional, provincial, cantonal y parroquial. Para esto, el gobierno provincial se constituye en un ente planificador.

Ejecutar las competencias de interés provincial (desarrollo provincial): cumplirá esta función bajo las formas de administración que considere pertinentes, teniendo en cuenta que sus actos afectan a toda la provincia.

Garantizar el acceso a los servicios y bienes públicos: pues al igual que el nivel nacional, tiene el rol subsidiario que lo obliga a suplir debilidades en la prestación y provisión de bienes o servicios públicos.

3. A nivel cantonal:

Promover la participación: en conformidad con esta responsabilidad, el nivel cantonal debe planificar el desarrollo de su cantón, buscando la participación de las parroquias que lo conforman al igual que de las circunscripciones territoriales.

Ejecutar las competencias de interés cantonal.

4. A nivel parroquial:

Procurar la participación: en la medida en que las parroquias, a través de sus respectivas juntas, son el eje principal de la participación ciudadana en la actividad pública.

Ejercer el control social: pues la parroquia asegura la rendición de cuentas sobre las responsabilidades asumidas por los gobiernos para con la población.

5. A nivel de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas

Desarrollo social y económico, en funciones conjuntas con los niveles cantonales y provinciales.

Políticas de desarrollo, conjuntamente con los gobiernos subnacionales, en la elaboración de políticas de desarrollo que afectan a sus pueblos.

Teniendo en cuenta las funciones que corresponden a los distintos niveles de gobierno y administración, el ejercicio de competencias y atribuciones se ajusta, dentro del modelo propuesto, a que deben ser asignadas, sin considerar la diferenciación entre lo urbano y lo rural; aprovechando las ventajas comparativas que tiene cada uno de los niveles del estado; diseñando sistemas de gestión concurrente en la mayoría de las competencias.

"Para hacer efectivo el objetivo de la descentralización (mejoramiento de las condiciones de vida)", afirma el CONAM, "es necesario contar con entidades capaces de entregar servicios y bienes públicos con eficiencia y eficacia. Es evidente que no todas las entidades tienen las capacidades organizacionales para asumir las responsabilidades. Sin embargo, es necesario que las entidades concedentes de competencias confíen en que las entidades receptoras son capaces de gestionar las competencias que recibirán; o que, en su defecto, pueden desarrollar las capacidades necesarias para ese fin. Para lograr esto, las entidades receptoras y concedentes deben ser sujetos de procesos de fortalecimiento institucional".

El financiamiento del proceso de descentralización tiene que ver, para el CONAM, principalmente con la creación de capacidad de gestión.

Entre las posibles fuentes de recursos se destacan:

- Recursos propios de los gobiernos subnacionales.
- Recursos asignados para el efecto por el gobierno central.
- Créditos del Banco del Estado

- Otros recursos (cooperación externa, créditos, donaciones y otros), gestionados por los gobiernos subnacionales, sus asociaciones (AME y CONCOPE) y el gobierno nacional.

El CONAM condiciona, finalmente, el éxito del modelo, siempre que se den ciertas condiciones:

- a) Que exista la voluntad política para iniciar y sostener el proceso de descentralización, tanto en el ámbito nacional, como en el subnacional.
- b) Que exista un "pacto" entre los principales actores públicos y privados involucrados en el proceso de descentralización, para sostener los esfuerzos más allá de los períodos y tendencias de gobierno.
- c) Que se logre consolidar, en el mediano plazo, la gestión del primer "paquete de transferencia".
- d) Que se cuente con mecanismos efectivos de control social para las acciones de descentralización, y se logran consolidar la participación y la representación ciudadanas.
- e) Que exista un ambiente de estabilidad económica que permita trasladar las prioridades de gobierno a acciones de descentralización y reforma del Estado.
- f) Que los ámbitos de la descentralización político, administrativo y fiscal se conciban y traten como elementos inseparables y complementos mutuos.

La formulación y reforma del marco legal para la descentralización, son el punto de partida de las acciones del proceso.

En cuanto a las políticas fiscales, el CONAM subraya la necesidad de que estas tengan presente que estamos bajo un esquema de dolarización en la que la única posibilidad de hacer política económica anticíclica queda condicionada a la flexibilidad presupuestaria y a su capacidad de generar los excedentes necesarios para enfrentar shocks externos.

