

Augusto Barrera, Nury Bermúdez, Fernando Bustamante, Carlos de la Torre
Carlos Larrea, Julio Oleas, René Vallejo, Alison Vásquez

Foro sobre la democracia, el bienestar y el crecimiento económico



Índice

Introducción	
Reflexionando para el acuerdo	7
<i>Ludwig Güendel</i>	
Exclusión social y crecimiento económico en Ecuador, 1990-2004	17
<i>Julio Oleas</i>	
Política fiscal, equidad y bienestar	53
<i>Alison Vásquez</i>	
Desnutrición, etnicidad y pobreza en el Ecuador y el Área Andina	91
<i>Carlos Larrea</i>	
Pobreza, desigualdad y cultura política	113
<i>Fernando Bustamante</i>	
Política pública local, niveles de gobierno y ciudadanía	137
<i>René Vallejo Aguirre y Nury Bermúdez</i>	
Los legados de la democratización de los años cuarenta en la democracia actual	157
<i>Carlos de la Torre</i>	
Enfoque, contexto y lecciones del diálogo por la unidad y el desarrollo (Ecuador 2003)	175
<i>Augusto Barrera</i>	

Política pública local, niveles de gobierno y ciudadanía¹

René Vallejo*

Nury Bermúdez**

Introducción, aproximación conceptual y alcance

La evolución de enfoque sobre la relación entre Estado centralizado y gobierno local, entre lo público y lo privado, entre los actores sociales y los espacios gubernamentales se inscribe en la actualidad en el fenómeno de la globalización que trajo consigo el desarraigo del sistema social, el desprendimiento de las relaciones sociales de sus contextos locales de interacción y su reestructuración sobre tramos indefinidos de tiempo y espacio.

Paradójicamente al fenómeno globalizador, o quizá potenciado por su efecto y ante la complejidad de resolver con escasos recursos, los problemas sociales, la diversidad de actores y los intereses conflictivos que movilizan a la sociedad en diferentes frentes, el Estado centralizado sobrepasó las funciones típicas que le correspondían históricamente y busca nuevos patrones o modelos de interlocución y organización que le permitan superar la crisis institucional y política en la cual se encuentra sumido (Hernández 1998:1).

Ante esta compleja realidad surge la idea de que la descentralización, entendida como acción central de la pretendida “reforma del Estado”, que a través de la transferencia de poder de decisión a las autoridades locales y/o a los diferentes actores de la sociedad civil puede reorganizar el accionar del Estado, enraizar la democracia y garantizar con mayor eficiencia, la administración y gestión de las demandas sociales de bienestar entregando a los niveles de gobierno locales el encargo de implementar políticas públicas reales.

Aunque la evolución real de las políticas descentralizadoras en América Latina no han tenido éxito en sus objetivos y planteamientos, especialmente por la falta de institucionalización y de capacidad de los gobiernos locales; la descentralización continúa siendo una de las apuestas políticas importantes que demanda, sin embargo para su concreción, reconocer la necesidad de desarrollar un nuevo patrón de hacer política que modifique las reglas, procedimientos, expectativas, y concepciones de la relación entre sociedad y Estado (Fleury, 2002:2). Se trata de una redefinición de los ámbitos políticos y privados, en la que se alteran los patrones de interlocución y los canales de acceso; pierden significado ciertas prácticas de representación e integración de intereses, ciertos discursos, liderazgos y fuerzas políticas que antes eran claves para el consenso.

Desde estas concepciones es claro el surgimiento de lo local como escenario de una profunda alteración en la forma de gobernar que tiende a reorganizar el centralizado y universalista Estado nación, por uno descentralizado y localista en la que las instancias subnacionales tienden a convertirse en actores políticos, económicos y sociales relevantes en sus jurisdicciones replanteándose así, su rol tradicional de administrador y gestor de prestación de servicios básicos.

¹ Este documento se hizo bajo la coordinación de Fernando Carrión, Profesor de FLACSO.

* Director de Planificación Territorial del Distrito Metropolitano de Quito.

** Arquitecta. Dirección de Planificación Territorial del Distrito Metropolitano de Quito.

En este contexto descentralizador, esta nueva responsabilidad de lo local en la que se reconoce su situación privilegiada por su posición de proximidad para adaptar sus servicios a las demandas cada vez más diversificadas de los ciudadanos, implica para los gobiernos locales reconocer, dimensionar y procesar las demandas de una diversidad de actores y de relaciones con el Estado central que permita sustentar un gobierno con políticas y con un sentido público, es decir, un gobierno manejado por políticas públicas concordantes con su nueva definición.

En el Ecuador y en el contexto de la generalizada crisis del Estado – especialmente agravada por su ingobernabilidad nacional- y a partir de una amplia legislación generada en la última década del siglo anterior sobre modernización del Estado, descentralización, participación ciudadana y distribución de rentas, en el país se ha desarrollado un debate sobre las opciones de la descentralización en el que han prevalecido dos enfoques principales: uno, que defiende la necesidad de potenciar un Estado central ordenado y eficiente como uno de los pilares fundamentales para que cualquier ejercicio descentralizador de los niveles de gobierno locales puedan dar reales frutos democratizadores y eficaces; y, otro que mantiene posiciones privatizadoras, que buscan transferir al sector privado las competencias y responsabilidades de prestación de servicios públicos, especialmente de los que obstaculizan la libre competencia, según ellos, las estructuras burocráticas centrales carecen de la flexibilidad, dinamismo y libertad necesarias para el buen funcionamiento del mercado (Ojeda 2004:98).

Al tenor de este marco legal y de los aportes al debate sobre la descentralización y la participación ciudadana se ha observado, una dinámica de lo local en la atención de los requerimientos ciudadanos que induce a pensar que este comportamiento institucional obedece al desplazamiento de las políticas públicas del gobierno central a los gobiernos locales y del Estado a la sociedad utilizando para esto, las opciones de la descentralización y la participación ciudadana.

La reflexión sobre la “política pública local y niveles de gobierno y ciudadanía” que se desarrolla en este documento se sustenta en dos premisas conceptuales; una en la que se reconoce como definición, que la descentralización constituye “un proceso complejo tendiente a la distribución de la centralidad (el poder) en el marco de la búsqueda del equilibrio democrático de los poderes (centrales) existentes al interior del Estado, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población” (Carrión, 2005:2) mediante la identificación y aporte de las políticas públicas desde lo local.

Una segunda conceptualización de política pública asumida en este documento se plantea como “una forma de gobernar bajo un plan con parámetros de acción colectiva, marcando los límites dentro de los cuales se pueden mover las libre iniciativas de los ciudadanos y el Estado, estableciendo las reglas de juego, garantizando condiciones de participación, democracia y dignidad para los ciudadanos” (Villanueva 1992). Un enfoque de política pública crítico e inductivo que permite analizar la estructura de los recursos, distribución social, relaciones de poder que se dirimen y resuelven en el proceso de su elaboración, ya sea en el conflicto por la definición de problemas, en la toma de decisiones, o en la articulación de estilos de gestión alternativos. Desde esta perspectiva, “el tipo de política se convierte en un factor explicativo del tipo de proceso político, el cual, a su vez determinará las posibilidades de contenidos y resultados (Brugué; Goma 1998:27). En este contexto se han identificado cuatro tipos de política: distributivas, regulatorias, redistributivas y constitucionales.²

2 *Distributivas* en las que predomina la asignación de recursos fácilmente divisibles que tienden a generar estructuras clientelares o patronazgos y acuerdos importantes pero efímeros en el tiempo; *regulatorias*, dirigidas a disciplinar y a controlar ciertas actividades, tiende a predominar el conflicto en cada medida entre ganadores y perdedores y exigen una mayor capacidad para generar alianzas que sin ser permanentes tienen un carácter menos efímero; *redistributivas* en las que se produce una alteración en el patrón de asignación de recursos preexistentes, son las más conflictivas y requieren coaliciones y liderazgos más estables; y, *constitucionales* de diseño de las reglas de juego político y de positivación de derechos, tienden a generar relaciones consensuales. (Brugué, Goma 1998)

De esta manera y a partir del análisis de información secundaria, el estudio se desarrolla desde el reconocimiento de la estructura administrativa actual del Estado ecuatoriano en el que se identifican las (in)competencias de cada nivel de gobierno y las limitaciones para la ejecución de políticas y la gobernabilidad; una segunda parte, que sobre un breve reconocimiento del marco jurídico y el manejo fiscal explora las particularidades y énfasis del proceso descentralizador y la aplicación de resultados de la política local; la tercera parte, que revisa las opciones y realizaciones de política pública desde las instancias de participación ciudadana; finalmente, en las secciones cuarta y quinta se plantean algunas conclusiones que a su vez abren los lineamientos para la reestructuración de los gobiernos subnacionales a partir de la definición de políticas públicas locales.

