

El Ecuador se ha comprometido a cumplir, hasta el año 2015, los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, y sus respectivas metas, establecidos por las Naciones Unidas.

El primer interrogante que el libro plantea es: si los gobiernos locales, aquellas estructuras subnacionales como los consejos provinciales o municipios, tienen algún papel que cumplir en la ejecución de estas metas.

Si los ODM son una propuesta de desarrollo referida principalmente a las políticas sociales, es evidente que las instituciones subnacionales comprometidas con el desarrollo de sus respectivas regiones, tienen un papel dentro de los ODM

Un segundo interrogante es sobre cómo participar en estas metas y qué condiciones existen en la actual organización política y administrativa del país, esto es, en el actual Régimen Territorial, para insertarse en la ejecución de los ODM; teniendo en cuenta que este régimen centralista está caduco y se requiere otro, descentralizado.

Aquello nos conduce a un tercer interrogante: qué elementos debe tener un nuevo Régimen Territorial en el Ecuador.

Ante estos interrogantes Luis Verdesoto propone una serie de respuestas que merecen ampliación y amplio debate.

Luis Verdesoto Custode

¿Quién hace qué en el territorio?

Los gobiernos intermedios y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

¿Quién hace qué en el territorio?
Los gobiernos intermedios y los Objetivos de Desarrollo del Milenio



PROYECTO PRO-ODM

La Pinta E6-14 y La Rábida • Edificio "La Pinta" 2do. Piso • Oficinas de CONCOPE

Telf. (593-2) 2230 475 • Telefax: 2546 747

www.aecioecuador.org



ODM y territorios:
El rol de los gobiernos intermedios

Luis Verdesoto Custode

ODM y territorios: El rol de los gobiernos intermedios



Índice

Autor del Estudio:
Luis Verdesoto Custode

Revisión Editorial:
Javier Ponce

© De la presente edición:
AECI, Ecuador
Agencia Española de Cooperación Internacional
Francisco Salazar, E12-73 y Toledo (La Floresta)
Teléfono: 2501-118 Fax: 2501-117
Quito
otc@aeciecuador.org
www.aeciecuador.org

CONCOPE
Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador
La Pinta E6-14 y La Rábida
Teléfono: 2546-862 / 2546-747 Fax: 2555-831 / ext. 104
concope@concope.gov.ec
www.concope.gov.ec

PRO-ODM
AECI / CONCOPE
La Pinta E6-14 y La Rábida
Teléfono: 2230-475 Fax: 2555-831 / ext. 104
aeci.concope@aeciecuador.org
www.aeciecuador.org

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional AECI y el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador CONCOPE, por medio del Proyecto “Apoyo a la elaboración e implementación de Estrategias Provinciales de Reducción de Pobreza y Desarrollo, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, PRO-ODM”

Las opiniones aquí expresadas pertenecen al autor y no reflejan, necesariamente, las del Proyecto PRO-ODM.

Diseño de portada y diagramación: Rubén Risco Intriago
Imprenta: Rispergraf C.A.
Quito, Ecuador, 2006
Primera edición: agosto, 2006

Prólogo	7
Introducción	9
Las instituciones territoriales y la reducción de la pobreza en el Ecuador . . .	11
1. El Estado y el territorio. Algunos elementos generales	13
Un nuevo modelo territorial	13
Descentralización, regiones y lucha contra la pobreza enmarcada en los ODM	15
Variables para el rediseño institucional y los procesos de descentralización	19
Modelos y dimensiones institucionales	20
Una organización regional que refleje la diversidad	22
La descentralización en el nuevo régimen territorial	24
2. La agenda de desarrollo del Ecuador y los ODM	26
Realidad del sector económico	26
Debilidades en la política social	29
Estado de la democracia	34
El papel del nivel provincial en el cumplimiento de los ODM	37
1. La provincia y el gobierno provincial: Roles todavía ambiguos	39
Las referencias institucionales y jurídicas	39
El marco constitucional	42
El marco legal	44
Representante, contralor, coordinador... Roles para el Consejo Provincial .	45
2. Niveles de gobierno y competencias:	
Un eslabón débil de la descentralización	49
Asimetrías y simetrías en la transferencia de competencias en el caso ecuatoriano	55
Problemas derivados del “costeo” de las competencias	60
Impacto de la asignación de competencias sobre la descentralización	63

3. ¿Estado descentralizado versus unidad nacional?	66
--	----

Los objetivos de Desarrollo del Milenio y la descentralización del nivel intermedio	71
--	-----------

1. El concepto de pobreza y la acción del nivel intermedio en el cumplimiento de los ODM	73
2. Los ODM y la descentralización del nivel intermedio.	
Los cambios necesarios	78
El desarrollo económico local	80
El desarrollo económico local / regional en el Ecuador.	
Propuestas, aspiraciones	84

Algunos elementos conceptuales en torno a la concertación territorial, las regiones y las relaciones entre pobreza y región	89
--	-----------

Las estrategias de concertación territorial. Elementos metodológicos	91
Un modelo de Naciones Unidas y las especificidades ecuatorianas	95
Estado y región	100
Espacio y territorio: conceptos básicos para una reforma institucional ...	102
Pobreza, territorio y responsabilidades institucionales.	
Algunos elementos metodológicos	107

Bibliografía de referencia	110
---	------------

Prólogo

Frente a la crisis del Estado Central, que se expresa en un persistente retiro de su presencia en los territorios como entidad responsable de garantizar el bienestar de los ciudadanos y promover el desarrollo, los gobiernos provinciales han ido asumiendo de hecho esta responsabilidad. Pero estos esfuerzos desde los territorios resultan insuficientes, siendo necesario fortalecer la capacidad de gestión del nivel intermedio de gobierno.

En este contexto, uno de los procesos de consolidación de los Gobiernos Provinciales, y de los más importantes, es el relanzamiento del proceso de descentralización, como una herramienta para la reforma del Estado, que transfiera poder a los territorios y permita a sus actores trabajar de manera concertada en la promoción del desarrollo con equidad.

La coyuntura actual se caracteriza por ser de transición, ya que una vez que se concluya el proceso de transferencias de competencias solicitadas de manera conjunta por los Gobiernos Provinciales, en enero de 2006, las modalidades de gestión centralizada y sectorial propias de los ministerios de Agricultura, Ambiente, Obras Públicas, Salud, Educación y Turismo, se volverán obsoletas; por lo que se vuelve prioritario repensar y redefinir los roles de los diferentes niveles de gobierno, así como los nuevos modelos de gestión descentralizada, sus relaciones y articulaciones, y las nuevas modalidades de financiamiento.

Hay varias preguntas generadoras que hay que responder. El documento que presentamos ahora, contratado por el proyecto PRO-ODM, impulsado por el CONCOPE y AECEI, aborda dos de esas preguntas de suma importancia: ¿Qué rol le corresponde a los gobiernos provinciales respecto al desarrollo humano sostenible y al apoyo al cumplimiento de los objetivos del milenio? ¿Frente al desafío de la globalización que nos demanda incrementar la competitividad de los territorios, cuál es el rol del nivel intermedio de gobierno?

El CONCOPE plantea que uno de los roles fundamentales de los gobiernos de las provincias es el de impulsar la formulación y ejecución coordinada de agendas de productividad y competitividad. Es decir, las actuales prefecturas tienen la capacidad en sus territorios de convocar a los actores públicos y privados, para articular esfuerzos en pro del cumplimiento de objetivos de desarrollo y de mejoramiento de

las condiciones de vida de sus poblaciones. De esta forma pueden aportar a la construcción de capital social, al incremento de la gobernabilidad territorial, a la creación de pactos sociales territoriales, la promoción del desarrollo y al impulso al cumplimiento de los objetivos del milenio. La propuesta fuerza del CONCOPE, es que podemos refundar el país desde los territorios, sin necesidad de recurrir a grandes e inciertas rupturas.

El proyecto PRO - ODM, que ejecutan de manera conjunta AECI y el CONCOPE, es un esfuerzo en seis provincias de apoyo a los gobiernos intermedios para que impulsen procesos de concertación por el cumplimiento de los objetivos del milenio en sus territorios y la promoción del desarrollo productivo con equidad. El documento que presentamos contribuye a este cometido. Las respuestas que se encuentran en él no son definitivas, son un aporte a un debate que empieza y que técnicos y políticos deben asumir por la construcción de una nueva institucionalidad que garantice el bienestar de todos los ecuatorianos.

Introducción

La Oficina Técnica de la Cooperación Española en el Ecuador, OTC-AECI, auspicia el proyecto “Apoyo a la elaboración e implementación de estrategias provinciales de reducción de la pobreza y desarrollo en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM” en conjunto con el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, CONCOPE, entidad ejecutora, en cuyo marco se contrató este trabajo para definir “el rol de los gobiernos intermedios en la consecución de los ODM en sus territorios en los marcos de los procesos de descentralización”.

De conformidad con los requerimientos, y en base a los intercambios con los funcionarios responsables, este documento se organizó en base al siguiente esquema:

- Una primera sección trata sobre las instituciones territoriales y la reducción de la pobreza en el Ecuador, que incluye la exposición de algunos elementos generales en torno a la temática de Estado y territorio y la situación del país en las áreas económica, social y política, con una aproximación a una agenda de desarrollo, en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Una segunda sección del libro aborda el papel del nivel provincial en el cumplimiento de los ODM, las ambigüedades que persisten en torno al campo de acción de los gobiernos provinciales y las ausencias en el campo de la transferencia de competencias que debilitan al proceso de descentralización que es visto, con frecuencia, como una amenaza para la unidad de la nación.
- Una tercera sección aborda directamente el tema de la pobreza, el modo de leerla y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en relación con la descentralización del nivel intermedio.
- Finalmente, el libro se cierra con tres ensayos cortos de carácter conceptual y metodológico sobre la concertación territorial, el Estado y las regiones y las relaciones entre pobreza, territorio y responsabilidades institucionales.

El autor debe agradecer a todos los miembros del Proyecto PRO ODM y a todos los funcionarios del CONCOPE por las facilidades recibidas para la realización del trabajo.

El texto fue elaborado durante el mes de mayo de 2006 en la ciudad de Quito. Javier Ponce realizó la edición final del texto.

Las instituciones territoriales y la reducción de la pobreza en el Ecuador

1. El Estado y el territorio.

Algunos elementos generales

Un nuevo modelo territorial

Una de las expresiones de la crisis y, en especial, de la crisis del Estado, es el resquebrajamiento del “pacto territorial”¹. En respuesta a la crisis territorial surge la necesidad de configurar un nuevo modelo de desarrollo nacional, donde las regiones adquieran un protagonismo acorde con los requerimientos del nuevo Estado. El Estado debe ser una institucionalidad orientada, además, hacia los objetivos de superación de la pobreza, el incremento de la productividad y la competitividad, y la inserción en la globalización. Para ello, a su vez, desde la dimensión territorial existe la necesidad de reconfigurar a las regiones y lograr una mejor apropiación del territorio. A partir del nuevo rediseño del Estado, las regiones deberán constituirse en

espacios económicos en búsqueda de la competitividad interna e internacional y funcionar como subsistemas político-administrativos.

En ese nuevo marco, la institucionalidad estatal se deberá reconstituir, por sobre el predominio de la informalidad política, social y económica, y construir proyectos colectivos de cambio que valoricen lo público estatal y no estatal. Entre otras tareas, el Estado deberá retomar su capacidad de regulación del territorio, es decir, de “conducción territorial” y conducción política².

Un modelo de desarrollo regional y de reconfiguración del Estado, deberá contemplar: superación de la pobreza, productividad, competitividad.