3. EL BANCO MUNDIAL: profundizar la democracia con descentralización y participación social

El Banco Mundial, interesado por los procesos de descentralización en América Latina, organizó una consultoría en el Ecuador a fines del año pasado, y el producto fue una propuesta que aún no ha sido bendecida y difundida por el banco.

Para esta propuesta, que apunta a entender el proceso como un fortalecimiento de la democracia, algunos de los temas fundamentales de la reforma política ecuatoriana son: "equilibrio entre gobernabilidad y representación; calidad de la democracia; buen gobierno basado en la integración y en la competitividad externa; relegitimación de la política; coherencia del sistema político; representación transparente de la sociedad; gestión pública institucional; eficiencia y eficacia de la economía y de la política; institucionalidad adecuada y pertinente de la economía, sociedad y política; participación popular complementaria a participación política; y, estabilidad y alternabilidad".

"Por otra parte, los temas urgentes de Ecuador son completar un modelo institucional que facilite la transición de modelo de desarrollo; permitir al sector externo ecuatoriano que logre un "enganche estable" con el mercado mundial y genere un efecto de arrastre hacia el resto de la economía y la sociedad; superar la ausencia de una estructura institucional que impide lograr la estabilización económica; y, refuncionalizar al Estado para estimular a la sociedad civil."

En síntesis, para los consultores del Banco Mundial, los acentos generales de una propuesta de descentralización deben ser coherencia, simpleza, sustento técnico, concertación y apropiación del proceso por los actores.

"De acuerdo con la Constitución, el Congreso deberá modificar las leyes pertinentes (particularmente de presupuesto y de administración financiera y control), a fin de que se puedan aplicar las disposiciones que se refieren a la organización y funcionamiento de la economía sobre la base de los principios de eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad, dentro de un sistema de economía social de mercado".

"Se requiere dictar la normativa necesaria, bien sea por medio de reformas o mediante leyes especiales, para regular los procesos de delegación, concesión, asociación, capitalización, traspaso de propiedad accionaria y demás formas que se establezcan para que el Estado traslade a la empresa privada la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios públicos.

A lo largo del documento, se plantea un conjunto de interrogantes, algunos de los cuales no tienen respuestas objetivas, porque no encuentran una historia de procesos de descentralización o, porque no han sido planteados aún a nivel del Estado y de la sociedad ecuatorianos:

1. ¿Cuál es el sentido estratégico de la descentralización en relación con el Estado, sociedad y economía ecuatorianos?
2. ¿Cuáles son las tendencias de corto, mediano y largo plazos de la descentralización ecuatoriana?. ¿Cuáles han sido sus diferentes momentos?.¿Cuáles sus ciclos si es que han existido y con qué impulsos y obstáculos?.
3. ¿Cuáles son las modernizaciones ya logradas por el proceso de descentralización ecuatoriano?
4. ¿Cuáles son las políticas de Estado en torno a la descentralización configuradas y por configurar en el Estado ecuatoriano?
5. ¿Cuáles son las imágenes y las percepciones de descentralización que se han planteado los actores y las instituciones?
6. ¿Cómo se vincula la agenda de la descentralización con la agenda de la modernización?
7. ¿Cuáles son los parámetros aceptados para el diseño institucional de la descentralización ecuatoriana?
8. ¿Qué tipo de participación social y participación política es posible en un contexto de crisis?
9. ¿Son o pueden convertirse los partidos en obstáculos a la descentralización? ¿Puede un sistema de participación social reconfigurar a la vida local e intermediar/atenuar/democratizar el monopolio de representación de los partidos?

Resumimos a continuación, algunas de las que consideramos son las preocupaciones más importantes del documento borrador del Banco Mundial:

- A) El primer reto de la conformación de un subsistema provincial, es conformar un pacto entre los actores de la provincia, que garantice el cumplimiento de los objetivos de la autonomía, tales como el mejoramiento de la eficiencia en el gasto y en el uso de los instrumentos de que disponga como la recaudación y montos de los ingresos tributarios, la distribución más equitativa de los recursos, las

decisiones más apegadas a la demanda ciudadana y el fortalecimiento del carácter representativo de las autoridades. Estos objetivos deberán lograrse dentro de un nuevo acuerdo nacional territorial, que desarrolle las modalidades de convivencia expresadas en Políticas Públicas Nacionales, y de pertenencia a una comunidad política de origen y destinos históricos. El pacto territorial nacional y el pacto político provincial tienen un objetivo de nueva asociación con perspectivas de desarrollo.