Estructura del Estado, competencias y relaciones intergubernamentales

De acuerdo a la organización territorial prevista en la Constitución de la República, en la actualidad el Estado ecuatoriano se encuentra conformado por 22 provincias, 219 cantones, 1 Distrito Metropolitano, 337 parroquias urbanas, 779 parroquias rurales, siete zonas no delimitadas³ y los “organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroamericanos” que aún no se han concretado.

Esta división territorial expresa la conjunción de cuatro aspectos generales: la tradicional conformación del Estado ecuatoriano que data de la Ley de División Territorial de 1897; la conformación demográfica que establece la posibilidad de conformar distritos metropolitanos a las jurisdicciones con más de un millón de habitantes; el reconocimiento de la conformación étnica del país que posibilita la conformación de circunscripciones territoriales específicas; y la de reconocimiento de condiciones naturales a través de la cual se considera a Galápagos como régimen especial.

En correspondencia con la estructuración político-administrativa vigente, coexiste una estructura institucional de funciones y atribuciones que se expresa en dos niveles principales: la del gobierno nacional que opera sus acciones a través de la organización ministerial centralizada y que mantiene una delegación territorial, especialmente al nivel provincial a través de gobernaciones, subsecretarías o direcciones provinciales que constituye el Régimen Seccional Dependiente y el correspondiente al Régimen Seccional Autónomo conformado por los gobiernos representativos al nivel provincial, cantonal y parroquial. Sin embargo, esta estructura prevista constitucionalmente se ha vuelto compleja con la persistencia y nueva conformación de organismos regionales, fondos sociales y los múltiples institutos, unidades ejecutoras y agencias adscritas a los Ministerios dependientes del gobierno nacional.

Las instancias del gobierno central

De acuerdo a la estructura funcional actual del Estado ecuatoriano existen en el gobierno nacional, tres ámbitos de diseño y ejecución de políticas públicas: la función ejecutiva y su régimen seccional dependiente, los organismos regionales y los denominados fondos sociales.

3 (Las Golondrinas-Esmeraldas Pichincha-, La Concordia-Pichincha Esmeraldas-, Manga del Cura-Manabí Guayas- y El Piedrero, Matilde Esther-Guayas Bolívar-, La Troncal el Triunfo-Guayas Cañar-).

La función ejecutiva y el régimen seccional dependiente

Corresponden a este nivel de diseño de políticas públicas y programas de gobierno las dependencias de la función ejecutiva: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de la Presidencia de la República (SENPLADES), el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) y los ministerios de Gobierno, Economía y Finanzas, Turismo, Salud, Educación, Ambiente, Agricultura y Ganadería, Bienestar Social, Trabajo, Desarrollo Urbano y Vivienda. Las funciones ejecutoras de la acción pública se realizan a través de gobernaciones, subsecretarías o direcciones provinciales.

Organismos de Desarrollo Regional

Creados desde la década de los años cincuenta, como entidades estatales de promoción del desarrollo regional son: el CREA, CEDEGE, CRM, PREDESUR y más recientemente como corporaciones ejecutivas para paliar emergencias regionales como CORPECUADOR, UDENOR⁴ que son entidades que administran ingentes cantidades de recursos financieros -parcialmente provenientes de créditos internacionales- que exceden en algunos casos los presupuestos de los ministerios de los que dependen.

La autonomía que gozan estas instancias hace compleja la acción pública en tanto actúan sobre jurisdicciones y competencias ambiguas sin respetar las divisiones jurídico-administrativas, prestando servicios en los sectores sociales como: infraestructura educativa, salud, trabajo en proyectos productivos de pesca, de bosques entre otros; inversión en carreteras y caminos rurales; todas competencias que podrían ser desarrolladas por concejos provinciales y municipios⁵. Estos organismos, por el hecho de tener autoridades designadas por los ministerios sectoriales, no se responsabilizan frente a los usuarios y la eventual rendición de cuentas la realizan al gobierno central.

Fondos sociales

Son programas concebidos centralmente para combatir la pobreza con intervenciones a nivel local. Programas como el FISE (Fondo de Inversión Social de Emergencia) o del Proyecto Desarrollo Rural Integral (Ministerio de Bienestar Social)⁶, Redes Amigas, Mochila Escolar, Mejoramiento de Escuelas Interculturales Bilingües, Alimentación Escolar, Nuestros Niños, Operación Rescate Infantil, Beca Escolar, Crédito Productivo, Bono Solidario, Comedores Comunitarios, Medicamentos Genéricos, Unidades Móviles de Salud, Maternidad Gratuita, Programa Nacional de Alimentación y Nutrición PANN 2000, Plan Ampliado de Inmunizaciones, Control Epidemiológico -Tuberculosis, Control Epidemiológico -Malaria y Dengue, Vivienda Campesina, Vivienda Urbano Marginal, Vivienda para Beneficiarios del Bono Solidario, y Agua Potable y Saneamiento Ambiental.

Excepcionalmente estas instancias incorporan a los municipios en la gestión de los servicios usualmente a través de la construcción de la infraestructura. Pero en la práctica funcionan como entidades paralelas a ella, dificultando la coordinación y contradiciendo la eficiencia en la prestación de los servicios. Las competencias de los fondos sociales podrían estar descentralizadas a los gobiernos seccionales.

4 CREA (Centro de Reconversión Económica del Azuay); CEDEGE (Centro de Desarrollo de la Cuenca del Guayas); CRM (Centro de Reconversión del Manabí); UDENOR (Unidad de Desarrollo del Norte); PREDESUR (Programa Regional para el Desarrollo del Sur del Ecuador).

5 La única justificación de seguir administrando dichas competencias en el "nivel regional" son las economías de escala frente al nivel provincial (en donde las haya).

6 Estos programas financian proyectos sociales como escuelas de educación básica, centros de salud básica, centros de niños y de ancianos, obras de agua potable y saneamiento básico y caminos rurales.

Régimen seccional autónomo

Pertenecen a este régimen las instancias correspondientes a los gobiernos seccionales autónomos consejos provinciales, concejos municipales y juntas parroquiales rurales.

Concejos Provinciales

Las Reformas Constitucionales del año 1998 han definido el rol del Concejo Provincial como ente coordinador entre el nivel nacional y municipal, les asigna jurisdicción en áreas rurales y determinan una representación indirecta de los municipios en el Concejo lo que induciría⁷ a cierta coordinación entre municipios y concejos provinciales superando una relación que por mucho tiempo ha sido de índole antagónica y competitiva.