Es preciso que el Estado, por sobre la informalidad social, económica y política, recupere la capacidad de “conducción territorial” y

1 El pacto territorial entre las dos regiones principales, sierra y costa, prevaleció por largo tiempo.

2 Ver Boisier, Sergio. En busca del esquivo desarrollo regional: entre la caja negra y el proyecto político, ILPES, Santiago de Chile, 1995.

política, pues ha perdido terreno en la conducción socioeconómica, entre las manos del mercado.

Se vive un robustecimiento de los territorios sub-nacionales y las ciudades, con nuevos actores en la competencia por capital, tecnología y mercados.

La transición ecuatoriana significa un cambio del eje de la acumulación y transferencia de decisiones hacia la sociedad civil, con la reconfiguración del Estado dentro de parámetros de gestión mixtos.

Las instituciones territoriales en el modelo económico y político de gestión mixta reemplazan las relaciones conflictivas por relaciones cooperativas entre niveles de gobierno, con apertura interna y externa de regiones / provincias, y con gobiernos territoriales que cumplen funciones de estímulo institucional del desarrollo (para los ODM) en el marco de sus competencias.

El Estado ha perdido progresivamente terreno frente al mercado para orientar, conducir, promover y regular el desarrollo socioeconómico; en general, presenta bajos niveles de responsabilidad sobre la política pública. Esta ausencia de Estado se expresa, entre otros aspectos, en los altos niveles de trasgresión de las leyes y las normas, el individualismo, el clientelismo y el predominio de las prácticas corporativas. Una política de Estado de ordenamiento territorial no puede quedar en manos del mercado, ya que éste no está capacitado para tratar asuntos territoriales. La comunidad tampoco puede aceptar un ordenamiento territorial “por omisión”, pues no necesariamente responde a las aspiraciones nacionales.

Por otra parte, la planificación regional en América Latina reconoce, como su marco general, el desdibujamiento del Estado-nacional; y, como contrapartida, la dinamización de los territorios sub-nacionales y las ciudades en las que se localizan “nuevos actores en la competencia por capital, tecnología y mercados”³.

El contexto está dictado, por tanto, por la apertura externa empujada por la globalización y la apertura interna, cuyo soporte es la descentralización.

3 Ibid, Boissier.

Descentralización, regiones y lucha contra la pobreza enmarcada en los ODM

Las dos características básicas de la transición en el desarrollo ecuatoriano son el cambio del eje regulador de la acumulación y la transferencia de decisiones hacia sectores de control económico, en el marco de una reconfiguración del Estado dentro de nuevos parámetros mixtos de gestión. Consiguientemente, la planificación regional en el Ecuador debe preguntarse ¿Cuál es la pertinencia de la descentralización en el modelo económico y político que se perfila en el país?

La descentralización en el Ecuador debe perseguir el cambio en las relaciones de dependencia de las regiones / provincias con el centro (eje bipolar Quito / Guayaquil). Estas relaciones de dominio y dependencia deben ser reemplazadas por otras de carácter cooperativo, como condición para el desarrollo del país.

Dentro de los objetivos del desarrollo ecuatoriano que se propone, caben los compromisos en materia de política social, asumidos internacionalmente por el país en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, que deberán cumplirse hasta el año 2015⁴. La descentralización es un instrumento que, en su rango, puede colaborar con el cumplimiento de los ODM; y los gobiernos territoriales deben asumir funciones en relación con la consecución de objetivos de desarrollo, en el marco de sus competencias.

Pre modernidad: prevalencia de la centralización en la administración y en la representación.

Modernidad territorial del Estado ecuatoriano: creación, transformación y proyección de las regiones.

Sin embargo, esta consecución de los ODM como meta de desarrollo a cargo de instituciones y políticas específicas, requiere de una nueva lectura territorial del Estado y de una participación económica y política activa de las regiones. En razón de ello, en sus decisiones de política pública y en especial de planificación, el Estado ecuatoriano debe estar consciente de:

4 Recordemos brevemente cuáles son las metas del milenio: Reducir la extrema pobreza y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, eliminar las desigualdades entre los géneros, reducir la mortalidad materna, haber detenido la propagación del VIH/SIDA, haber reducido la incidencia del paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, incrementar el acceso sostenido a agua potable, mejorar la vida en los tugurios y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

a) *La organización territorial sobre la que se asienta el / su poder político.* Las provincias y los municipios son unidades subnacionales integradas por subsistemas, que tienen referencias históricas y se reconfiguran en la actualidad.

b) *La participación popular territorial como parte de su propia conformación y cambio.* Lo que quiere decir que la refundación estatal debe apelar a la descentralización de algunas decisiones y a la intervención de la organización popular histórica. Se trata de que, finalmente, la participación popular devenga en corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública.

Una incorporación de la dimensión territorial en la política pública, concebida de esta manera, es un avance modernizador indudable. Sin embargo, alcanzar la modernización de la dimensión territorial en el Estado ecuatoriano implica dar respuestas a varias cuestiones centrales:

- ¿Cuáles son las vías de transformación que ha adoptado y por las que transita el Estado ecuatoriano?
- ¿Qué tendencias centralizadoras prevalecen en la administración pública y en la representación política?
- ¿Puede el Estado ecuatoriano, en su actual diseño, “admitir” la existencia de regiones?
- ¿Es posible para el Estado ecuatoriano proyectar a las regiones existentes?
- ¿Cómo puede el Estado ecuatoriano “conducir” la creación y transformación de regiones?

Adicionalmente, una asignatura pendiente en la planificación territorial del Ecuador es la concreción de un modelo de desarrollo basado en una visión estratégica de las regiones. A su vez, el Estado debe estimular a las regiones para que se responda a preguntas básicas y operativas tales como:

- ¿Qué producen y dónde venden?
- ¿Qué proyectos desarrollan y cómo los financian?
- ¿Con qué recursos humanos cuentan y cómo los emplean?
- ¿Cuál es la imagen que tienen de sí mismas y cómo la promueven?

Visión estratégica de las regiones: ¿Qué producir y dónde vender? ¿Qué proyectos desarrollar y cómo financiarlos? ¿Con qué recursos humanos se cuenta y cómo emplearlos? ¿Cuál es la imagen que tienen las regiones y cómo la promueven?

En este contexto, los gobiernos provinciales del Ecuador deben participar en el rediseño del modelo de desarrollo, en especial en la introducción de la variable territorial para la reforma de la gestión pública mixta que se perfila. Deben acompañar técnicamente a la reformulación de la relación entre gobiernos subnacionales y formas de la gestión pública mixta en la planificación y en la prestación de servicios. Esto implica la apertura de espacios y la generación de condiciones para una participación transparente de capital privado regional, complementaria con los esfuerzos públicos.

participación transparente de capital privado regional, complementaria con los esfuerzos públicos.

La gestión pública mixta tiene como condición el empoderamiento de los consejos provinciales, a través de acuerdos provinciales en la especialización productiva y la competitividad regional, orientada hacia los mercados interno y externo. Los compromisos estatales en torno a los ODM deberán ser apropiados por la sociedad civil; por tanto, deberán trasladarse desde los escenarios del nivel central de gobierno hacia escenarios de debate con actores relevantes de las regiones; y desarrollarse como compromisos con aquellos actores que tienen recursos de poder e interés sobre la organización territorial e institucional del nivel intermedio, los cuales podrán orientar la opinión, incidir en ella (positiva o negativamente) y corresponsabilizarse en su consecución.

En suma, a nivel nacional y a nivel subnacional, los ODM deben ser parte de un compromiso público del Estado y la ciudadanía, adaptándose institucionalmente a la forma nacional y a las formas regionales.

Por último, los compromisos no son formulaciones abstractas. La participación de la población tiene como referente los resultados de las políticas. Los gobiernos provinciales⁵ deben lograr un encadenamiento virtuoso para la descentralización, basado en las alianzas entre los actores fundamentales de la región, como condición para alcanzar el desarrollo económico regional y, dentro de él, los ODM en el espacio provincial⁶.

5 Se refiere indistintamente a gobiernos y consejos provinciales, como la misma instancia.

6 Por sí mismo la descentralización (cualquier proceso de descentralización) no garantiza la consecución de metas de desarrollo. Sin embargo, el desarrollo no es alcanzable sin optimizar a los instrumentos de gestión pública, la que está asociada a la descentralización. A su vez, los problemas de la descentralización no se solucionan con la re-centralización sino con mayor descentralización.

¿Cuáles podrían ser las metas de esa alianza entre actores de la región?

Se pueden destacar tres:

- Definir la gama de intereses regionales que permitan diseñar políticas de Estado en la descentralización, mediante un “acomodo” no traumático de las relaciones entre niveles de gobierno.
- Contrarrestar, en base a los esfuerzos y capacidades regionales, la incertidumbre que acosa al país y a las regiones por la crisis y la transición del desarrollo.
- Generar “propuestas” regionales, especialmente de corte productivo y de relacionamiento positivo con las instituciones.

Para la realización de este trabajo nos hemos formulado la siguiente pregunta: ¿Con qué instituciones territoriales, y específicamente con qué competencias asignadas al nivel intermedio de gobierno, se puede alentar la consecución de los ODM en el Ecuador?

La pregunta remite a varias relaciones conceptuales. En especial, la relación entre el diseño de las instituciones y el modelo de desarrollo, y específicamente la relación con las metas que se proponen los ODM.

La pregunta que se debe responder es ¿con qué instituciones territoriales, específicamente con qué grupo de competencias asignadas al nivel intermedio de gobierno se puede alentar la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Ecuador?

Como es conocido, los ODM son la expresión parcial e inacabada de un modelo de desarrollo⁷ con especiales referencias a la política social. Indudablemente, este modelo de desarrollo tiene un supuesto territorial que es preciso concebir como modelo de desarrollo regional y su correspondiente institucionalidad. Mientras tanto, en el Ecuador, tímida e intermitentemente se debate acerca del rediseño de los gobiernos territoriales, en especial la disyuntiva entre un Régimen

Territorial Autónomo Provincial o un Régimen Territorial por Niveles de Gobierno, uno de los cuales deberá reemplazar a la forma actual. Por consiguiente, un campo de análisis es la relación entre escenarios de diseño institucional terri-

torial del nivel intermedio y la formulación del desarrollo social contenida en los ODM.

Objetivos de Desarrollo del Milenio: expresión parcial de un modelo de desarrollo con especial referencia a la Política Social.

Variables para el rediseño institucional y procesos de descentralización

Los siguientes párrafos delimitan conceptualmente los campos del desarrollo (económico y social) y del gobierno territorial (instituciones). Los objetivos de cada campo son específicos e irreductibles. Los objetivos del desarrollo no reducen ni subordinan a los objetivos de las instituciones territoriales, son simplemente diferentes. Los escenarios de las instituciones territoriales mencionados (autonomías provinciales y niveles de gobierno profundizados) tienen diferentes asignaciones dentro del catálogo de competencias. Esta es una de sus complejidades.

La definición de las competencias de las instituciones territoriales debe estar enmarcada en una aproximación metodológica a las instituciones. En el caso de las instituciones de gobierno territorial, la definición de las competencias que se adopten y las que se dejen de adoptar está delimitada. Por un lado, el límite es una

El límite para la adopción de competencias son los objetivos (institucionales) de los que son responsables. Las instituciones de gobierno territorial no pueden ser responsables, sino en su nivel, atribución y competencia, de los ODM. Es preciso relacionar entre los objetivos institucionales territoriales (competencias) y los objetivos de desarrollo del país.

cabal comprensión de los alcances de las instituciones, objetivos / finalidades (institucionales). Por otro lado, la dimensión es una precisa relación de los objetivos institucionales con los objetivos de desarrollo del país. Las instituciones territoriales no son responsables de tales objetivos, sino en su nivel, especificidad y funciones.