B) Para la propuesta del Banco Mundial, tienen particular importancias las circunscripciones territoriales, bajo las siguientes consideraciones:

- Si se parte de que el Ecuador es un país pluricultural y multiétnico, sus unidades subnacionales deberían ser concebidas como espacios de relacionamiento intercultural. Así, los derechos colectivos de los pueblos indígenas se ejercerían en todo el territorio nacional, incluyendo, claro está, las Circunscripciones Territoriales.
- Es conveniente que las Circunscripciones Territoriales Indígenas se enmarquen en la actual división político-administrativa. Mantener esta división facilitará la transferencia de atribuciones y responsabilidades y la canalización de fondos, a las Circunscripciones, por parte de aquellas unidades subnacionales que las contengan y del Gobierno Central.
- En todas las Circunscripciones Territoriales regirá un mínimo de atribuciones, responsabilidades, deberes y derechos comunes. Este mínimo de atribuciones contiene a los sistemas de salud, educación, planificación, administración del patrimonio, organización social y representación. El mínimo de atribuciones de una Circunscripción Territorial es susceptible de ser ampliado.
- En la Circunscripción Territorial podrán realizarse actividades de gestión local, delegadas por el concejo municipal o la junta parroquial.

En cada Circunscripción Territorial existirá un solo organismo de administración, referido a la organización social territorial ancestral. Este organismo de administración de la Circunscripción Territorial tendrá personería jurídica y representará a los intereses de la comunidad adscrita, en otros niveles subnacionales.

Se reconoce la posibilidad de asociación de las Circunscripciones Territoriales colindantes, dentro y fuera de los límites parroquiales, cantonales o provinciales.

C) El Banco Mundial plantea una legislación especial para las juntas parroquiales de modo de propiciar la gestión local; fortalecer las economías locales y la resolución alternativa de conflictos, sin desconocer la justicia indígena y en armonía con el sistema judicial nacional.

Serían atribuciones y funciones de la Junta Parroquial:

- Planificación; coordinación con otros niveles de gobierno; control a municipalidades y consejos provinciales; capacidad asociativa; manejo de recursos propios y asignados; ejecución del desarrollo local en áreas económica, social y cultural; control del manejo de recursos naturales.

La administración de justicia parroquial se sustentará en centros de mediación.

La propuesta se orienta al estímulo de un régimen de convivencia mixta (indígena-mestizo) y de la participación en el nivel parroquial, y a la resolución interna de conflictos vía mediación.

D) A partir de dos hechos básicos -el fortalecimiento de los gobiernos locales y su incremento-, se proponen algunas modificaciones de cara al papel que jugarían los municipios en un país altamente descentralizado.

"En términos generales, las autoridades deben sustentar su legitimidad en la cercanía administrativa con la gente. Las municipalidades deben constituirse en planificadores estratégicos del desarrollo local. Es indispensable incrementar la capacidad institucional de los gobiernos municipales tanto en aspectos técnicos como en representatividad.

Estas propuestas de cambio deben enmarcarse en la "realidad" que viven los municipios en el Ecuador, sus desigualdades y sus características diversas.

Veamos lo que está ocurriendo:

- a) No se ha superado la superposición de funciones y la concurrencia no delimitada de competencias. La evidencia más notable de este hecho se refleja en el abandono que sufren las zonas rurales del país.

- b) La concurrencia de funciones impide a los organismos de control y a la ciudadanía efectivizar la rendición de cuentas y de control de la gestión.
- c) Los organismos de gobierno seccional, lejos de ser portavoces de la ciudadanía, sirven como escalones políticos o para el enriquecimiento ilícito.
- d) La gestión de los municipios se caracteriza por su acentuada dependencia de los recursos del Gobierno Central. Existe mínima capacidad de generación de ingresos propios (con excepción de Quito y Guayaquil); mediación de intereses políticos particulares frente a las decisiones técnicas; peso de la marginalidad social junto con la emergencia de nuevas formas de pobreza; déficit de infraestructura moderna; y debilidad de los gobiernos locales.
- e) Los municipios, especialmente los rurales en particular, viven elevados índices de pobreza e indigencia, y deben iniciar la promoción económica local.