En la realidad, la acción provincial en la formulación de políticas públicas está limitada significativamente por las escasas competencias y recursos que se les ha asignado, por la superposición de algunas de sus competencias con otras entidades (regionales, fondos, municipios y parroquias), por la coexistencia de dos autoridades—una electa (el Prefecto) y una designada (el Gobernador)⁸, por la alta dependencia de sus escasos y casi únicos recursos del gobierno central y por el hecho de enfrentar un dilema de representatividad y legitimidad por su conformación con consejeros provenientes de los centros urbanos para una actuación eminentemente rural.

Municipios

La Ley de Régimen Municipal recientemente revisada establece como fines esenciales del municipio: el procurar el bienestar material y social de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales; planificar el desarrollo físico del cantón y promover el desarrollo económico, social, medio ambiental y cultural dentro de su jurisdicción. Desde la concepción del bien común local se considera, de forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad que se relacionan, según el Art.14, con la dotación de agua y alcantarillado; mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas; recolección, procesamiento o utilización de residuos; regulación y controlar del expendio de víveres, regulación de usos de suelo; colaborar y coordinar con la Policía Nacional, la protección, seguridad y convivencia ciudadana; y, en forma optativa la planificación, organización y regularización del tránsito y transporte terrestre. Para el desarrollo de algunas de estas funciones y facultadas por disposiciones legales algunos municipios han ampliado sus estructuras administrativas a través de la creación de entidades de cooperación público privadas (fundaciones, corporaciones) que si no son debidamente articuladas y controladas pueden dificultar el desempeño municipal.

A partir de la declaración de fines esenciales, la formulación desde la instancia municipal de políticas públicas que superan el ámbito de la prestación de servicios y funciones básicas de carácter eminentemente urbano, podría viabilizarse previa la resolución de la superposición de competencia con las otras instancias gubernamentales y de acciones mancomunadas con otras instancias del mismo o superior nivel, que posibiliten la prestación de servicios, con economía de escala⁹ y el aumento de las capacidades financieras y técnicas.

7 Dado que no se ha concretado.

8 Este es un fenómeno que persiste especialmente en el nivel provincial (Gobernador designado y Prefecto electo). La reforma constitucional de 1998 eliminó tanto el Teniente Político como el Jefe Político cantonal (Teniente Político designado y Alcalde electo) y el Jefe Político parroquial (Jefe Político designado y Presidente de la Junta Parroquial Rural electo), aunque en algunos lugares persisten como representaciones honorarias.

9 Disminuida por el excesivo aumento de los cantones de 100 existentes en 1978 a 219 en la actualidad con el agravante de que

Juntas Parroquiales Rurales

Instituidas como “gobiernos autónomos” por la Constitución de 1998¹⁰, se constituyen por elección popular, tienen el derecho de tener autoridad política propia, competencias y recursos financieros lo que establece una nueva ambigüedad que afecta la relación con las otras instancias y la coordinación con los municipios para el financiamiento y la prestación de los servicios.

Esta constitución jurídico administrativa en el Ecuador, no hace más que reconocer una administración del territorio compleja y superpuesta de un Estado, que tiene como obstáculos estructurales para el desarrollo social del país: la excesiva concentración de los recursos productivos y la riqueza, la escasa generación de empleo e ingresos desde el sector moderno de la economía, la ausencia de políticas económicas y sociales que permitan redistribuir los esfuerzos realizados desde el Estado, la crisis de los canales tradicionales de representación política donde el clientelismo y la corrupción constituyen rasgos característicos de una acción generalizadamente estatal y centralista que resta posibilidades a las localidades y profundiza los desequilibrios territoriales.

Problemas y desafíos de gobernabilidad

De acuerdo a esta estructuración de funciones y definidos por los respectivos marcos normativos la formulación de políticas públicas en los ámbitos: económicos, sociales, culturales y colectivos: trabajo, familia, salud, grupos vulnerables, seguridad social, cultura, educación, ciencia y tecnología y medio ambiente correspondería en esencia a las instancias del gobierno nacional; en tanto que, al Régimen Seccional Autónomo le corresponde básicamente, los correspondientes a la atención y provisión de determinadas infraestructuras y servicios básicos en cada una de sus jurisdicciones.

En la práctica, esta “división de trabajo” entre los regímenes seccional dependiente y autónomo evidencia serias limitaciones en la formulación de políticas públicas; por cuanto expresan una organización política caracterizada por la superposición de funciones y atribuciones entre instancias de delegación (Régimen Seccional Dependiente) y de representación (Régimen Seccional Autónomo); superposición de funciones y atribuciones entre instancias de representación; contraposición de legitimidad entre autoridades de elección popular; débil consolidación de instituciones locales (provinciales, cantonales y parroquiales) como gobiernos locales; baja capacidad institucional para canalizar la representación ciudadana; rigidez en la asignación de capacidad de representación de las instituciones; debilidad o ausencia de procedimientos y canales de intervención en asuntos de interés comunitario; ausencia de mecanismos de vinculación entre instancias de representación en formas de participación; inexistencia de vínculos entre participación política y participación social.

La persistencia de esta compleja estructura gubernamental que limita la capacidad de gobernabilidad plantea a su vez el desafío de establecer, a corto plazo, un modelo de diseño y ejecución del accionar público que establezca jurisdicciones y responsabilidades claras capaces de garantizar la calidad de los servicios, evaluando quién los presta mejor; la rendición responsable de cuentas y la sostenibilidad fiscal, que evite el dispendio de recursos.

80% de los municipios existentes no observaron las disposiciones de la Ley de Régimen Municipal que exige un mínimo de 50.000 habitantes para que una comunidad pueda constituirse en gobierno municipal.

10 A partir de esta determinación se incorporaron más de 700 municipios parroquiales.

La descentralización, opción para la política pública local

Los caminos de la descentralización

Si bien, desde la conformación de la república y respondiendo a intereses localistas ha sido evidente una constante confrontación entre unitaristas-centralistas y federalistas- descentralizadores que se saldó, inicialmente, con la conformación del estado unitario en el mandato de García Moreno a fines del siglo XIX; es a partir de las décadas de los años sesenta y setenta del siglo anterior, que fundamentando el desarrollo territorial se pretende la consolidación del Gobierno central a través del establecimiento de modelos de desarrollo sectorial en las provincias (industrial, agrícola), auspiciados desde la constitución de los organismos de desarrollo regional¹¹.

Sin embargo, la crisis fiscal que afecta al Estado central a partir de los años ochenta y la hegemonización del pensamiento neoliberal en la política pública, a la vez que debilitaron estos enfoques de desarrollo impulsados desde el Estado central, agudizaron las inequidades sociales y económicas y la desigualdad entre regiones, provincias y ciudades, propiciando la reivindicación de lo local a través de tesis descentralizadoras.

Las propuestas descentralizadoras, en los últimos quince años, se han manifestado a partir de tres momentos, cuyos énfasis han significado condiciones específicas en la formulación de políticas públicas locales.

En un primer momento, y enmarcado en los planteamientos de reforma del Estado a partir de los principios “neoliberales” prevalecientes en la Ley de modernización (1993), apareció una propuesta de ley municipalista (1997) como una búsqueda de racionalización y eficiencia administrativa vinculada a las opciones de la inversión privada en la prestación de servicios. Aunque, a su vez, planteaba dispersar en múltiples átomos municipales y no presentaba ninguna alternativa para integrar o reforzar al Estado central.

El auge del debate nacional sobre la descentralización sucedió en el contexto de la crisis financiera ecuatoriana de 1999, que reavivó el conflicto regional¹² y a partir de la cual surgieron algunas propuestas institucionales,¹³ en la que varias provincias de la Costa y del Oriente levantaron la propuesta de autonomía provincial. Cinco provincias se pronunciaron en las urnas, en consultas populares, cuya validez institucional nunca fue reconocida.