Por su parte, estos diseños institucionales deben ser congruentes con los objetivos nacionales previstos y corresponder a la realidad nacional (cultura, tradiciones, necesidades y posibilidades del país) e internacional (globalización, unipolaridad política y multipolaridad económica). Además, deben tener como referente a la

7 Ver Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, 2005.

experiencia de funcionamiento de instituciones territoriales de otras realidades, sin copiarlas mecánicamente.

Las principales variables que se deben utilizar para el diseño institucional son: a) el conocimiento de las metas nacionales de desarrollo en el plano social, económico y de gobernabilidad, tema del que se hablará más adelante; b) los objetivos políticos programables que son, en la dimensión territorial, sistemas de compromisos de base pluralista, que no están atados a ningún régimen territorial; c) el contexto político-cultural, en especial la diversidad etno-cultural y regional, y la cultura institucional; y d) el funcionamiento institucional, con especial atención a los límites y posibilidades históricas.

En cuanto a los objetivos políticos programables para el Ecuador actual, en nuestro criterio su determinación pasa, en el largo plazo, por vincular las instituciones con el desarrollo económico; en el mediano plazo, se trata de rehacer acuerdos

nacionales (social, político y territorial), lograr que las instituciones colaboren con la solución a la crisis y elevar la eficiencia de la gestión pública; y en el corto plazo restituir la confianza mutua entre la ciudadanía ecuatoriana y las instituciones, y redefinir el régimen político⁸.

Los objetivos políticos nacionales:

En el largo plazo: vincular a las instituciones con el desarrollo económico. En el mediano plazo: rehacer acuerdos nacionales y elevar la eficiencia de la gestión pública. En el corto plazo: restituir la confianza entre los ecuatorianos y las instituciones, y redefinir al régimen político.

Modelos y dimensiones institucionales

Para esta propuesta, se asume que no existe “a priori” ningún modelo institucional “aplicable” al Ecuador, ni tampoco una supremacía conceptual o histórica por parte de un diseño institucional territorial⁹.

Por otra parte, las instituciones no producen resultados lineales en el desarrollo económico o social de un país. Esto significa que las instituciones de gobierno terri-

8 Ciertamente, estos objetivos, en distinta medida y contenido, cubren a gran parte de los países de los Andes Centrales.

9 Obviamente en la discusión no entra la necesidad de apertura interna que requiere el Estado para su

torial no pueden ser responsables ni causa eficiente, sino en su nivel, atribución y competencia, del cumplimiento de los ODM. Cada una, desde su dimensión institucional, colabora con el proceso. El gobierno central tiene competencias nacionales, fundamentalmente de política económica; mientras que los gobiernos provincial y municipal, transitan hacia una definición más precisa de roles territoriales en el sistema público ecuatoriano, ligados, en su caso, con la intermediación y la prestación de servicios locales.

Pese a la aparente reiteración, cabe insistir en que las instituciones solamente deben plantearse objetivos de naturaleza institucional; y el orden institucional puede ser más o menos eficiente, en relación con los objetivos que la sociedad y el Estado se planteen. En efecto, las instituciones pueden ser aceptadas¹⁰ por la ciudadanía o, al contrario, pueden ser las fuentes, entre otras, de la debilidad democrática y obstáculo para el desarrollo. El público debe reconocer, en su nivel, la “entidad” y el alcance del cambio que pueden propiciar y estimular las instituciones¹¹.

Para un rediseño institucional del gobierno provincial como el que se insinúa más adelante, se debe tomar en cuenta que estos cambios pueden provocar resultados formales y reales únicamente en el plano institucional¹². Sin embargo, “buenas” instituciones acercan al país al desarrollo, mientras que “malas” instituciones lo alejan¹³. Y las instituciones deben ser aceptadas por la ciudadanía para que puedan ser usadas por ella¹⁴.

Por su parte, el proceso de descentralización tendrá en cuenta, desde su definición inicial, la participación para la obtención de resultados en la gestión pública, como la tónica dominante en la actualidad. Esta profundización del proceso hace que, pese a que las sociedades ecuatorianas están saturadas de déficit económicos y políti-

modernización y también fuera del debate acerca de la funcionalidad del centralismo para la conformación del Estado nacional en una etapa de la historia del país.

10 Dicho de otro modo, las instituciones pueden ser asumidas, “consumidas” o utilizadas cuando son aceptadas por la ciudadanía.

11 El desarrollo regional es producto de una multiplicidad de factores. Las instituciones territoriales deben estimular el desarrollo regional, en competencias precisas, siendo la más importante los vínculos normativos provinciales, en el caso que nos ocupa, de los diferentes procesos que tienen lugar en la región.

12 En el rediseño institucional se debe evitar todo “fetichismo institucional”. Las fórmulas únicas se estrellan contra una realidad diversa, cuyas problemáticas tienen origen multicausal y son esencialmente multifacéticas. Cada país conforma una “ecuación” para su orden institucional, que puede pretenderse más o menos adecuado al contexto socio-económico y frente a las tendencias y expectativas de desarrollo.

13 Obviamente la referencia es a instituciones “bien” o “mal” diseñadas.

14 Pero las instituciones no requieren de la cotidiana relegitimación ciudadana.

cos, pueden revertir el déficit de participación -ampliación máxima posible de los derechos y transferencias del gobierno central- e ir hacia el manejo de las capacidades regionales y la utilización de la apertura interna, para el aprovechamiento de las oportunidades de la apertura externa.

Però para que aquel aprovechamiento ocurra, es importante que la ciudadanía y todas las regiones valoren la organización institucional y el funcionamiento de las estructuras de gobierno, especialmente el funcionamiento de las competencias y atribuciones que les sean asignadas. Esta es la condición para alcanzar un nuevo pacto territorial y para la eficiencia en el cumplimiento de las tareas que se les asigna.

Las nuevas complejidades de la internacionalización han desubicado a los actores políticos y territoriales en la reconfiguración de lo público. Por tanto, el dilema de la nueva institucionalidad regional es cómo crear incentivos para que las fuerzas sociales y políticas de las regiones adopten una visión estratégica de desarrollo nacional y regional. De qué manera estimular a las fuerzas regionales para que procesen sus intereses dentro de la institucionalidad, al mismo tiempo que se produce el cambio estructural¹⁵. ¿En qué forma las fuerzas regionales pueden acompañar, desde su dimensión, a la consecución de metas materiales de desarrollo nacional y regional¹⁶?

Una organización regional que refleje la diversidad

Las nuevas formas de la modernidad política aconsejan una organización institucional intercultural¹⁷. La interculturalidad institucional evita que, ante situaciones de colapso institucional o de cambio a través de crisis nacionales, las sociedades se dirijan hacia formas de secesionismo basadas en la multietnicidad. La autonomía, como condición de enriquecimiento de la democracia, es distinta del secesionismo. La falta de una oferta institucional eficiente y viable, o el fracaso institucional, lleva a los movimientos políticos (o a los Estados) a agitar la cuestión étnica o regional.

15 Que incluye a la reforma competencial de todos los niveles de gobierno.

16 v.g. los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

17 Debemos recordar que la comunidad política ecuatoriana, en la Constitución Política de 1998, se obligó al rediseño intercultural de su institucionalidad. No solamente la Constitución reconoce la composición multicultural y plurilingüe del país sino que se planteó el carácter intercultural del Estado ecuatoriano. La dimensión de esta tarea aun no ha sido valorada, ni la sociedad es conciente de sus alcances. Obviamente, hasta hoy las ejecuciones distan mucho de la disposición constitucional.

La agenda de la modernidad institucional territorial, expresada a través de interrogantes, puede ser la siguiente: ¿Qué instituciones territoriales hacen posible la convivencia entre democracia, cambio económico y unidad nacional? ¿Qué instituciones territoriales pueden permitir una forma razonable de procesamiento de la conflictividad territorial inherente a la misma democracia? ¿Qué instituciones territoriales ofrecen razonables niveles de gobernabilidad, seguridad, participación y representatividad regionales, en un marco de preservación de los derechos civiles y de calificación de los derechos económicos, sociales y políticos, individuales y colectivos?

El proceso de descentralización debe transitar desde la participación a la obtención de resultados en la gestión pública.

¿Qué instituciones territoriales pueden permitir una forma razonable de procesamiento de la conflictividad? Gobernabilidad regional, seguridad ciudadana, participación social y representatividad política.

Las regiones no deben sentirse subrepresentadas (reforma institucional territorial).

No se puede responder a las anteriores preguntas si las regiones se sienten subrepresentadas y existen elementos objetivos que sustentan ese sentimiento. El sistema político debe encontrar formas de resolver estas situaciones de subrepresentación¹⁸; lo que, en el caso ecuatoriano, implica emprender de manera urgente y junto a la reforma de la institucionalidad territorial, la reforma política, especialmente del Congreso Nacional, escenario de la representación política y territorial de la nación*.

18 En cualquier sistema político-representativo es inadmisibles que no se haya resuelto el principio de la representación. En la Constitución ecuatoriana vigente se invoca simultáneamente un sistema electoral proporcional y un procedimiento mayoritario, que no se ha resuelto mediante un sistema electoral mixto. La invocación de nociones "contradictorias" se produjo por la falta de acuerdo. La distorsión del debate y de los procedimientos electorales incrementa fuertemente los déficit de representación regional y político que aquejan al país.

* Es muy importante insistir en el rediseño del Parlamento, escenario de la representación de la nación, como condición para los avances en cuanto a la descentralización. Hasta ahora, el debate soslaya la necesidad de un Parlamento funcional al sistema político y estructuralmente representativo del país.

Finalmente, cabe señalar que se deben observar las siguientes premisas en el rediseño institucional:

- La reforma **no** debe hacerse de modo inconsciente, casuístico y desordenado.
- Debe conseguirse un alto grado de coherencia institucional.
- Los rediseños deben contener un grado suficiente de “elasticidad” de las instituciones; por tanto que puedan “operar de manera diferente en diferentes circunstancias”.
- Debe buscarse un punto de equilibrio entre la capacidad de adaptación de las sociedades y las nuevas instituciones.
- Las expresiones de un público no especializado permiten medir percepciones y uso de las instituciones, pero no su funcionalidad y coherencia.

Premisas:

Evitar el manejo inconsciente, casuístico y desordenado de la reforma institucional. Lograr un alto grado de coherencia institucional. Pensar en un grado suficiente de “elasticidad” de las instituciones, esto es, que puedan “operar de manera diferente en diferentes circunstancias”. Plantear un punto de equilibrio con la capacidad de adaptación de las sociedades a las nuevas instituciones.

La descentralización en el nuevo régimen territorial

La descentralización en el Ecuador debe, a partir de evaluar lo avanzado, dotarse de visiones e instrumentos frescos. Existe una acumulación de expectativas que no son reales. La modificación del Régimen Territorial deberá ser una decisión del conjunto de la nación, ya que es un ejercicio de la soberanía nacional única y define ámbitos de competencias importantísimos como el modelo de gobernabilidad subnacional, los alcances legislativos subnacionales y las formas de representación

del sistema político subnacional, entre otros.

El Régimen Territorial vigente se ha agotado. Cumplió su papel histórico y ahora es preciso pensar en una nueva forma estatal de gobierno territorial. La especialización de roles de los niveles de gobierno aconseja a) un nivel nacional asentado en competencias nacionales definidas por la Constitución; b) un nivel intermedio asentado en la planificación regional y generación de infraestructuras para la com-

petitividad regional; c) un nivel municipal orientado hacia una visión estratégica de las condiciones de habitabilidad y la provisión de los servicios correspondientes; y d) un nivel local/ parroquial donde se combinen la provisión de servicios y la organización de la comunidad como fuente de la participación.

El Régimen Territorial que surja, deberá perseguir la inserción de las regiones en el desarrollo, estimulando su competitividad y un eficiente sistema de representación política. Este es el campo “natural” del gobierno provincial. Los objetivos políticos y de desarrollo deben tender hacia una nueva relación entre el Estado y las regiones; al tiempo que la eficiencia gubernativa provincial deberá evaluarse en la celeridad y eficacia de los acuerdos conseguidos para el desarrollo regional y en la eficiencia para la provisión de los servicios provinciales.