Regionalmente, la pobreza afecta más a la Sierra y a la Amazonía. La Sierra rural muestra niveles de indigencia masiva del 42% frente al promedio nacional e 21%

- f) El incremento descontrolado de los municipios podría conducir a su atomización, y proliferación de gobiernos municipales con reducida viabilidad y capacidad de gestión.
 - g) Para las municipalidades la descentralización consiste, casi exclusivamente, en la transferencia efectiva de recursos por parte del gobierno central.
 - h) A partir de la democratización, el liderazgo local estuvo sustentado en los vínculos que pudiese montar con el gobierno central.
- E) El gobierno provincial se constituye en el actor ineludible de la representación de los ciudadanos e intereses de la provincia; intermediario de la relación de los municipios contenidos entre sí y entre éstos y el gobierno central; y, canalizador de recursos y competencias al interior de su territorio. Deberá ser el intermediario entre los municipios de su territorio y el gobierno central, para la consecución de recursos la canalización de transferencias destinadas a proyectos en mancomunidad, y la canalización de subsidios a la pobreza.

Para el Banco Mundial en la formulación de un nuevo sistema distrital electoral está una de las claves para mejorar la representación.

- F) "La Asamblea Nacional Constituyente de 1998" dice el documento/borrador del Banco, "no pudo transformar el sistema electoral, exclusivamente mayoritario y personalizado, ejecutado en grandes distritos, y que había introducido extremas distorsiones en la expresión de la voluntad ciudadana y distancias insalvables entre mandantes y delegados. Plantearse una reforma de los distritos electorales, puede significar modificaciones profundas en la calidad de la representación política, afectaría a una legislación actual que se ubica en uno de los extremos de la pre-modernidad electoral".

Plantearse una reforma de este panorama para fortalecer la descentralización, la participación ciudadana y la calidad de la representación electoral, exige una propuesta de reforma: la formulación de nuevos distritos electorales.

Las recomendaciones de los consultores del Banco Mundial son:

- a) Considerar distintas formas de combinación entre los sistemas electorales mayoritario, mixto y proporcional. Por ejemplo, la reintroducción del sistema proporcional en las elecciones nacionales y de la representación nacional con la permanencia de los 20 Diputados Nacionales; considerar un sistema mixto en las elecciones provinciales y mantener un sistema mayoritario en las elecciones municipales; desterrar definitivamente el fraccionamiento del voto y sostener el criterio de 1 voto por una dignidad.
- b) Aprobar criterios técnicos y sociales para la conformación de nuevos distritos electorales incorporando las nociones de equidad, criterio de población y de concentración étnica. Otros criterios que deberán ser aprobados son: rangos territoriales de los distritos, relación con las parroquias y cantones, rangos poblacionales, número de autoridades igual al actual, especialmente de parlamentarios. En la propuesta formulada en este documento, se sugiere la constitución de 89 distritos.
- c) Juzgar la pertinencia de estimular a la conformación de partidos provinciales a partir de los datos electorales y la presencia de movimientos independientes ya organizados.
- d) Fortalecer a los movimientos sociales para integrar sistemas locales de participación, por ejemplo, a través de posibilitar la oferta de candidatos, en igualdad de condiciones que los partidos, sin su necesaria intermediación.

- e) Estimular la conformación de alianzas locales y provinciales interpartidarias y con independientes y movimientos sociales, para agregar consensos, sin que sean sancionados por la Ley.
- f) Aplicar claramente los límites y "barreras" nacionales y locales para el funcionamiento, vigencia y legalidad de los partidos políticos y de los independientes.
- g) Aplicar restricciones al origen y al gasto electoral nacional, provincial y local, especialmente, en aportes en dinero y especies de personas naturales y jurídicas, y en la comparecencia a los medios de comunicación, respectivamente.

En cuanto a los objetivos estratégicos de la reforma de distritos, tendría varios:

- a) Producir aceptables niveles de apertura interna que permitan un desarrollo democrático del mercado político - electoral; y vinculen a la formación de la autoridad, con los mecanismos de rendición de cuentas.
 - b) Afirmar la reconstitución de la sociedad local -por fuera de la desestructuración del sistema de partidos-, basada en la colaboración entre estructuras partidarias reformadas, organizaciones estables de independientes y participación libre de los movimientos sociales en la competencia electoral.
 - c) Favorecer un sistema electoral flexible, que facilite la insurgencia de distintas propuestas de descentralización / autonomización que sean expresivas de la diversidad, sin que se deba recurrir a una permanente modificación de sistemas electorales que no logran probarse ni afirmarse.
- G) Para el Banco Mundial, cuatro son los sectores prioritarios para la descentralización:
- La salud.
 - La educación.
 - La justicia.
 - La infraestructura pública.