En este segundo momento se enfatizó en la redistribución de recursos con el objetivo de potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población, pero se diluyó con la crisis económica financiera que desembocó en la dolarización y en cuyo contexto, más bien, se relegitaron los gobiernos locales.

A partir del 2001 con la promulgación del reglamento de descentralización, los gobiernos seccionales optaron por una estrategia de descentralización, basados en la concepción de transferencia de competencias a cambio de recursos del gobierno central¹⁴ a los gobiernos seccionales, en la modalidad de convenios individuales y en una gama inmensa de potenciales competencias a ser transferidas.

Los instrumentos jurídicos, los énfasis existentes

Como alternativa a la crisis del Estado unitario-centralista organizado a partir de una estructura funcional anárquica, desigual en lo espacial y carente de recursos, que ha excluido del desarrollo a una parte impor-

11 Algunos de los cuales persisten en la actualidad y compiten con los organismos del régimen seccional autónomo.

12 En esta reactivación jugó la procedencia regional de los bancos quebrados y los impactos territorialmente diferenciados de la crisis económica y política de 1999.

13 CONCOPE, Consejo Provincial de Manabí, Fuerza Ecuador, CONAM.

14 A través de los cuales se intentó la recuperación de las finanzas desvalorizadas por la dolarización y su inicial proceso inflacionario.

tante del territorio y población nacional, aumentando las inequidades sociales y económicas de la periferia y es incapaz de satisfacer adecuadamente las demandas sociales existentes, y en el marco los planteamientos de Reforma del Estado y de re-institucionalización del país surge, desde varios sectores, la descentralización como forma alternativa política y fiscal de gobierno.

En respuesta a esta demanda y en algunos casos como producto de la misma, en la última década, se ha operado una instrumentación legal y conquistas sociales y políticas promulgadas especialmente en la Constitución de 1998, que al ampliar los derechos han reconfigurado el ámbito de la gobernabilidad y han potenciado procesos de mayor democratización y eficiencia en prestación de servicios¹⁵. El principal cuerpo legal en referencia lo constituyen: la Ley de desarrollo seccional (1990)¹⁶ y FONDEPRO¹⁷, de Modernización y del DMQ (1993), Ley de descentralización y participación social (1997), La Ley de distribución del 15% del presupuesto a los gobiernos seccionales, la Reforma Constitucional (1998), la ley de Juntas Parroquiales Rurales (2000), Plan Nacional de Descentralización y Reglamento a la Ley de descentralización (2001) Ley del 25% del Impuesto a la renta (2002), Reforma de la Ley de régimen municipal en el 2004.

Sin embargo, al no haberse constituido en política de Estado y estar sometido al voluntarismo, tanto de las entidades seccionales, como de las centrales y en muchos casos dependiente de la insuficiencia de calidad de las administraciones y del personal en los niveles regional y local, el proceso de descentralización no ha podido mantener una línea de continuidad. De esta manera, y a partir de la información disponible a la fecha¹⁸ y luego de transcurridos ocho años de aprobación de la Ley de descentralización y por lo menos cuatro de la expedición del reglamento y plan, puede afirmarse que hay muy escasos logros de transferencias de competencias en el nivel municipal, en tanto que en el ámbito provincial es inexistente (Barrera 2004). La información constante en el cuadro 1 ilustra cuantitativamente el juego de las competencias¹⁹ transferidas o en operación, los convenios suscritos que no han sido ejecutados y las competencias solicitadas que aún no han pasado a la fase de firma de convenio por cada tipo de gobierno seccional.

15 Aunque en algunos casos han duplicado y obstaculizado las decisiones locales, que se sustentan en la Ley de descentralización, de Juntas Parroquiales y determinaciones constitucionales, algunas contradictorias.

16 Fondo de Desarrollo Seccional. Creado en 1990, consiste en un monto fijo que se incrementa anualmente según la inflación y cuyo objetivo es canalizar recursos hacia los municipios (75%) y prefecturas (20%), en base a criterios como la cantidad de población, la superficie, las necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia administrativa. Este fondo se nutre con el 10% del impuesto a la renta.

17 Fondo de Desarrollo Provincial. Se financia con el 2% de los ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado y sus recursos se destinan a los consejos provinciales según los siguientes criterios: 75% en partes iguales y 25%, según la población de la provincia.

18 De evaluaciones realizadas por el CONCOPE: Estado de Concreción del Proceso de Descentralización en el Ecuador: Línea de Base de la Descentralización en el Ecuador. López Guerrero (2004).

19 La legislación sobre el tema establece que los gobiernos seccionales soliciten la competencia y se firme un convenio de transferencia y operativamente se realice la transferencia.

Cuadro No. 1

Estado de las transferencias de competencias. Nov, 2004

Sector	Competencias Transferidas		Convenios suscritos pero no ejecutados		Competencias solicitadas en trámite	
	Consejos Provinciales	Municipios	Consejos Provinciales	Municipios	Consejos Provinciales	Municipios
Agricultura					2	5
Ambiente***		1	8	59		9
Bien. Social*		11	1	44		1
Educación		3				14
Salud				5		2
Tránsito		2				3
Turismo		41		19		
Vialidad						1
Vivienda		2				8
Aeropuertos		2		1**		

* Se refieren en su mayoría a Cuerpos de Bomberos, cabe señalar que existen 22 acuerdos ministeriales para transferencia de bomberos que no han culminado en la firma de un convenio.

** El Decreto ejecutivo 1050 de 17/11/2003 autorizó a la Municipalidad de Manta para que construya, administre y mantenga el aeropuerto internacional "Eloy Alfaro" en forma directa o por delegación. Se está conformando una corporación al respecto

*** Mancomunidad zona costera sur de Manabí. Delegación del Parque Nacional Machalilla.

Entre el juego de competencias y las limitaciones de la política local

El énfasis descentralizador en el traslado de competencias limita el alcance de la formulación de políticas públicas locales al sesgar su ámbito al de los temas requeridos y/o adquiridos, el juego de entrega de competencias en el que es notoria la resistencia gubernamental para efectivizar la transferencia de las mismas; ha limitado también, en este accionar, la opción de los gobiernos seccionales de ejecutar políticas públicas locales que potencien el desarrollo de sus jurisdicciones.

De la demanda de 244 nuevas competencias gestionadas por los gobiernos seccionales hasta el año 2004, 62 han sido efectivamente transferidas, 137 cuentan con convenios suscritos aunque sin ejecutarse y 45 se hallan en trámite. Este hecho más que remarcar cierto interés desde lo local por la descentralización pese a lo limitado de sus resultados²⁰, permite medir los intereses y énfasis de los gobiernos seccionales por desarrollar acciones fuera de sus determinaciones propias.

En efecto, el principal interés de los gobiernos seccionales se evidencia en tres temas; ambiente 31.5%, turismo 24.6 % y bienestar social 23.3%. En menor proporción se han interesado por competencias relacionadas con la educación 7% y la vivienda y salud 4%.

En la compleja gestión ambiental, el énfasis del nivel provincial atañe a todas las competencias, tanto en el manejo las áreas naturales, como en la calidad ambiental que incluye la formulación de políticas, en

20 Incluso cuantitativas: sólo 41 de los 219 municipios que existen en el país han adquirido nuevas competencias, se han gestionado sólo 244 respecto a las más de 2.200 competencias generales y más de 18.000 individuales que podrían descentralizarse.

tanto que a nivel municipal se observa como forma complementaria, el interés por las acciones de gestión y control de los recursos naturales y a la evaluación de los impactos ambientales.

El énfasis en las competencias relacionadas con el turismo, tiene que ver con el catastro de inventarios, el otorgamiento de la licencia única anual de funcionamiento y el cobro de las tasas correspondientes. Estas competencias que prevén un fortalecimiento institucional de los municipios para el liderazgo local del turismo y de los concejos provinciales como coordinadores y complemento de la cadena de valor turístico, pueden ubicarse en la línea de promoción del desarrollo local, sin embargo de que no se ha evidenciado política de promoción de las ciudades o regiones tanto a nivel nacional como internacional.