Las finalidades del Régimen Territorial son: a) el desarrollo equilibrado y especializado de las unidades subnacionales y su contribución al desarrollo del conjunto del país; b) la colaboración y la solidaridad entre unidades subnacionales y a su interior; c) la eficiencia en la provisión de servicios públicos que les correspondan; y d) la convivencia social en un marco de tolerancia.

El gobierno central, en conjunto con las prefecturas provinciales, municipalidades y juntas parroquiales, deberá rediseñar el modelo de gestión territorial a partir de un diagnóstico acerca de las problemáticas institucionales de las regiones. Los principios guías serán: unidad, equidad y responsabilidad.

La unidad de Ecuador deberá basarse, conservarse y reproducirse a través del Régimen Territorial. Se expresa en un Estado sostenido por una sola soberanía, ejercida en todo el territorio. La soberanía estatal es única y se ejerce sin exclusiones.

El Régimen Territorial se estructura a nivel político, legislativo, administrativo y fiscal. La unión de estos cuatro elementos configura al Régimen. Emanan de la Constitución y es garantizado por ella. Implica un modelo de gobernabilidad, por tanto de relación entre el ejecutivo subnacional, el legislativo subnacional, las capacidades institucionales y las formas de manejo económico subnacionales orientadas hacia la equidad.

Debe haber una clasificación de competencias, pues existen aquellas que son exclusivas e indelegables de la nación; las que son exclusivas pero delegables a las autonomías o niveles subnacionales; las exclusivas de las autonomías o niveles subnacionales; y las restantes, que deberán ser nacionales hasta su precisa ubicación.

Para superar la disparidad territorial se debe estructurar un sistema de financiamiento nacional orientado a la equidad territorial, destinado a la inversión, determinado por las diferencias en las cuentas territoriales y alimentado por una diversidad de fuentes, más allá de las transferencias vigentes.

2. La agenda de desarrollo del Ecuador y los ODM

Antes de desarrollar los elementos generales expuestos hasta aquí y las propuestas para la inserción de los gobiernos provinciales en el cumplimiento de los retos de los ODM, es necesario detenerse en algunos problemas económicos, sociales y políticos que influyen en la ejecución de tales objetivos.

En este capítulo se presenta, junto al diagnóstico, un esbozo de agenda de desarrollo para el Ecuador y los objetivos nacionales estratégicos que podrían perseguirse. El propósito es vincular estas dimensiones de la política pública con los ODM.

Realidad del sector económico

El Ecuador lleva décadas de estancamiento del producto por habitante. La economía

En la economía:

La productividad es deficiente. La estructura de las exportaciones no ha cambiado. La capacidad productiva nacional se ha desmantelado. El sistema financiero registra pocas muestras de sanidad y de eficiencia en la asignación de recursos para el desarrollo. La dolarización requiere de una prolongada estabilidad e innovación en las políticas sociales y de apertura a través de una conducción responsable.

no registra un crecimiento consistente, lo que impide afrontar la pobreza. La productividad de la economía y del trabajo es deficiente. El país ocupa los últimos lugares del mundo en productividad, situación que se refleja en las dificultades para su reinserción internacional. La estructura de las exportaciones no ha cambiado. La capacidad productiva nacional se ha desmantelado, incluso desde antes de la dolarización. El sistema financiero, que entró en una severa crisis, registra pocas muestras de sanidad; y en todo caso cumple muy débilmente su rol de asignador de recursos para el desarrollo, especialmente en cuanto al crédito productivo.

La dolarización fue una medida extrema frente a las incapacidades del aparato productivo, la conducción de la economía y

la crisis financiera. La economía dolarizada obliga hoy a las políticas económicas a la necesidad de prolongar la estabilidad de los principales indicadores; pero también enfrenta al país a la necesidad de innovación, especialmente de las políticas de apertura y las políticas sociales.

En los últimos años, el país se ha visto inmerso en una expansión dramática de la capacidad de consumo, especialmente del consumo ligado a la importación. El sistema financiero se abocó casi exclusivamente a satisfacer esa demanda. Y las empresas han debido acudir al endeudamiento internacional, lo que se refleja en el crecimiento del endeudamiento privado.

Frente a este diagnóstico, el Estado debe afrontar, con responsabilidad, el estímulo a la reconversión de la economía, asentada, por el momento, históricamente y en forma persistente, en actividades primarias, sin que pueda ingresar al ámbito del desarrollo por otras vías. Mientras tanto, las

vías alternas reclaman el incremento de la productividad y el aprovechamiento de las oportunidades externas.

El sector energético presenta una emergencia. De un lado, la estructura de la producción y exportación de petróleo ha provocado una crisis de magnitud, cuya expresión más flagrante es la situación de la empresa estatal, incapaz para responder al abastecimiento interno y acarreado altos costos en la importación gubernamental de derivados. Además, en el largo plazo, la situación de las reservas petroleras es crítica a causa de la desinversión pública en el sector. De otro lado, la estructura del consumo del sector eléctrico y su actual crecimiento hacen que el descuido en la inversión pública se torne un problema que requiere de urgentes respuestas.

La situación financiera del sector público se vuelve crítica si no hay incremento en sus ingresos. Hoy, el sector energético genera déficit y no excedentes. El gasto corriente y la inversión pública se ven se-

Reformas económicas:

Estimular la reconversión de la economía (incremento de la productividad y aprovechamiento de las oportunidades externas). Superar la situación de las reservas petroleras y del sector eléctrico (inversión pública). Racionalizar y eliminar preasignaciones (bajar discrecionalidad). Manejar la austeridad del gasto público (incrementar ingresos/reforma fiscal). Controlar inflación (preservar estabilidad y competitividad). Asumir una Política de Competitividad. Optar por el libre comercio con compensaciones. Diseñar el rol de las PYMES en la reconversión productiva.

veramente afectados, dados los abultados montos del gasto en sueldos del personal burocrático de alto nivel y el desatinado destino de la inversión.

El Presupuesto del Estado está asfixiado por dos prácticas que deberán enmendarse. Por un lado, una histórica acumulación de preasignaciones que ha capturado corporativamente a la asignación de recursos y, especialmente, a las transferencias territoriales, profundizando la inequidad espacial. Por otro lado, la discrecionalidad -expresión clientelar y prebendal, legal o ilegal- para asignar fracciones del Presupuesto, lo que afecta a la sostenibilidad de la lucha contra la pobreza e incrementa la corrupción; y la deuda externa que ha entrado en el circuito del déficit fiscal, cubierto con fondos de libre disponibilidad originados en la banca multilateral.

Entre los indicadores, el que presenta mayor peligro potencial es la inflación. La estabilidad puede derrumbarse con su incremento. Ahora mismo, con la diferencia entre la inflación local superior a la inflación internacional, el país pierde competitividad. La causa inmediata del ritmo actual de la inflación es el incremento del gasto público que afecta a los rubros de vivienda y educación y se alimenta de los subsidios regresivos. Las remesas de los migrantes, los altos precios del petróleo y los dólares que ilícitamente entran a la economía han evitado, hasta ahora, una crisis más severa.

El gobierno deberá proponer un inteligente manejo de la austeridad del gasto público que no afecte a la inversión. Y deberá estimular fuertemente la inversión en rubros y productos con alta capacidad de adaptación a las nuevas condiciones y de sostén de las ventajas comparativas y competitivas, al igual que en servicios emergentes que han podido encontrar nichos de competencia en medio del alto costo real del dólar.

Es urgente revertir el proceso de concentración de ingresos y capitales que se desató luego de la crisis financiera y de la dolarización. A la pobreza, deberá responderse con una atinada redistribución, como consecuencia de un crecimiento sostenible; y, a la exclusión productiva, con la apertura de francas, claras e igualitarias oportunidades en los mercados nacional e internacional. La orientación básica para estas políticas e instrumentos económicos es conseguir mayor cohesión social.

Es indispensable asumir el diseño de una política de competitividad que esté asentada en el incremento de la competitividad del trabajo fuera de los esquemas conservadores de congelamiento de los salarios o de sus incrementos populistas y anti-técnicos. La asunción y el desarrollo tecnológico deberán ocupar un lugar central, para, finalmente pero con urgencia, instalar una plataforma de exportaciones. La

meta es incrementar sostenidamente las exportaciones y lograr un acceso equitativo a sus beneficios.

Siendo una economía dolarizada y abierta, flanqueada por altas capacidades económicas de los países vecinos, el Ecuador debe asegurar tanto su capacidad productiva nacional como multiplicar su potencial exportador. Pero también debe afinar las capacidades de regulación de las importaciones. La apertura no implica importaciones indiscriminadas y, peor aún, ausencia de calidad de los productos para la satisfacción de las necesidades nacionales.

La opción del libre comercio, especialmente con Estados Unidos, si prosigue y es aceptada por el pueblo, conlleva respuestas que deberán partir, lastimosamente, de un contexto de muy baja productividad nacional. Y si se la asume, es imprescindible sincerar sus impactos especialmente en los campesinos productores de granos básicos y contrarrestar sus efectos con una activa presencia estatal.

Las ventajas y oportunidades de la globalización deben ser aprovechadas por todos. La acción del mercado debe ser complementada por la acción del Estado que evite que, por un lado, algunos sectores económicos se conviertan en “perdedores” permanentes; y, por otro lado, que la concentración de beneficios en grandes empresas que puedan ser “ganadoras”, no se redistribuya desfigurando a la competencia y dañando a los consumidores.

Es indispensable que tanto en la reconversión productiva como en el fortalecimiento de la capacidad productiva nacional, jueguen un rol central las pequeñas y medianas empresas, las llamadas PYMES, por los impactos económicos y sociales que representan. En especial, es preciso focalizar la atención de las políticas públicas hacia el desarrollo local y rural, dados los beneficios sociales y productivos, la eficiencia de la inversión pública y la potencialidad que exhiben para receptar la inversión privada, cualquiera que sea su dimensión.

Debilidades en la política social

En los últimos años, la política social ha sido el eslabón más débil de la política pública. No se ha renovado y se ha mantenido dentro de un esquema exclusivamente protectorio, sin articulaciones claras con la política económica, como corresponde a un Estado moderno. Los aberrantes niveles de desigualdad de los ecuatorianos inhiben a una transición hacia el desarrollo.

Amplios sectores de bajos ingresos sostienen su consumo en factores no previstos como las remesas de los emigrantes, cuya magnitud es comparable a la totalidad del

gasto social, corriente y de capital. Esto da cuenta de la debilidad del Estado, en especial para sostener la gobernabilidad y brindar a los actores más vulnerables un blindaje frente a la crisis.

La consecuencia de un Estado incapaz de redistribuir recursos monetarios y en especie a través de la política social es el debilitamiento de la lealtad de las bases sociales hacia la democracia.

Consecuencias de la ausencia de **Política Social**: Es el eslabón más débil de la política pública, sin renovación ni articulación con la Política Económica. Las remesas de los migrantes, superiores al gasto social, no sustituyen a la Política Social. Debilitamiento de la lealtad de las bases sociales con la democracia y sus instituciones.

Muchos sectores que requieren de urgente atención han sido relegados. Es evidente la falta de proyectos e inversiones destinadas a los campesinos, la tercera edad y los jóvenes. Otros grupos han logrado defender, a lo largo de varias décadas, líneas de política social, tal el caso de los indígenas y las mujeres, líneas que, no obstante, deben robustecerse.

Mirada la política social por sectores, se encuentra que **la salud** presenta una paradoja: de un lado, mientras en el Ecuador ha aumentado la esperanza de vida al nacer con todas las precauciones que el indicador supone, de otro lado se mantienen los problemas clásicos, con insuficiencia de resultados especialmente

en la atención primaria.