Al interior de la justicia, existe ya una innovación dentro del régimen constitucional ecuatoriano: los jueces de paz. Una instancia que puede descentralizar la solución de los conflictos y encontrar salidas antes de que entren a dirimirse en los tribunales. El documento se detiene en la

consideración de los jueces de paz, encargados de "resolver en equidad, conflictos individuales, comunitarios o vecinales". Esta resolución es de mucho interés, tanto porque significa un robustecimiento de escenarios locales, como un alivio a los procesos judiciales.

- H) "Las transferencias de atribuciones, responsabilidades y recursos promovidos por la descentralización" dice el Banco Mundial, "traen aparejados sistemas complejos de interrelaciones sociales, políticas y económicas, que requieren ser controladas eficazmente, para que se puedan alcanzar los objetivos de desarrollo.

Es preciso depurar el ordenamiento jurídico y crear nuevas formas de ejercer la contraloría, de acuerdo con los esquemas que se planteen en la descentralización. La sobrepoblación de cuerpos normativos de todas clases, desde leyes hasta cuerpos reglamentarios, manuales e instructivos, constituye un serio obstáculo para el ejercicio eficiente y eficaz de las actividades de control.

Como reformas se propone la promulgación de nuevas leyes de administración y de control, que regulen, cada una en el ámbito de sus competencias, los procedimientos y los mecanismos, que conduzcan a un aprovechamiento eficiente de los recursos financieros, materiales y humanos del sector público; la institución encargada del control debe ser concebida como un ente independiente; es necesaria la creación de mecanismos de difusión pública de toda la información presupuestaria, que eliminen las capacidades discrecionales de determinados funcionarios y que pongan a disposición de la ciudadanía, con las debidas sanciones para el incumplimiento, informes de ejecución y de impacto presupuestario para efectos del control social.

Estas formas de control social tienen, como novedad, la revocatoria del mandato, que permite control social sobre determinados funcionarios elegidos por votación popular. El Cabildo Ampliado podrá, inclusive, recomendar la remoción del Alcalde antes de la terminación del período.

- I) El documento del Banco Mundial destaca el análisis de algunas experiencias de descentralización ya existentes a nivel de los poderes locales y que tienen en común las siguientes características:
- a) Estructuración de consensos. No se puede garantizar una gobernabilidad mínima sin consensos, especialmente entre la autoridad local y la población.

- b) Reconocimiento de la diversidad. La planificación estratégica se realiza a partir del ese reconocimiento en los actores sociales, institucionales y políticos y la consecuente complejidad del tejido social.
- c) Homogeneización de las demandas y de los problemas. La planificación estratégica se realiza a partir de la agregación y prioridad de demandas, alrededor de las cuales, funciona el conglomerado social.
- d) Reconocimiento de la existencia de una pluralidad de corrientes políticas e ideológicas. Se las incluye en la planificación estratégica local.

Pese a ello, la representación que se asume es social, antes que política.

- e) Tránsito de la reivindicación a la gestión y el control de la delegación. En la mayor parte de los casos, los actores sociales participan activamente con recursos humanos, financieros y materiales.
- f) Se recupera el capital social existente. Esto es visible en casi todas las experiencias exitosas, aunque todavía no se ha logrado que el capital social estructure liderazgo y gestión, al margen del formato de "partido".

En todas existe una enorme legitimidad del liderazgo y de la institucionalidad municipal. Al mismo tiempo, existe una crítica al funcionamiento de las mismas.

- g) Ejercicio de las ciudadanía colectivas e individuales, dependiendo de las circunstancias. Se realizan importantes avances en la alfabetización jurídica de todos los actores.
- h) Reconocimiento de la autonomía de los actores. Una autonomía que se la fortalece, aunque en algunos casos, el reconocimiento o no es una disyuntiva presente.
- i) Todas las experiencias analizadas reconocen la diversidad y la fortalecen.

En general, se trata de experiencias insertas en la convivencia de diversas cosmovisiones.