Las competencias de bienestar si bien se relacionan principalmente por la “adquisición” de 34 cuerpos de bomberos como evidencia de preocupación por la seguridad ciudadana, también en algunos municipios incorpora competencias relacionadas con rehabilitación social de menores, niñez y adolescencia, gerontología y tratamiento de discapacidades.

La incursión en funciones de educación, a excepción de Quito, que consolidó un subsistema y Loja que asumió la administración de doce escuelas, las competencias requeridas se relacionan con administración de patrimonio cultural y arqueológico y funciones administrativas. En vivienda se relacionan con la gestión del catastro rural en cantones que aún no lo administran y en salud a excepción de Cotacachi que pasó a administrar el área de salud y Loja que las está solicitando, las competencias requeridas se relacionan con transferencias de funciones administrativas y atención primaria.

Este dispar resultado de la demanda de competencias, correspondiente con las realidades locales evidencia un predominio de acciones que pueden enmarcarse en la topología de políticas distributivas (bienestar y vivienda) que en general no presentan resistencias, en tanto las relacionadas con el ambiente, el turismo y los aeropuertos se inscriben en el ámbito de las regulaciones y los sectores como la educación, la salud y el transporte que corresponden al contexto de las políticas redistributivas, que aunque también constitucionales, observa una limitada demanda que obedece al nivel de conflictividad especialmente con los gremios correspondientes.

Este escaso complejo y dispar modo de asumir las competencias, por parte de los gobiernos seccionales refleja también, una limitación para el ejercicio de políticas públicas locales, en tanto la “repartición” de nuevas funciones no contempla la necesaria relación de concurrencia, subsidiaridad, coordinación y responsabilidad entre niveles de gobierno que garanticen una adecuada reestructuración de la gestión institucional pública.

Los ingresos, competencias y calidad de vida

Los gobiernos locales para su funcionamiento cuentan con una serie de recursos que provienen principalmente de lo que generan sus ordenanzas, de las transferencias del Estado y de otros recursos asignados por leyes y transferencias de competencias. Pero, la reducida capacidad de generar recursos propios los ha vuelto altamente dependientes de las transferencias del gobierno central²¹.

En efecto, y en forma paradójica, en el proceso de descentralización a cambio de las escasas competencias transferidas se ha incrementado los ingresos municipales en los últimos siete años. En los últimos años, las presiones de los gobiernos seccionales han provocado un incremento de los montos transferidos, representando en la actualidad el 11% del gasto del gobierno central y alrededor del 50% de sus inversiones. De esta manera se genera mayores limitaciones a nivel del gobierno central con el manejo de la política fis-

21 Secretaría Técnica Observatorio de la Política Fiscal. Cartillas educativas sobre Macroeconomía N° 12. UNDP, UNICEF, GTZ. Agosto, 2004.

cal, por cuanto esta repartición de responsabilidades en los niveles subnacionales a la vez que disminuye los recursos para su agenda, no cuenta con una clara política de responsabilidades y formas de fiscalización del gasto.

Esta situación se ha visto incentivada a partir de 1997 con la Ley del 15%,²² que sin tomar en cuenta las competencias asumidas, las NBI existentes o una rendición de cuentas adecuada, entrega a los gobiernos seccionales más recursos. En el año 2005, únicamente por la Ley del 15% los gobiernos seccionales del país recibieron 623 millones de dólares (29% del presupuesto total del Estado ecuatoriano) y en el año 2006 recibirán 669 millones de dólares (36% del presupuesto total)²³.

La lectura de esta relación paradójica es más preocupante por cuanto, casi todos los indicadores sociales que dan cuenta de la calidad de vida de los ecuatorianos demuestran la persistencia o ligeras mejorías en patologías sociales como la pobreza, el empleo, los ingresos y las necesidades básicas que obligan a reflexionar sobre el lugar de las competencias.

Según el Banco Mundial²⁴ a consecuencia del estancamiento económico y de la crisis de finales de los años noventa, la pobreza en el Ecuador aumentó entre 1990 y 2001, pasando del 40 al 45% de la población. Durante el mismo período, el número de personas que viven en la pobreza aumentó de 3.5 a 5.2 millones y de éstos los que viven en áreas urbanas aumentaron de 1.1 a 3.5 millones, de tal manera que el número de pobres de las áreas urbanas superó al de las áreas rurales en el 2001.

Según la encuesta de ingresos y gastos 2003-2004, procesada por el INEC, la pobreza y extrema pobreza en el Ecuador muestra un constante crecimiento de los hogares urbanos del Ecuador, 7.6% de personas viven en extrema pobreza (indigencia) del porcentaje total de población urbana del país. En el ámbito regional se advierte que los mayores niveles de extrema pobreza se identifican en las ciudades de la región Costa, donde aproximadamente 9 de cada 100 personas son indigentes, en comparación con las ciudades de la región Sierra, donde 6 de cada 100 personas se desenvuelven en condiciones sumamente precarias.

Por su parte, el número de personas pobres en el Ecuador, expresado como porcentaje del total de la población urbana, asciende al 41.4% en el 2004, esto expresado por regiones geográficas, muestra que el mayor porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas se encuentran en la Costa, 1 de cada 2 personas son pobres, mientras que 3 de cada 10 personas son pobres en la región Sierra.

El hecho de que la población y la pobreza se haya urbanizado, durante los últimos años tiene implicaciones importantes para el desarrollo y plantea desafíos importantes en perspectiva del modelo de reestructuración del Estado a través del proceso de descentralización que se encuentra en marcha, pues, si bien es responsabilidad de los gobiernos seccionales el suministro de servicios básicos: como agua y saneamiento, electricidad y vivienda²⁵, la inversión social (educación, salud, bienestar social, vivienda y trabajo) son competencias que las rige el gobierno central y adolecen de serios problemas especialmente por la falta de priorización del gasto (Vásquez 2006) que se produce de manera inercial, incluso en algunas provincias de las más pobres las asignaciones que reciben son menores. En esta situación, y siendo un puntal importante para enfrentar el desarrollo los gobiernos seccionales deberán repensar en un marco de adecuada coordinación institucional, la posibilidad de asumir éstas políticas públicas locales prioritarias para el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida.

22 Esta Ley estableció que el gobierno central destine el 15% de sus ingresos corrientes a los gobiernos seccionales de acuerdo con criterios como la cantidad de población y sus necesidades básicas insatisfechas, premisas que no siempre se cumplen en las entregas.

23 Datos obtenidos de: www.observatoriofiscal.com procesados de los archivos de proformas presupuestarias 2005 y 2006.

24 Banco Mundial (2002). La Pobreza en el Ecuador: Evaluación y Agenda de Políticas

25 Y es de esperarse que los recursos adicionales que el gobierno central está transfiriendo sean utilizados en inversiones que mejoren estas provisiones generando a su vez empleo y mejores estándares de calidad de vida

La comparación de los datos intercensales (1990-2001) (Ponce 2001) en relación a la provisión de servicios básicos muestra avances a nivel nacional en todos ellos, aunque con marcadas diferencias regionales y locales. El porcentaje de viviendas con alcantarillado por red pública pasó del 39,5% en 1990 al 48,5% en 2001. Existiendo disparidades entre las diferentes regiones del Ecuador. El porcentaje de viviendas con electricidad pasó de 77.7% en 1990 al 90,8%, en 2001, mostrando un avance mucho mayor en la Amazonía y menor en la Costa y Sierra. Sin embargo, aún se mantienen niveles inferiores en esta región que en resto del país. El incremento de 10 puntos en las viviendas con agua entubada dentro de la vivienda demuestra esfuerzos importantes en la dotación a nivel nacional, aunque los contrastes entre regiones son bastante considerables. Finalmente, en cuanto a la recolección de basura, el incremento de 20 puntos a nivel nacional, es un avance muy importante y se debe sobre todo al papel clave que han jugado los gobiernos seccionales (Ponce 2001).