La mortalidad infantil, el embarazo precoz y la desnutrición obligan a focalizar la atención tanto en su prevención y dotación de infraestructura de la salud, como en la gestión de la salud pública. La incidencia regional y por estratos de ingreso, son dos variables importantes para trazar las orientaciones de la política del sector. Especial atención deberá fijarse en una situación de arrastre: la ausencia de una política de Estado en nutrición, y la incidencia creciente del SIDA entre la población adulta, especialmente de la costa.

Deberán negociarse convenios de reconversión de deuda externa que puedan orientarse a las prioridades del sector; y, a su vez, diseñar formas de gestión ligadas a todos los niveles de gobierno, que eleven su eficacia para la consecución de resultados. Para la gestión pública es imperativo recuperar la experiencia de los casos exitosos de gestión en salud, por ejemplo de Quito, Guayaquil, Loja y Cotacachi.

En materia de **educación**, el Ecuador es un país internacionalmente reconocido por haber provocado la reducción del analfabetismo a lo largo de dos décadas, lo que sin duda afirmó al sistema democrático. Otras políticas adquirieron importancia y tuvieron relieve nacional estratégico como la educación bilingüe intercultural, que se constituyó en un antecedente muy significativo para la emergencia de derechos colectivos indígenas y el surgimiento del propio movimiento indígena.

Sin embargo, aquellas y otras políticas no tuvieron sostenibilidad. Las decisiones concertadas entre los actores educativos no tuvieron concreción administrativa ni continuidad en la conducción. La mayor parte del gasto social y en particular del sector educativo se concentra en el pago de los maestros. Esta rigidez impide reasignaciones de prioridades entre niveles educativos y el mantenimiento y robustecimiento de inversiones pasadas.

Existen problemas de urgente atención, como el estancamiento en la cobertura y los índices de retención escolar que están vinculados a la emergencia de nuevas situaciones de pobreza; y, en no pocos casos, a deficiencias en la provisión del servicio educativo.

La inversión educativa es baja, la infraestructura defectuosa, la gestión ineficiente y los casos de corrupción lacerantes. Además de rectificaciones en estas áreas, es imperativo, paralelamente, incentivar desde la comunidad un mayor control sobre la gestión educativa, al tiempo de contribuir a una revaloración del rol y la incidencia de los maestros en las respectivas comunidades.

Especial énfasis deberá ponerse en los estímulos que puedan darse para, en el marco de la autonomía universitaria correctamente entendida, mejorar la calidad del gasto público en la educación superior e incentivar mejores sistemas de control de la calidad de la enseñanza universitaria, indispensable para alimentar procesos de reconversión productiva.

Los cambios constantes en las políticas gubernamentales de **bienestar** han debilitado sus resultados. La protección a los grupos vulnerables, especialmente a través de las subvenciones monetarias, inciden en la pobreza absoluta, pero no en la incertidumbre de la exclusión estructural.

En el **área laboral**, tres factores marcan a la política pública: a) la decreciente afiliación al seguro social, que junto con su crisis institucional, traduce las nuevas situaciones del mercado laboral; b) la tercerización de la contratación que opera sin regulaciones precisas -como evasión del contrato estable y como una flexibilización en los hechos- y dentro de un amplísimo margen de abuso a los trabajadores y de evasión de responsabilidad de las empresas; y c) la ausencia de programas estatales que actúen en situaciones de emergencia en el empleo, especialmente en su impul-

so dentro del gasto de las municipalidades y consejos provinciales, que con un adecuado conjunto de incentivos, podría ser una forma de aproximación directa de la inversión pública para el cumplimiento de los ODM.

Las expectativas económicas de los ecuatorianos con menores ingresos han variado dramáticamente en los últimos años. Y con ellas, su confianza en las institu-

En la salud: Mientras en el Ecuador ha aumentado la esperanza de vida al nacer con todas las precauciones que el indicador supone, de otro lado se mantienen los problemas clásicos,

En la educación, las políticas exitosas (alfabetización, educación bilingüe) y otras políticas no tuvieron sostenibilidad.

La protección a los **grupos vulnerables**, especialmente a través de las subvenciones monetarias, inciden en la pobreza absoluta, pero inciden poco en la incertidumbre de la exclusión estructural.

Las expectativas económicas de los ecuatorianos con menores ingresos han variado dramáticamente en los últimos años. Y con ellas, su confianza en las instituciones.

La **migración** fue la respuesta.

ciones. La franja de **pobreza** se amplió extraordinariamente luego de 1999 y hasta hoy se encuentra notablemente ensanchada, sin haber recuperado siquiera su nivel anterior a la crisis.

La atención deberá fijarse en los diversos tipos de pobreza, en especial en la situación de la pobreza crónica, y la ubicación de la nueva pobreza, con dedicación en quienes atravesaron el límite en los últimos años. También es muy importante detectar la composición de aquellos sectores medios que se empobrecieron súbitamente y cambiaron de ubicación en su estrato de ingreso, cayendo abruptamente.

El desempleo en el Ecuador ha llegado a los promedios latinoamericanos, los que en ningún caso son halagüeños e inciden, a nivel regional, en un eventual cumplimiento de los ODM. Sin embargo, es más preocupante el deterioro de la calidad del empleo, que relega en el tiempo la solución de los problemas de la pobreza. Ni el ajuste de las remuneraciones del sector formal, ni el ajuste de precios en la oferta del sector informal generan un impacto en la situación de los más pobres. Por ello, es imprescindible que el Estado intervenga temporalmente en la creación de empleo de emergencia, para coadyuvar en la creación de una barrera al deterioro de la condición de los más pobres.

La **migración** internacional fue la respuesta de los ecuatorianos con mayor capacidad de emprendimiento y recursos de entre los más pobres. Las remesas han suplido mucho del gasto social. Su impacto redistributivo ha sido alto, aunque por sobre la mitad llegan a hogares no pobres pero vecinos al límite de la pobreza. Pero también cabe considerar, por su efecto socio-político, el costo que tiene para el país la preparación de los migrantes, que en general provienen de las más fértiles canteras de capital social de los pueblos y ciudades.

Por otra parte, el país no puede tener expectativas de que las remesas sigan sufriendo, pues los flujos migratorios se han modificado y los migrantes cambian sus estrategias económicas mientras consolidan su situación en el país y en el extranjero. Por ello, es imprescindible que el Estado ecuatoriano, en una acción corresponsable con los estados receptores, consolide estímulos a la inversión productiva de las remesas, y las canalice a través de los gobiernos subnacionales, que, a su vez, pongan para el efecto su cuota financiera.

Entre la pobreza y el crecimiento demográfico existe una asociación y consiguientemente una dependencia negativa. Justo es reconocer que en el Ecuador se han producido condiciones para ubicar al crecimiento poblacional en tasas aceptables; sin embargo de lo cual, no ha terminado la transición demográfica. Esta situación afecta directamente a las mujeres jóvenes propensas a embarazos no deseados que las condenan, a ellas y a sus hijos, a una estrechez económica sin solución a largo plazo. Es imprescindible desarrollar acciones que permitan un pronto acceso a la modernidad en este tema, como parte de las políticas de superación de la pobreza.

La pobreza urbana y rural de la sierra, la costa y el oriente, así como sus dimensiones étnica, genérica y etárea, deben ser tratadas por la vía de los subsidios monetarios y mediante programas específicos ligados a la necesidad de cada actor social. Los programas en curso deben ser evaluados, para efectos de continuar y profundizar aquellos que presenten resultados. Es imprescindible profundizar una red de protección social para los sectores más vulnerables, red que deberá estar diseñada en base a necesidades y con la participación de instituciones ecuatorianas y, obviamente, limitadas a las posibilidades del país y sus regiones.

Finalmente, en el campo social, el Ecuador deberá cumplir con los ODM a partir de un balance de la problemática nacional¹⁹ que establezca prioridades y estrategias. Las municipalidades deberán constituirse en un eficiente proveedor de servicios, sin que el gobierno central pierda su responsabilidad, en especial en rela-

19 Ver al respecto, ODM 2015. *Llegó la hora. El futuro tiene fecha. Informe Nacional*, Secretaría Nacional Objetivos de Desarrollo del Milenio - Naciones Unidas, Quito, 2006.

ción con la política económica y el gasto corriente en el área social. Por su parte, los consejos provinciales, en este esfuerzo por repartir racionalmente las responsabilidades, deberán constituirse en un eficiente evaluador de la calidad del gasto público -económico y social- en la perspectiva del compromiso ecuatoriano con los ODM. Sin embargo, cabe insistir en que la red de protección social debe ser un esfuerzo nacional, público y privado. El rol de la sociedad civil debe ser crecientemente significativo.

Estado de la democracia

Los rasgos distintivos de la situación nacional son la generalizada intolerancia, la desconfianza política y social, la exclusión étnica, la brecha entre ricos y pobres, y la desigualdad de oportunidades y servicios entre territorios.

Diagnóstico:

La democracia no ha respondido a las demandas de representación y de desarrollo sostenido y sostenible.

El sentido de pertenencia a la nación se ha debilitado y se ha generalizado la incertidumbre.

Los sistemas de responsabilidad pública son enredados e ineficientes.

El Estado no tiene conciencia del mercado y de la producción, de los servicios y de los territorios.

Los niveles de gobierno están confundidos en sus roles.

La democracia en el Ecuador no ha podido responder a las demandas de representación de los ciudadanos y ubicar al país en la senda de un desarrollo sostenido. También ha sido un débil sustento en cuanto a afirmar la identidad nacional. El sistema político ha dejado de funcionar. Si bien las instituciones territoriales se han constituido en bolsones de legitimidad que sostienen a la institucionalidad frente a una eventual eclosión, los grupos de presión, entre otros los territoriales, acosan al ámbito público.

El sentido de pertenencia a la nación se ha debilitado y se ha generalizado la incertidumbre ante los nuevos rumbos del desarrollo y de la inserción internacional. Se han diluido los componentes centrales

de la comunidad política y aparecen síntomas preocupantes de irrespeto generalizado a las normas. Los conflictos se multiplican y se generaliza la desorientación estratégica del Ecuador.

El Estado ha sido debilitado progresivamente, habiendo perdido capacidad de orientación en la búsqueda del bien común, la justicia social y la solidaridad. No tiene conciencia de los rumbos que adopta el mercado y la producción, los servicios y los territorios, la sociedad y la economía. A su vez, los niveles de gobierno están confundidos en sus roles; sobreponen sus competencias, atribuciones y acciones, sumiéndose en la ineficacia para resolver los problemas de la ciudadanía.

Las políticas públicas no tienen sostenibilidad, fundamentalmente por la poca consistencia de sus diseños y por la falta de instrumentos para su ejecución. La administración pública se ha debilitado, entre otros factores por la pérdida de orientación y mística de los servidores públicos. Los sistemas de responsabilidad pública son enredados e ineficientes.

Frente a ello, es preciso un Estado sólidamente afincado en la coordinación inteligente de las políticas públicas, con una visión estratégica del destino nacional y subnacional, y con capacidad para intervenir ante las situaciones de inviabilidad económica y social que no puedan ser resueltas con la asignación de recursos del mercado.

La productividad y la protección social no pueden atenderse con un Estado que no tenga como horizonte el bien público y una visión de los intereses estratégicos del país y sus partes territoriales. La tarea urgente del Ecuador es reconformar un Estado eficiente, honesto, consciente, con políticas públicas precisas y coordinadas, como encarnación del bien público y de la nación.