- j) Fácil adecuación a la oferta de servicios. Ante la ausencia de recursos, los municipios están abiertos a recibir iniciativas externas,

iniciar procesos de gestión nuevos, e introducir la oferta entre la población.

- k) Ampliación de las áreas de intervención de los municipios. Expanden el radio de acción al entorno rural inmediato, extendiendo la experiencia a lo regional y gestando procesos de mancomunidad. Ello porque, en general, lo urbano articula mercados rurales y los integra.
- l) Gestión del desarrollo local más participativa. En todos los casos, se han realizado diagnósticos participativos y existe un fuerte control de la delegación y de la rendición de cuentas.
- m) Mayor transparencia en el manejo de los fondos locales. La población conoce de las transferencias del gobierno central y de los fondos de otras fuentes.
- n) Institucionalización de planes de desarrollo. La mayor parte de los municipios con experiencias exitosas, los elabora, discute y ejecuta. Buena parte de los planes, se encuentran publicados y distribuidos entre la población.
- o) Control de la delegación y la participación ciudadana. Esto posibilita que los objetivos señalados lleguen a feliz término. Se reconoce que la burocracia municipal es un escollo para avanzar en el logro de los objetivos.
- p) Existe una demanda por el reconocimiento y la visibilización de una identidad local que los diferencie externamente y los agregue internamente.
- q) Apropiación territorial de la localidad y esfuerzos por el reconocimiento externo.
- r) Incremento de la ciudadanía tributaria. Esta no necesariamente se expresa en la lealtad al Estado, sino en la lealtad a la localidad (contribuciones en especies antes que en tributos).

El análisis de las experiencias, arroja algunos elementos fundamentales a tener en cuenta, cuando hablamos de una estrategia de descentralización:

- a) La posibilidad de aplicar una estrategia de descentralización global y sectorial, es más posible, inicialmente, en núcleos territoriales de acelerada modernización y basada en las variables que han definido el éxito de esas experiencias.

- b) La necesidad de una Política Nacional de Participación, asociada a la descentralización, antes que en una inyección puntual de recursos.
- c) Necesidad de mecanismos legales de incentivo a la innovación de la intervención local de la institucionalidad pública, y a la competitividad de las localidades frente a los mercados, nacional e internacional.
- d) Estímulos a la emergencia de una nueva élite local, la que se deberá reforzar a través de una reforma electoral y de partidos.
- e) Fortalecimiento institucional del gobierno local y ventajas de la "claridad" en las normas, responsabilidades y posibilidades del gobierno local.
- f) Necesidad de incentivos y castigos para el desarrollo de la capacidad fiscal local, impulsando la ciudadanía tributaria basada en la emergente cultura cívica local.

Frente al desarrollo nacional, las experiencias de desarrollo local son marginales pero significativas. Son marginales porque no han logrado articular la fragmentación que caracteriza al país y constituir una unidad diversa, que señale un modelo para el conjunto del país. Esta múltiple fragmentación ha impedido la conformación de una propuesta de desarrollo local, integrada a procesos más amplios.

Las condiciones estructurales y de definición de las políticas públicas en el país no permiten incentivos uniformes y sostenidos al desarrollo local. No existe tampoco una institucionalidad solvente que impulse políticas públicas de desarrollo local, y la normatividad existente se aplica deficitariamente.

El arranque de estas experiencias requirió de un contexto nacional de modernización y apertura; la maduración de la inversión social realizada durante décadas; y, la crisis del sistema político y partidario.

BIBLIOGRAFÍA

- **CONAM**
2000 Propuesta de Modelo de Gestión para el Ecuador. Documento de trabajo. Quito.
- **Banco Mundial**
1999 Descentralización para Fortalecer la Democracia y el Desarrollo en Ecuador. Documento de trabajo. Quito.
- **Marco A. Guzmán**
2000 Realidad Nacional, Descentralización y Autonomías. Quito.
- **CORDES**
Patricio Donoso
2000 Propuestas de Descentralización y Elementos de Análisis. Quito.
- **CORDES**
Luis Verdesoto
2000 ¿Por qué y para qué descentralizar el Estado ecuatoriano? Quito
- **CORDES**
Augusto Barrera (coordinador)
2000 Ecuador, un modelo para (des)armar. Quito. Grupo Democracia y Desarrollo Local.