Regiones	Alcantarillado*		Luz eléctrica		Agua entubada		Recol. de basura	
	Censo 90 (%)	Censo 2001 (%)	Censo 90 (%)	Censo 2001 (%)	Censo 90 (%)	Censo 2001 (%)	Censo 90 (%)	Censo 2001 (%)
Costa	32.9	36.9	77.7	91.1	33.5	41.8	38.8	65.6
Sierra	47.5	62.2	80.1	92.9	44.3	56.3	48.8	63.6
Amazonía	19	34.3	43.6	64.6	17.8	26	24.7	39.8
Nacional	39.5	48.5	77.7	90.8	38.2	47.9	43.2	63.5

* Red pública
Fuente: SIISE en base a Censos de Población y Vivienda 1990 y 2001. INEC

Estas estadísticas que indicarían que estos cambios en relación a la cobertura de servicios, son resultado de la adquisición de nuevos recursos y una mejora en las políticas públicas sobre todo de algunos gobiernos locales, plantean la necesidad de revisar las políticas de provisión que apunten a superar las disparidades y eventualmente inequidades que persisten entre las diferentes regiones. Esta tarea corresponde a los gobiernos seccionales, independientemente del encargo de nuevas competencias.

Regiones	Vivienda propia		Hacinamiento		Piso de tierra	
	Censo 90 (%)	Censo 2001 (%)	Censo 90 (%)	Censo 2001 (%)	Censo 90 (%)	Censo 2001 (%)
Costa	70.8	71.9	37.6	29.8	11.8	16.8
Sierra	63.6	62.3	30.6	21.6	22.9	16.8
Amazonía	70.9	70.5	40.3	33.3	15.8	14.4
Nacional	67.3	67.1	34.3	26.1	17.3	16.7

Fuente: SIISE en base a Censos de Población y Vivienda 1990 y 2001. INEC

La adquisición de vivienda propia no ha mejorado en todo el período intercensal, las cifras a nivel nacional se muestran sin variación alguna. El hacinamiento observa una leve reducción de 8 puntos a nivel nacional y las viviendas con piso de tierra tienen un ligero descenso que se descompensa con el incremento significativo en la costa, lo que demuestra la persistencia de un referente muy importante del déficit (cualitativo) de vivienda y de la calidad de vida. Esta realidad cuestiona la competencia que la gestiona el gobierno central, por lo que parece importante y necesario evaluar las políticas sobre el tema se generan desde el ministerio de Vivienda y el FISE, y se estudien los mecanismos idóneos para que los gobiernos seccionales puedan asumir esta competencia con direccionamiento claro de política pública.

La otra descentralización, la conformación de gobiernos locales

Al margen del proceso implementado de descentralización y producto de definiciones y acciones que apuntan a la transformación de los gobiernos seccionales en gobiernos locales, se han operado algunos cambios positivos como “otras formas” de descentralización que ha implicado el asumir competencias y funciones de “facto”, a través de programas y proyectos²⁶ desplegados por municipios y prefecturas que pudieran ser asimilables a competencias del Gobierno central, pero que se ejecutan sin ninguna forma institucional de coordinación intergubernamental o por lo menos no por la vía establecida en la estrategia de descentralización.

En este otro contexto es perceptible también un fortalecimiento de la capacidad financiera y en algunos casos una mejora política, administrativa y operativa de algunos gobiernos seccionales, lo cual redundará en mejores niveles de gestión y consecuentemente en mayor legitimidad institucional, que, sin embargo y de la lectura de las competencias en juego no parecen haber arribado a mejorar la calidad de vida y disminuir los niveles de pobreza.

Hacia las autonomías: la última propuesta

En la última semana de febrero de 2006 se hace público un documento denominado Proyecto de Ley para el ejercicio de las autonomías suscrito por: el presidente de AME, Presidente de CONCOPE, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, Alcalde de Guayaquil, Alcalde de Cotacachi, Prefecto de Imbabura, Prefecto de El Oro.

Este proyecto de ley plantea la posibilidad de que cualquier distrito, cantón o provincia o incluso cualquier tipo de asociación entre ellos, pueda acceder a un Régimen Especial Autonomico, este acceso voluntario se realizaría mediante el mecanismo de consulta popular.

En esta propuesta, el gobierno autónomico será el responsable de legislar en su territorio, está facultado para expedir un estatuto económico y para adoptar las medidas necesarias dentro de su territorio sobre tratados internacionales y actos normativos con organismos internacionales. Contaría con un presidente autónomico y una asamblea legislativa autónomica. El presidente se elegiría entre los alcaldes y prefectos correspondientes. Además se establece que las competencias del gobierno autónomico no pueden ser limitadas, restringidas, ni revisadas por ninguna autoridad administrativa central.

26 Como por ejemplo de aseguramiento en salud, de apoyo a la educación a través de infraestructura, tecnología y pénsums como “educanet”, agencias de promoción de empleo, programas de seguridad, la vacunación contra la aftosa por parte del Concejo Provincial de Pichincha.

Este nuevo proyecto de ley de autonomías que cuenta con el auspicio de los “gobiernos locales exitosos” se presenta como una salida a la evidente crisis del Estado nacional y al estancamiento del proceso de descentralización en el Ecuador, pero sin una clara definición del rol del Estado central, sin ninguna reflexión sobre el modelo de desarrollo del país y sin ninguna propuesta de equidad, que permita solucionar las disparidades existentes entre las diferentes jurisdicciones ecuatorianas. Este proyecto propiciaría un mayor fraccionamiento del Estado central y del poder, y tampoco resolvería los críticos problemas de corrupción y clientelismo que existen en la actualidad en el Ecuador e incluso podría llegar a agudizarlos.

Este proyecto de ley requiere ser discutido con mucho más cuidado y de manera más profunda por los diferentes sectores políticos, sociales y académicos de la sociedad ecuatoriana, con responsabilidad, sentido de solidaridad y una propuesta más integral y clara que permita cohesionar, estabilizar, transparentar y reorganizar al ya deteriorado Estado ecuatoriano.

La participación ciudadana en la formulación de políticas públicas locales

En la misma instrumentación legal que sustenta la descentralización: Ley de modernización del Estado, Ley del DMQ, Ley de descentralización y participación social y en la Constitución de 1998 se incorpora el tema de la participación bajo diferentes definiciones y contenidos “coparticipación en la gestión pública”²⁷, “participación de la comunidad”²⁸, “fomento de y ampliación de la gestión pública” y “sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país”²⁹. Si bien en la constitución no existe definición explícita de la participación, la ampliación de derechos políticos, económicos, individuales y colectivos y ciertas reformulaciones de la institucionalidad del Estado que en ella se formulan y que incluyen las opciones de consulta popular y revocatoria de mandato ha ampliado las posibilidades de participación de la sociedad civil (Barrera 1998).

La participación apunta a incluir la voz de la ciudadanía en el desarrollo de toma de decisiones en diversos procesos y espacios en la construcción de políticas públicas. Esta búsqueda de participación debe explicarse por la pérdida y legitimidad en las principales instituciones de la democracia representativa y su falta de alternativas a los problemas sociales recurrentes.