En resumen, los campos temáticos que se plantean para la construcción del bien común son desarrollo y democracia. En la presente etapa del país, los grandes objetivos nacionales y los campos de intervención pública pueden resumirse en el siguiente cuadro :

OBJETIVO	AREA DE INTERVENCION
Estabilizar al sistema político	Reforma política
Detener la pauperización	Red de protección social
Incrementar la productividad	Inversión e inserción externa
Mejorar la administración pública	Reforma estatal
Lograr eficiencia en la prestación de servicios	Descentralización
Dotar de infraestructura productiva	Inversión pública y privada
Proporcionar seguridad ciudadana	Procesamiento de conflictos
Concretar los derechos indígenas	Institucionalidad intercultural
Parar la corrupción	Reforma jurídica y cívica
Incrementar los ingresos públicos	Reforma fiscal

El papel del nivel provincial en el cumplimiento de los ODM

1 La provincia y el gobierno provincial: Roles todavía ambiguos

Las referencias institucionales y jurídicas

En las páginas iniciales se afirmaba que la descentralización es un instrumento que, en su rango, puede colaborar con el cumplimiento de los ODM, y que los gobiernos territoriales -en este caso los gobiernos o consejos provinciales- deben asumir funciones en relación con la consecución de objetivos de desarrollo, en el marco de sus competencias. Pero antes de abordar el complejo asunto de las competencias, hay que ubicar al Gobierno Provincial en el contexto institucional y legal del país y del Estado ecuatoriano, como nivel intermedio de gobierno.

La provincia, que es la unidad subnacional de mayor tamaño en el país, se encuentra ocupada funcionalmente por múltiples, complejas e inorgánicas relaciones entre niveles de gobierno. La formación del gobierno provincial como nivel intermedio representativo y de gestión del Estado ecuatoriano se encuentra en una fase de transición, pues aun no ha consolidado claros y distintos ámbitos político, administrativo y funcional.

El nivel nacional / central de gobierno está representado en el nivel intermedio por el Gobernador, figura que fallidamente se buscó que ejerciera las funciones de coordinador de las políticas sectoriales en la provincia. En tanto que el Prefecto debía ejercer funciones de gestión territorial y de relación con formas de gobierno de las unidades subnacionales de menor tamaño, funciones que no se cumplen en la actualidad.

Desde la perspectiva de la gestión pública, la coexistencia entre el Gobernador y el Prefecto ha mostrado ser ineficiente, por la concurrencia no delimitada de competencias, la superposición de funciones y la disputa por los recursos y territorios de acción. Sin embargo, ha comenzado a ser superada por una definición más amplia -aunque no más precisa- de competencias a favor del Consejo Provincial²⁰. Si bien

²⁰ Luego de una redefinición coherente del Régimen Territorial seguramente será preciso restituir la figura de un delegado del gobierno nacional con fines de coordinación.

La Carta Política no reconfiguró necesaria y automáticamente a la legislación seccional.

La provincia está ocupada funcionalmente por complejas e inorgánicas relaciones entre niveles de gobierno.

El gobierno provincial, como nivel intermedio representativo y de gestión, se encuentra en transición (política, administrativa y funcional).

El Prefecto, como figura representativa de las voluntades provinciales, debería ejercer funciones de gestión territorial y de relación con los gobiernos de las unidades subnacionales de menor tamaño.

La autoridad del régimen autónomo provincial está concentrada en el Prefecto, quien además de ejecutivo provincial es presidente de la autoridad legislativa, lo que genera una práctica cooperación obligada.

Se ha multiplicado el protagonismo del Prefecto y la interlocución con las elites locales y las autoridades nacionales, lo que ha bajado la “esquizofrenia administrativa”.

La Municipalidad compite por la legitimidad institucional entre las instituciones territoriales.

la Carta Política vigente desde 1998 incorporó cambios, éstos no se tradujeron en la reconfiguración necesaria y automática de la legislación seccional. Más bien es la misma práctica de la administración la que ha llevado a modificar los espacios de gestión, debido a decisiones de carácter político, así como a coyunturas administrativas y políticas.

De ese modo, el Gobernador encarna cada vez más solamente la presencia política de la autoridad central, mientras que se ha multiplicado el protagonismo del Prefecto y su interlocución con las elites locales y las autoridades nacionales, lo que ha bajado la “esquizofrenia administrativa” Gobernador vs. Prefecto, que prevalecía.

El nivel local, organizado prioritariamente en torno a la municipalidad, y auxiliado parcialmente por las juntas parroquiales, además de coexistir indiferenciada y conflictivamente en el ejercicio de algunas competencias con los consejos provinciales, compite por la legitimidad de las instituciones territoriales. Esta competencia por los nichos institucionales es incentivada por la falta de claridad legislativa, pero fundamentalmente por la ausencia de definición estratégica de los niveles de gobierno, y por la definición constitucional de autonomía plena de todos los niveles, sin resolver el tema de su jerarquización, aspecto so-

La competencia por los nichos institucionales es incentivada por la falta de claridad legislativa, la ausencia de definición estratégica de los niveles de gobierno y la definición de autonomía plena sin resolver la jerarquía de los niveles.

No se ha logrado dar sentido, ni diseño institucional a la disposición de que el Consejo Provincial actúa en “representación de la provincia”

bre el que volveremos más adelante²¹.

Así, en el nivel intermedio, coexisten dos regímenes simultáneos: el dependiente y el autónomo. La autoridad del régimen dependiente actúa por delegación, mientras que la autoridad del régimen autónomo provincial está concentrada en el Prefecto, quien además de ejecutivo provincial es presidente de la autoridad legislativa, lo que genera una práctica cooperación obligada²².

La conformación del mandato del gobierno provincial varió en 2003. Se confirió a los electores capacidad directa para conformar el Consejo Pro-

vincial, eliminándose la elección indirecta de la fracción minoritaria de consejeros por los concejos municipales de la provincia. Esta modificación electoral, en la práctica y sin el correlato de un cambio en las definiciones, reubicó / modificó los vínculos de las municipalidades en relación con los consejos provinciales. Lejos de establecer una relación de jerarquía (correlativa a una definición funcional) provocó la ruptura de un vínculo, con la articulación independiente entre niveles de gobierno.

Esta conformación de la legitimidad institucional y de los mandatos de las dos instituciones de gobierno territorial -que conviven en el mismo espacio de gestión-, puede llevar a la conformación simultánea de dos sistemas de relación clientelar en competencia, en especial en la oferta de servicios²³. Adicionalmente, la ausencia de jerarquías en los niveles de gobierno subnacional, en un marco de indefinición competencial, es extremadamente nociva para el proceso de descentralización.

21 Se tiende a confundir descentralización y particularmente autonomía con la ausencia de jerarquía de niveles de gobierno y fundamentalmente del nivel nacional en relación con los restantes.

22 Cabe señalar que entre los diferentes niveles de gobierno en el Ecuador existe una relación de congruencia en el modelo de gobernabilidad “presidencialista”. Este modelo presenta fuerte concentración de atribuciones y competencias en el Ejecutivo, que se profundiza en los gobiernos territoriales, ya que, además, encabeza las funciones legislativas locales.

23 Como es ampliamente conocido, los sistemas de gestión finalmente se concretan en reparticiones territoriales, donde consejeros y concejales tienen una relación privilegiada (en general referida a sus clientelas electorales) para la administración de recursos.

A ello se suma que, en la práctica administrativa y política del país, aun no se ha logrado proveer de sentido a la disposición de que el Consejo Provincial actúe en “representación de la provincia”. A diferencia del Municipio, la provincia es, ya se dijo, una circunscripción territorial -con actores y procesos económicos y sociales específicos- que, en la situación de transición en el desarrollo ecuatoriano debería tener un diseño institucional preciso, necesario y suficiente. Este diseño le permitiría abordar competencias específicas y correspondientes al rol de las regiones en el proceso estratégico de desarrollo del país, generando nuevos marcos de producción de legitimidad.

Para afianzar la transición institucional, el Consejo Provincial debe adquirir competencias exclusivas dentro de las atribuciones que surjan de una redefinición de los objetivos del nivel, como competencias funcionalmente definidas y dentro de jerarquías especificadas. Las competencias exclusivas no significan un crecimiento institucional sino la dotación a las instituciones de mejores instrumentos de gestión.

El marco constitucional

La Constitución reconoce al Consejo Provincial como promotor y ejecutor de obras de alcance provincial en vialidad, medio ambiente, riego y manejo de cuencas hidrográficas. Establece, de este modo, a éstas como las cuatro áreas de prioridad en

La Constitución asume definición de carácter espacial, al disponer que el Consejo Provincial ejecute obras exclusivamente en las áreas rurales. De este modo, la Constitución recoge una antigua definición que conjuga visiones que han sido rebasadas, pues desestima la estrecha relación entre las ciudades y sus contornos.

la gestión territorial de la provincia, que hacen relación a temas de desarrollo regional; sin embargo, se trata de una enumeración temática pero no funcional de los roles de la institución en la gestión provincial, en la medida en que la norma constitucional no contempla una definición de los roles de las instituciones en el fomento del desarrollo de las regiones.

A partir de esta debilidad conceptual, la Constitución asume una segunda definición de carácter espacial, de profundas consecuencias, al disponer que el Consejo Provincial ejecute obras exclusivamente en las áreas rurales. De este modo, la Constitución recoge una antigua defini-

ción que conjuga visiones que han sido rebasadas, pues desestima la estrecha relación entre las ciudades y sus contornos rurales, sin mirar los conjuntos.

Según la definición constitucional, el Municipio tiene como referente único el ámbito espacial correspondiente a la cabecera cantonal -léase asentamiento urbano-, a lo que se suma una grave indefinición funcional y de responsabilidades frente a su entorno rural.

Entre tanto, el ámbito rural aparece, por “naturaleza”, disperso e inaccesible; y por ello, la Municipalidad debería ser soportada técnica y financieramente por otro nivel de gobierno. La realidad ecuatoriana, en cambio, muestra que dada la alta densidad poblacional²⁴ no requiere de un aparato institucional territorial para el área rural. Sino que, al contrario, es preciso vincular orgánica y armónicamente a la Municipalidad con su ámbito urbano y rural, de modo de conferir una nueva coherencia en términos del desarrollo y desde una perspectiva regional, a la relación entre la red urbana y rural de la provincia.

Todo el país debe estar “cubierto” simultáneamente por las Municipalidades y por los Consejos Provinciales. La referencia espacial sobrepuesta no es contradictoria si las definiciones competenciales están claramente especificadas. Las definiciones funcionales deben ser precisas y estar sustentadas en una definición estratégica de los roles de las instituciones del gobierno territorial.

Evidentemente, en el caso ecuatoriano existen nichos de población dispersa que son excepciones y merecen ese tratamiento particular²⁵, pero la existencia de población dispersa y con bajos niveles de infraestructura no justifica que en la actualidad se persista en una definición institucional caduca. Todo el país debe estar “cubierto” simultáneamente por las municipalidades y por los consejos provinciales, pero con definiciones en cuanto a las competencias claramente especificadas, cosa que, como se verá más adelante, no ocurre. Las definiciones funcionales deben ser precisas y estar sustentadas

en una definición estratégica de los roles de las instituciones del gobierno territorial.

24 Más alto del América del Sur y la segunda de América Latina

25 En la Constitución y la ley podrían referirse a situaciones de excepción que pueden ser más o menos permanentes y que pueden ser tratados dentro de una estructura similar. En este caso, pueden definirse indicadores para la población dispersa y sin disponibilidad de infraestructura.

La Constitución, finalmente, opta por delegar a la ley el tratamiento de la concurrencia o exclusividad de las competencias, al señalar que ésta deberá evitar superposiciones y duplicidad de atribuciones. Con ello, solamente postergó el tema de la definición funcional de las instituciones territoriales.

El marco legal

Por su parte, la legislación (2003) posterior a la expedición de la Constitución (1998) trata de desarrollar los contenidos constitucionales introduciendo definiciones amplias al rol de los consejos provinciales. Sus materias, según la ley, son:

- El desarrollo social, cultural y material de la provincia.
- La vocación de especial atención al sector rural.
- La colaboración con los otros niveles de gobierno

Al detenerse en esta definición contenida en la ley, se observa que se introdujo el tema del desarrollo de la provincia, pero sin apelar a la definición de desarrollo económico sino sólo al “desarrollo material” (probablemente circunscrito al desarrollo de infraestructura), y equiparando a otras dimensiones del desarrollo como la social

y la cultural, que hacen directa relación a la provisión de determinados servicios. Y en cuanto al mandato constitucional explícito de ocuparse de la ejecución de obras en el sector rural, la ley matiza con una “especial atención al sector rural”; lo que, en contrapartida, deja abierta la eventual atención al conjunto del espacio provincial, convirtiendo a éste en materia de disputa de nichos de intervención, especialmente con los municipios.

En la definición general de la ley se dispone que el Consejo Provincial deberá “colaborar con el Estado y las municipalidades en la respectiva circunscripción, para la realización armónica de los fines nacionales”, pronunciamiento que no hace

sino ratificar la indefinición de roles del nivel intermedio y la ausencia de jerarquías entre los niveles de gobierno.

Finalmente, llama poderosamente la atención que la ley incurra en defectos conceptuales de formulación como, por ejemplo, confundir el nivel nacional de gobierno con el Estado. Y desde allí, diferenciar al Estado del Consejo Provincial y de la Municipalidad, permitiendo equívocos como que estas instituciones no fueran estatales o que, en el cumplimiento de sus específicas responsabilidades, no se ajustaran a los intereses nacionales; o que lo público no estuviese plenamente comprendido en la gestión territorial, y como si en el proceso de descentralización no se plasmara la unidad de la nación desde la diversidad.

Representante, contralor, coordinador... Roles para el Consejo Provincial

La noción del Consejo Provincial como forma representativa de la población de la provincia, con atribuciones y funciones dentro de un marco institucional, obedece a la misión de búsqueda del progreso de la provincia, al que se identifica como robustecimiento del sentimiento de la nacionalidad. Y en una forma más concreta, se le atribuye el orientar las aspiraciones provinciales de desarrollo económico encuadradas en la planificación, dándole a ésta el carácter de sustentable. De este modo, se caracteriza al Consejo Provincial como “representante”, sustento político del nivel de gobierno²⁶.

Si bien la visión del Consejo Provincial como “contralor” -evaluación de desempeño, control social y político de la institucionalidad correspondiente, auditor de algunas “cuentas” de la política pública- puede estar comprendida en la disposición de “Procurar el cabal cumplimiento y ejercicio de los servicios y de las obras públicas que se realicen en la provincia” y en la vigilancia del uso de rentas asignadas para el uso de obras públicas provinciales, estas disposiciones son muy imprecisas en cuanto a la forma de observar el desempeño de la institucionalidad sometida a dicha observación -por ejemplo las municipalidades, si así lo dispusiese la Constitución y la ley-, y en cuanto al establecimiento de responsabilidad.

El rol de “coordinador” se formula en relación con la disposición de “Coordinar la acción de las municipalidades...”. Sin embargo, con ser una disposición explícita,

²⁶ Un nivel de gobierno se caracteriza por la adopción de decisiones, en un marco determinado de competencias, sustentadas en un mandato, dentro de una circunscripción determinada.

La ley matiza el tono de la Constitución: “especial atención al sector rural”. El Consejo Provincial deberá “colaborar con el Estado y las municipalidades en la respectiva circunscripción, para la realización armónica de los fines nacionales”. Se ratifica la indefinición de roles y la ausencia de jerarquías, y confunde el nivel nacional de gobierno con el Estado.

Papeles del Consejo Provincial:

Como “Representación”: búsqueda del progreso de la provincia, robustecimiento de la nacionalidad, orientación de las aspiraciones provinciales encuadradas en la planificación.

Como “Contralor”: evaluación de desempeño, control social y político de la institucionalidad, auditor de “cuentas” de la política pública.

Como “Coordinador”: coordinar la acción de las municipalidades...”. Una disposición débil para vincular, dentro de su autonomías, a las Municipalidades.

Como “Canalizador”: vía para la ejecución de políticas públicas nacionales en los ámbitos provinciales. Este rol es el más pertinente al vincular descentralización, reducción de la pobreza y gestión pública territorial. Pueden, por ejemplo, los consejos provinciales ser una vía para redistribuir transferencias económicas desde el nivel central hacia la población dispersa en complementación a las Municipalidades.

es débil para provocar un vínculo entre las modalidades de política pública sectorial y de complementariedad, dentro de sus respectivas autonomías, de las diferentes municipalidades.

La disposición más próxima al rol de “canalizador” para la ejecución de políticas públicas nacionales en los ámbitos provinciales, es aquella referida tanto a la responsabilidad central como a las competencias -”funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos”- cuyas transferencias se demanden. Y éstas son, básicamente: atender y vigilar el estado sanitario de la provincia, ejecutar acciones con otros organismos y fomentar el turismo.

Este rol es el más pertinente en el interés por vincular el proceso de descentralización, la reducción de la pobreza y la gestión pública territorial a nivel provincial, pues se trata de entender al Consejo Provincial como vía para redistribuir transferencias económicas, por ejemplo, desde el nivel central hacia la población dispersa, complementando la acción de las municipalidades. En este sentido, sí es un canalizador de instrumentos de la política económica nacional de lucha contra la pobreza.

En cuanto al Consejo como “prestador de servicios”, las disposiciones legales se mueven dentro de una banda ambigua que oscila entre los “servicios de naturaleza provincial” y los “servicios públicos” que puedan ser prestados por cualquier nivel de gobierno, sin considerar su especificidad²⁷. En efecto, por un lado se señala la atribución de realizar obras públicas de ca-

Como “Prestador de servicios”: banda ambigua entre los “servicios de naturaleza provincial” y “servicios públicos” que puedan ser prestados por cualquier nivel de gobierno sin consultar su especificidad. Atribución de realizar obras públicas de carácter provincial e interprovincial y prestar servicios públicos de interés provincial (directamente o con otros niveles de gobierno) como educación, y ejecutar programas sociales en el sector rural, niños de la calle, jóvenes, nutrición infantil, mujeres embarazadas, discapacitados, tercera edad y violencia doméstica.

Pueden asumir, con o sin un orden, la prestación de servicios que tengan relación con los ODM.

Ausencias:

Estímulo y fomento de actividades económicas.

Rol de “intermediador”. Esto es ordenador y presentador de las demandas de los muni-

rácter provincial e interprovincial y prestar servicios públicos de interés provincial (directamente o con otros niveles de gobierno); y por otro lado se faculta a los consejos provinciales la prestación de servicios de educación, de acuerdo con la ley; al igual que la ejecución de programas sociales hacia el sector rural, los niños de la calle, los jóvenes, las mujeres embarazadas, los discapacitados, la tercera edad, y con respecto a la nutrición infantil y la violencia doméstica.

En cuanto a las facultades que se conceden al Consejo Provincial en materia de política social está una amplísima e indiscriminada intervención, por lo que, en el caso de los ODM, permitirían al Consejo que asuma, con o sin un orden, la prestación de servicios que tengan relación con ellos, planteándose la discusión sobre la pertinencia de esta facultad, tanto desde la perspectiva de la eficiencia para el cumplimiento de los ODM, como de la especificidad institucional que deberían buscar los consejos provinciales.

Cabe, por último, señalar dos ausencias importantes en la ley. De un lado, la falta de invocación al estímulo y fomento de actividades económicas de la región / provincia, campo en que se localiza la definición principal que pueda perseguirse y que es la modalidad de articulación con los ODM. De otro lado, en el contexto antes descrito, y como consecuencia de la desar-

27 Esta ambigüedad concibe a la descentralización como la reproducción del Estado central en dimensiones menores, en cada nivel de gobierno.

cipios de la Provincia hacia los correspondientes niveles del gobierno central.

ticulación de niveles de gobierno en el país, la ausencia de cualquier invocación a un rol de “intermediador”, de ordenador y presentador de las demandas de los municipios de la Provincia hacia los correspondientes niveles del gobierno central.

2. Niveles de gobierno y competencias: Un eslabón débil de la descentralización

Las debilidades en la definición de los niveles de gobierno se van a agravar si se observa lo que ocurre con la transferencia de competencias, en el marco de la descentralización.

Uno de los temas recurrentes en el sistema administrativo ecuatoriano, que se refleja en el orden jurídico y en los diseños de planificación, es el escaso desarrollo de

Escaso desarrollo conceptual en cuanto a lo que son competencias, finalidades / objetivos, facultades, atribuciones, deberes y acciones. Las finalidades u objetivos de un nivel de gobierno definen su razón de ser y son definidos por la comunidad y expresados en las normas. Las atribuciones permiten a los niveles de gobierno desarrollar sus finalidades o alcanzar sus objetivos. Las competencias son ámbitos de responsabilidad para la gestión pública.

varios conceptos. Entre los conceptos menos trabajados están los que hacen referencia a las relaciones entre competencias, finalidades / objetivos, facultades, atribuciones, deberes y acciones. Igualmente las nociones de sostenibilidad, responsabilidad, desempeño e impacto tienen poca cabida en el razonamiento administrativo del país.

Para los efectos de este trabajo, interesa establecer las principales relaciones en torno a la noción de competencia.

En general, a las competencias se las conoce como los ámbitos de responsabilidad para la gestión pública²⁸. De modo más preciso, en el ámbito territorial, las competencias son el conjunto de políticas y acciones ejercidas por un nivel de gobierno, en virtud de atribuciones contenidas en el orden jurídico²⁹.

28 Ver CONAM, Glosario de Términos, Quito, 2001.

29 Sea la Constitución o la ley.

Ahora bien, las atribuciones, potestades y deberes permiten / facultan a los niveles de gobierno a desarrollar sus finalidades o alcanzar sus objetivos. Las finalidades u objetivos de un nivel de gobierno definen su esencia o razón de ser, los mismos que son establecidos por los acuerdos político / administrativos de la comunidad, expresados en la Constitución y la ley respectiva.

Definida la relación entre objetivos / finalidades de un nivel de gobierno y las atribuciones / competencias / políticas³⁰, es posible que la gestión estructure una red

30 “Se ha establecido, para la aplicación del modelo propuesto, seis atribuciones:

1) De políticas: son actividades de formulación de criterios generales, de prioridades y de estrategias; esta atribución incluye también la expedición de todas las normas, estandarizaciones y reglamentos necesarios.

2) De control: que incluye acciones para hacer cumplir normas, estándares y reglamentos; además, contempla el control externo -tanto oficial como social- y el control interno de cada entidad.

3) De planificación: que comprende las actividades de identificación de necesidades, establecimiento de objetivos, desarrollo de planes estratégicos y operativos y seguimiento de los mismos, para la prestación o provisión de servicios y bienes públicos.