Aunque el tema y la práctica de la participación social y de ciudadanía ha tomado forma en diferentes niveles: local, regional, nacional e incluso global; se trata de un fenómeno reciente y no de realidades consolidadas o modelos estructurados. Esta ampliación de los espacios ciudadanos se debe a su vez a la inclusión de más temáticas en las agendas de desarrollo, temas como salud, educación, turismo comunitario, medio ambiente, etc. requieren de un mayor pluralismo y diversidad social para ser enfrentados. Así también, la ciudadanía siente cada vez más el derecho de canalizar sus demandas y mostrar sus inconformidades. Por otro lado, la dinámica participativa, como parte de los procesos de apuntalamiento de una gobernabilidad democrática supone la intervención de los ciudadanos, por medio de determinados instrumentos y mecanismos, en el conocimiento, interlocución y decisión respecto de la materialización de las políticas públicas locales que van a regir sus espacios.

En la práctica el ejercicio de la participación ciudadana ha tenido como escenario, casi exclusivo, a las jurisdicciones y gobiernos seccionales a través de la instrumentalización de la planificación estratégica en la formulación de planes provinciales, cantonales y presupuestos participativos, a través de la constitución de comités sectoriales locales que operativizan a los sistemas nacionales para afirmación de derechos ciu-

27 En la Ley de Modernización.

28 En la Ley del DMQ.

29 En la Ley de descentralización.

dadanos³⁰; en la realización de obras y prestación de servicios y excepcionalmente a través de sistemas implementados con regulación específica³¹.

La planificación seccional estratégica implementada en 18 planes provinciales y en más de 100 municipios (AME) ha constituido el escenario más próximo a la formulación de política pública local, en tanto su propia realización requiere, de un lado, la participación de diversos actores institucionales y de la sociedad civil lo que reconfigura la relación antagónica público-privado más bien potenciándola, y propicia la adecuación institucional local incorporando nuevos sectores no públicos ni privados en la planificación, gestión y auditoría local, como por el hecho de que su carácter integral demanda la formulación de estrategias y políticas en los ámbitos del desarrollo social cultural, desarrollo económico y productivo, gestión territorial, ambiental y de riesgos y en desarrollo y fortalecimiento político e institucional desde donde surgen variadas formulaciones de política local. El ejemplo más emblemático y promocionado de esta práctica constituye Cotacachi.

Una práctica más sistematizada aunque menos generalizada de la participación ciudadana se ha propiciado, entre otros, en municipios como en los que a partir de respectivas ordenanzas se han constituido sistemas de participación a través de las cuales se reconocen organizaciones (cabildos, juntas) territoriales y sectoriales que identifican y formulan sus prioridades, sus presupuestos y mecanismos de gestión y control.

La inserción de estas opciones de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, y por ende en la gestión local si no se enmarcan en una adecuada estructuración de funciones pueden terminar por expropiar las funciones asignadas a los concejos municipales o provinciales en beneficio de las asambleas de los planes, los comités sectoriales o incluso juntas directivas de las empresas o corporaciones³² construyendo así, nuevas formas de representación -básicamente corporativas- que pueden suplantar a las de origen político o territorial. De esta manera se estaría complicando más, el complejo panorama actual de atribución de funciones y competencias y por ende los niveles de gobernabilidad.

Conclusiones

La actual estructura administrativa se ha mantenido prácticamente intocable, pese al discurso y a las acciones descentralizadoras, la agenda de políticas de la gran mayoría de gobiernos seccionales carentes de proyectos de ciudad o región y altamente dependientes de las transferencias de recursos por parte del Estado, ha hecho que éstos se especialicen en la oferta de servicios públicos universales (agua potable, alcantarillado, recolección de desechos) y en temas regulatorios relacionados con las delimitaciones de uso y ocupación del suelo prescritos en la zonificación urbana, el control de actividades y apoyo a la seguridad, sin aportes sustantivos en el ámbito de los servicios sociales, empleo, promoción y desarrollo económico.

La incorporación de nuevas competencias, por parte de los pocos gobiernos seccionales que las han requerido elude la incorporación de temas y políticas redistributivas relacionadas con la prestación de servicios básicos como la educación, la salud, la seguridad y el empleo por el alto nivel de conflictividad que su incorporación y ejecución demanda. Estos temas han sido demandados desde la acción y la participación ciudadana como reivindicación de derechos constitucionales, tanto en las instancias de los comités de gestión temática como a través de la planificación estratégica local.

La persistencia del actual esquema de estructuración y funciones del Estado, caracterizado por la superposición de funciones y escasa capacidad operativa, tiende a complicarse más en lo funcional al ser some-

30 Como la creación de sistemas nacionales de planificación, salud, educación, cultura, niños, jóvenes en los que se constituyen a nivel local, niveles de gestión y coordinación a través de consejos sectoriales temáticos.

31 Como el caso de Quito a través de la ordenanza No. 046 de la Participación de la Comunidad de diciembre del 2000.

32 Que como ejercicio de cooperación público-privada se han constituido en algunas ciudades.

tido a la presión de distribuir o absorber nuevas competencias sin el replanteamiento general de la estructura en la que se reconozcan la coordinación, la concurrencia, la subsidiaridad como elementos que posibiliten una clara definición de los ámbitos y en ellos el de formulación de políticas públicas.

Los escasos avances o resultados del proceso de descentralización, a través del énfasis en el traslado de competencias, y en un contexto de creciente incremento de recursos por parte del Estado a las instancias subnacionales induce a pensar que la resolución de la crisis del Estado unitario y centralista franquea, más próxima, a la (re)legitimación de poderes y elites locales que por una demanda de descentralización vista como una readecuación de las relaciones entre sociedad civil y Estado y como un proceso de democratización de éste. Además, este incremento de transferencias de recursos, sin una clara definición de funciones y formas de control del gasto en la transferencia de responsabilidades incide en mayores limitaciones a nivel de gobierno central en el manejo de la política fiscal.

Es necesario asumir la descentralización como un proceso tendiente a redistribuir la centralidad del poder pero no a sustituirla; pues sólo en el marco del equilibrio democrático de los poderes al interior del Estado, será posible profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población y por ende tener una concepción articulada temática y, funcionalmente, para la formulación de políticas públicas tanto desde el ámbito nacional como del local.

Sobre la base de experiencias exitosas en diferentes y diversos gobiernos seccionales, es necesario replantear el rol de éstos hacia su constitución como gobiernos locales que, en diferente escala (regional, provincial o municipal) enfrenten en articulación con el Estado central,³³ los retos del desarrollo sustentable superando ciertas tendencias concentradoras e inequitativas que se manifiestan económicamente en la distribución territorial, promuevan la ampliación de la democracia y propicien el mejoramiento de las condiciones de vida.

Recomendaciones

Reforma político administrativa y fortalecimiento institucional

Como se ha evidenciado las actuales estructuras políticas locales y sus esquemas organizativos y medios de gestión, no son las más adecuadas para construir *per se*, el liderazgo local y asumir las nuevas competencias y funciones que se proponen en el marco de la constitución como gobiernos locales, por lo que es necesario concretar una reforma política administrativa que comprenda como aspectos centrales: la descentralización; la reorganización política; el (auto)financiamiento; la gestión empresarial de los servicios y actividades públicas; las relaciones con los administrados a través de la participación ciudadana, la cooperación público-privado y la rendición de cuentas; la práctica de la planificación estratégica; la formación/capacitación de las autoridades y de los funcionarios municipales y, la promoción e internacionalización de estos gobiernos.

Más que un fin, la descentralización debe convertirse en uno de los medios para impulsar un nuevo modelo de desarrollo nacional que asegure crecimiento económico sostenido, mejoramiento de las oportunidades y condiciones de vida, ampliación de las coberturas y de la calidad de los servicios públicos, fortalecimiento de la democracia, entre otros. A la vez, la descentralización vista desde lo local debería 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. Una redistribución del poder central debe ir en busca del equilibrio democrático de los poderes como un conjunto de relaciones interinstitucionales: local, departamental, nacional y supranacional.

33 Que no es sinónimo de centralizado.

Es necesario promover una propuesta general de transición de un Estado centralizado, (sea unitario o federal) a otro descentralizado, donde la mayor reflexión se observe al conjunto de la estructura del Estado y no a una de sus partes. Se debe entender como un tema nacional y no local porque es un asunto de distribución del centro hacia la periferia, y ésta debe ser equitativa y democrática. Esto supone que debe ser asumido por los poderes nacionales, intermedios y locales en una sola propuesta consensuada entre los niveles.

Asumir desde lo local los retos y los nuevos roles

En el contexto actual de la globalización, la persistencia de déficit en la prestación de servicios y demás demandas sociales por el bienestar colectivo confrontadas a la crisis económica y de representatividad democrática del Estado, demandan reformas y es necesario que la gestión tradicional de los gobiernos seccionales sustentada en la dependencia del estado central y en prácticas administrativas gerenciales y constructoras y, esencialmente urbanas cambie hacia un nuevo accionar local que le permita proyectarse como forma de “gobierno” que dirija, planifique y priorice socialmente su gestión; que promueva el desarrollo económico en sus jurisdicciones para generar empleos productivos para la población; que preste servicios que aseguren buenas condiciones de vida a la población y promueva una distribución equitativa de los beneficios del desarrollo en términos sociales y territoriales; que proporcionen infraestructura esencial para el bienestar de la población y para el crecimiento sustentable de las actividades económicas y urbanas; que reivindique la participación ciudadana como forma de mejorar la comunicación entre gobernados y gobernantes; y que reactive y modifique los roles individuales y la relación de los individuos con el gobierno.

Esta concepción de gobierno local descentralizada implica para la formulación de políticas públicas de sustento para su accionar, reconocer al menos tres determinaciones interrelacionadas: la organización social en la que aparecen nuevos grupos y actores sociales que tienen su expresión en formas; autogestionarias, reivindicativas y participativas y que configuran a su vez instituciones de gobierno local como las mingas, comités barriales, cooperativas, ONG, empresas; la diversa organización estatal y local, que en forma desestructurada complejiza la representación y la gestión local e impide la reconstitución y organización de la sociedad civil local, y; la acelerada urbanización que desborda la capacidad de respuesta municipal y multiplica las formas de organización y representación social.

La nueva agenda de políticas públicas

La definición de políticas públicas desde esta nueva concepción de los gobiernos seccionales, si bien se condiciona a la reformulación de los modelos de división territorial, de asignaciones de competencias y recursos, implica ampliar su margen de acción hacia la promoción económica de las localidades y el mejoramiento de la calidad de vida, a la vez deben replantearse las modalidades actuales de las políticas de prestación de servicios básicos y territoriales.

Promoción del desarrollo local

Las políticas de promoción del desarrollo local adquieren fundamental importancia en la reivindicación de lo local en la globalización e implican superar los accionares centralistas de carácter paliativo y monopolistas por una óptica estratégica y relacional que debe orientarse a:

- Potenciar las ventajas competitivas de las localidades para atraer nuevas inversiones en una amplia gama de negocios de distinto tamaño que pueda incrementar el empleo y los ingresos en el plano local.
- Utilizar la capacidad de los recursos humanos, sociales institucionales y las aptitudes productivas y empresariales de la población y del territorio.
- Potenciar el rol del gobierno local como actor relevante en la promoción económica del territorio.
- Establecer mecanismos de cooperación con otros actores económicos, políticos y sociales.

Promoción de calidad de vida

La formulación de políticas orientadas a mejorar el bienestar ciudadano a través del mejoramiento de las condiciones de calidad de vida deben tener referencia en dos concepciones generales: una, de orden político en el que debe establecerse como objetivo central, la articulación de las acciones sociales del gobierno local para generar condiciones de bienestar, reducción de las desigualdades, incrementar la cohesión social, la distribución igualitaria de oportunidades y desarrollo de capacidades, y otra, de orden organizativo relacionado a consideraciones gerenciales que introduzcan racionalidad en la organización y en el gasto mediante una ejecución con niveles de eficacia y eficiencia. Desde esta perspectiva la política social local debe enfatizar en:

- Asegurar la provisión de todos los servicios públicos en el territorio local con base en criterios de cobertura y calidad mínimos.
- Priorizar la entrega de beneficios para los sectores más pobres.
- Incorporar la prestación descentralizada de servicios de salud y educación.
- Garantizar seguridad ciudadana y justicia; prevención de delitos y represión.
- Superar la fragmentación y exclusión social étnica, de género y edad.
- Promover programas sociales de vivienda y urbanización básica con la cooperación de los diferentes actores sociales.
- Reconocimiento del hábitat popular informal.
- Incentivar acciones positivas focalizadas.
- Promover actividades culturales de dinamización comunitaria.

Urbanismo territorio y medio ambiente

Siendo el territorio, el escenario fundamental para la promoción del desarrollo y en la necesidad de que su funcionamiento debe superar las ineficiencias e inequidades, la agenda local debe repensarse procurando:

- La eficiencia en la distribución de actividades e infraestructuras en el territorio a través de la consolidación de modelos pluricéntricos que controles el crecimiento.
- La equidad en la provisión de vivienda, equipamiento y transporte.
- La redistribución en acciones de vivienda y regeneración urbana.
- La prevención de los riesgos naturales y antrópicos que apunten al desarrollo sustentable.
- Propiciar un crecimiento físico y económico sustentable.

Bibliografía

- Barrera, Augusto (2004) "Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio". Informe de consultoría realizada para CONCOPE-UNDP. Diciembre.
- Barrera, Augusto; Unda Mario (1998) "Participación y sociedad en el Ecuador". En *Participación, descentralización y gestión municipal. Elementos para una reforma democrática*. CIUDAD. Quito.
- Banco Mundial (2002) *La pobreza en el Ecuador: evaluación y agenda de políticas*.
- Brugué, Goma Ricard (coordinadores) (1998) *Gobiernos locales y política públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Carrión, Fernando (2005) *Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después*. Quito.
- CONAM (2000) Comisión Nacional para la descentralización, las autonomías y las circunscripciones territoriales. "Propuesta de un nuevo modelo de gestión para el Ecuador". Quito.
- Constitución Política de la República del Ecuador (1998).
- Fleury, Sonia (2002) "El desafío de la gestión de las redes de políticas", en *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 12-13
- Hernández, Virgilio (1998) *Dimensiones Teóricas sobre las políticas públicas*. S/D.
- INEC. "Pobreza y extrema pobreza urbana en el Ecuador, resultados definitivos. Período: febrero, 2003-2004".
- López Guerrero, Hernando (2004) *Estado de concreción del Proceso de descentralización en el Ecuador: Línea de Base de la Descentralización en el Ecuador*. Quito: CONCOPE.
- Ojeda, Lautaro (2004) "¿Por qué la descentralización no avanza?" en *Ecuador Debate* No. 61. p. 95-116. Abril.
- Ponce, Juan (2001) *La vivienda y la infraestructura básica en el Ecuador, 1990-2001*. Quito: SIISE. Quito.
- Sánchez, Jeannette (2004) "Descentralización, macroeconomía y desarrollo local", en *Ecuador Debate* N° 61. p. 77-94. Abril.
- Secretaría Técnica Observatorio de la Política Fiscal. Cartillas educativas sobre Macroeconomía N° 12. UNDP, UNICEF, GTZ. Agosto, 2004. www.observatoriofiscal.org
- Vásconez, Alison (2006) *Política fiscal, equidad y bienestar*. Documento de investigación para Foro. Quito: UNICEF-FLACSO.
- Villanueva, Aguilar Luis (1992) "EL estudio de las políticas públicas". México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.