4) De financiamiento: que revela el origen de los fondos y define qué entidad financia determinado servicio. La regla seguida en esta propuesta, es que el financiamiento debe ser asegurado por parte de la entidad a la cual se asigna la operación

5) De operación: que se refiere a la responsabilidad por la prestación, provisión o manejo de los servicios y bienes públicos. Normalmente, esta es la última estación en una cadena de actividades previas, como el establecimiento de políticas y normas, la planificación, entre otras. Para cumplir con esta responsabilidad, el organismo correspondiente puede recurrir a diversas formas de operación, resumidas en las siguientes :

a) Operación Directa: cuando la entidad entrega el bien o servicio utilizando sus propios recursos; esto es, sin la participación de otras entidades (públicas, privadas, no gubernamentales o comunitarias).

b) Tercerización: cuando la entidad contrata la prestación o provisión del bien o servicio público, pero la responsabilidad directa de la operación se mantiene en la entidad contratante.

c) Concesión: Mediante esta forma de administración, la entidad concede los derechos de explotación por la prestación o provisión de un servicio o bien público, a otra entidad (generalmente del sector privado). La concesión tiene un plazo, luego del cual los derechos de explotación vuelven a la entidad contratante.

d) Privatización: la entidad transfiere, definitivamente, a una entidad del sector privado, los derechos de explotación por la prestación o provisión de un servicio o bien público.

e) Empresa Pública: bajo esta modalidad, se crea una empresa o compañía de capital público, cuyo propietario es una entidad pública.

f) Empresa Mixta: es una organización cuyo patrimonio es propiedad de una entidad pública y de entidades privadas (aquí se incluyen aportaciones de capital de sectores comunitarios o sociales).

g) Cogestión: la entidad responsable de la prestación o provisión del servicio o bien público, incluye a organizaciones de la sociedad civil o comunitarias en la operación. En otras palabras, la comunidad participa, con la entidad, para la operación de la competencia.” Ver CONAM, La descentralización en el Ecuador, Quito, 2004.

6) De la Infraestructura: la prestación de algunos servicios lleva consigo la atribución de construir infraestructuras como carreteras, puentes, casas, y otras; en algunos casos, contempla también el equipamiento respectivo.

virtuosa comprendida por facultades, funciones, deberes y responsabilidades³¹.

Las facultades que reciben los actores institucionales son la “autorización” (acuerdo político formalizado como norma) que permite el ejercicio de una función. A su vez, las funciones son acciones ejercidas por los actores institucionales de los niveles de gobierno dentro de la división del trabajo / funciones para concretar las competencias. En el ámbito público, las acciones son tareas obligatorias de los actores institucionales para alcanzar a cumplir sus atribuciones.

De este modo, se cierra el círculo principal de la gestión de los niveles territoriales de gobierno: ¿quién hace qué? y ¿quién es responsable de qué?

A su vez, aquel círculo que se inicia con la determinación de objetivos de un nivel de gobierno y se cierra en la responsabilidad de cada quien, está soportado en una legitimidad otorgada por la comunidad mediante mecanismos políticos. Por un lado, los ciudadanos tienen -al menos conceptualmente- libertad para optar entre distintas ofertas territoriales de servicios³²; y por otro lado, los ciudadanos, mediante su voto, delegan el ejercicio de facultades y atribuciones a las autoridades territoriales ejecutivas y legislativas.

Las políticas son diseñadas y ejercidas por un nivel de gobierno en virtud de atribuciones contenidas en la norma. Las facultades que reciben los actores institucionales son la “autorización” (acuerdo político formalizado como norma) que permite el ejercicio de una función. A su vez, las funciones son acciones ejercidas por los actores institucionales de los niveles de gobierno dentro de la división del trabajo / funciones para concretar las competencias. En el ámbito público, las acciones son tareas obligatorias de los actores institucionales para alcanzar a cumplir sus atribuciones.

De este modo, se cierra el círculo principal de la gestión de los niveles territoriales de gobierno: ¿quién hace qué? y ¿quién es responsable de qué?

31 Se habla también de “materia competencial” como la : “dimensión de la competencia referida a un rubro, sector o área de intervención estatal específico.”(Barrios, Franz, Propuesta autonómica de Santa Cruz. Balance de fortalezas y debilidades, ILDIS, La Paz, 2005).

32 Esta premisa no es particularmente cierta en los países subdesarrollados en que la movilidad territorial de los ciudadanos está restringida por los ingresos y la estructura del mercado laboral dentro de un espacio particularmente segregado.

En el caso del Ecuador, el eslabonamiento entre estos círculos presenta varias debilidades y fracturas. Es especialmente importante la primera y fundamental y se encuentra en la propia Constitución Política, que debería ser la expresión de los acuerdos políticos más altos y sólidos. En efecto, la Constitución es particularmente débil y presenta una ausencia extrema en la definición de los objetivos / finalidades de los distintos niveles de gobierno.

Es conocido que el Ecuador tiene cinco niveles de gobierno³³ y ninguno de ellos ha sido definido funcionalmente³⁴. Apenas existen menciones a competencias o áreas de gestión, cuando no es solamente a la modalidad para conformar la autoridad. De este modo, lo que se ha hecho es invocar a un ejercicio de gobierno sin contenido o a una producción de legitimidad que se diluye, sin un sistema de gestión sustentado en competencias.

33 Nacional, provincial, cantonal, parroquial y circunscripciones territoriales indígenas.

34 CONAM, 2002, al margen de las definiciones normativas ha hecho un importante esfuerzo con la siguiente formulación:

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

A nivel nacional:

-Mantener la unidad política del estado: conservarla, es la función principal del nivel nacional. 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, allí donde las entidades de los gobiernos subnacionales no tengan la capacidad de atenderlas de manera eficaz y eficiente.

-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.

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. La gestión de la planificación exige del gobierno provincial gestionar la información relevante a esta tarea, y promover la coordinación, participación y concertación de las entidades, organizaciones y actores públicos, privados y sociales, que actúan en la provincia y el cantón.

-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.

Debilidades del país: la Constitución no define funcionalmente a los objetivos / finalidades de los niveles de gobierno. Menciona alguna competencia o acción. Se preocupa sólo de la conformación de la autoridad.

Imperfecciones: indefinición de los objetivos de los niveles de gobierno. No hay asignación de roles y responsabilidades en el sistema de gestión. No puede confor-

Interesa subrayar que las imprecisiones en la definición de competencias transferibles parte de la falta de definición de los objetivos / finalidades de los niveles de gobierno. Si éstos no tienen claramente definidos roles y responsabilidades en el sistema de gestión, mal pueden asignarse o escogerse competencias para formar un menú congruente con los objetivos del nivel de gobierno.

Por otra parte, la asignación de competencias no puede ni debe ser voluntarista. Es un proceso que deviene de la voluntad política, pero en el marco de un sistema institucional coherente. La voluntad política se confunde con la posi-

-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, tanto en los gobiernos como en las administraciones subprovinciales.

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, coordinando sus actividades con el nivel provincial.- Ejecutar las competencias de interés cantonal (Desarrollo Cantonal): en la medida en que sus acciones están directamente ligadas a la población del cantón, al gobierno cantonal le corresponde la responsabilidad por la prestación o provisión de los servicios y de la obra pública cantonales, bajo las formas de operación que considere pertinentes.

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, con el objetivo de fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales. Para esto, la parroquia coadyuva en las funciones de los gobiernos cantonales y provinciales, y contribuye en la provisión o prestación de bienes y servicios públicos.

-Ejercer el control social: pues la parroquia asegura la rendición de cuentas sobre las responsabilidades asumidas por los gobiernos para con la población. Para esto, efectiviza los instrumentos que la Constitución y las leyes establecen en cuanto al control y la participación sociales.

A nivel de las Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afroecuatorianas

-Desarrollo social y económico: pues las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas tienen funciones conjuntas con los niveles cantonales y provinciales, con el fin de procurar el desarrollo social y económico de sus pueblos sin menoscabo de lo que establece la Constitución.

-Políticas de desarrollo: para contribuir con este fin, las circunscripciones participan, conjuntamente con los gobiernos subnacionales, en la elaboración de políticas de desarrollo que afectan a sus pueblos.”

marse un menú de competencias congruente. La asignación de competencias es voluntarista.

bilidad de recibir competencias demandadas por un nivel de gobierno, pero con muy pocas condiciones para su buena gestión. De este modo, el voluntarismo tiende a disfrazar clientelismo político y administrativo.

La falta de una coherente asignación de competencias también está relacionada con procedimientos establecidos en los más altos niveles jurídicos del Estado.

En efecto, la “autonomía plena” de los niveles de gobierno -todos pueden demandar todo- ha devenido en una patente para la solicitud de cualquier competencia. Sin embargo, cabe recalcar que la plenitud de la autonomía no significa que no se establezca el contenido de la gestión o de la asignación competencial. Autonomía plena no es una autorización indiscriminada o atribuciones abiertas para los niveles de gobierno que la ostentan. Al contrario, la autonomía plena debería estar enmarcada en la precisión de la asignación de la competencia o de sus partes, en correspondencia con lo que debe hacer cada nivel de gobierno.

Los dos anteriores vacíos en cuanto a la definición de objetivos de los niveles de gobierno y al voluntarismo y ciertas interpretaciones de la autonomía plena, impiden que la sociedad observe y valore su sistema de gestión. También impide el funcionamiento del sistema de control de la gestión, tanto el institucionalizado al interior del Estado, como el que debe estar a cargo de la sociedad. La ambigüedad, falta de claridad o permisividad en los roles del sistema de gestión, hace imposible el ejercicio de la responsabilidad.

Siguiendo con el hilo de esta argumentación, la falta de una relación precisa entre

finalidades del nivel de gobierno y competencias, impide el control de la calidad de los objetivos institucionales, especialmente en cuanto al gasto público. Sin embargo, en relación con el objetivo de este trabajo, la corrección del gasto público es menos importante que el control del cumplimiento de los objetivos de cada nivel de gobierno, en cuanto a los roles asignados por el sistema de gestión.

Dos líneas importantes se derivan como consecuencia. De un lado, que el rol que

La falta de una relación precisa entre finalidades del nivel de gobierno y competencias impide el control institucionalizado y social de la gestión. Imposibilita el ejercicio de la responsabilidad. Evita el control de la calidad del gasto público.

deben asumir los consejos provinciales en el cumplimiento de los ODM se diluye por la imprecisión de las finalidades del nivel intermedio de gobierno; es decir que no cualquier competencia puede ser ejercida para el cumplimiento de los ODM³⁵. De otro lado, que es preciso ubicar al gobierno provincial en los roles más eficientes para apoyar al cumplimiento de los ODM.

A partir de lo anterior, es preciso indagar en dos sentidos. Por un lado, diseñar una transición institucional hacia el establecimiento de los roles funcionales más coherentes y apropiados para el nivel intermedio³⁶. Por otro lado, mientras se produzca esta transición institucional, también es preciso una adecuación del actual Consejo Provincial a la política pública que se plantee el Estado ecuatoriano para el cumplimiento de sus compromisos; esto es, qué acciones inmediatas puede asumir el gobierno provincial en torno a los ODM.

Asimetrías y simetrías en la transferencia de competencias en el caso ecuatoriano

El planteamiento que guía esta sección del trabajo consiste en que, en el Ecuador, las mayores dificultades técnicas y políticas de la descentralización ocurren en la asignación de competencias. Se ha confundido la metodología de asignación de competencias con los procedimientos de contratación para la transferencia de competencias solicitadas³⁷.

Los contratos de transferencia de competencias tienen numerosos cuestionamientos, en especial en cuanto al “voluntarismo” al momento de su solicitud, y a la “obligatoriedad” de conceder la transferencia ante la simple demanda del nivel subna-

35 El sentido común administrativo dominante en el país plantea que las competencias y acciones deben ser ejercidas por los niveles e instituciones que tengan recursos. Consiguientemente, para el cumplimiento de los ODM, cualquier nivel de gobierno podría intervenir, más aun en el caso del Estado ecuatoriano caracterizado por la desidia administrativa, en que la institución que disponga de voluntad estaría legitimando sus aportes al margen de cualquier racionalidad administrativa.

36 Que devengan en una eficiente participación en el cumplimiento de los ODM.

37 Esta confusión, además, ha estacionado durante largo tiempo al debate en torno a la definición de los contratos de transferencia de competencias. Ciertamente, no se ha podido suplir la falta de una metodología de asignación de competencias con los “modelos” de contratos, aun cuando se hayan hecho esfuerzos de definición y precisión. Luego de las disposiciones constitucionales, la negociación institucional por los contratos (que en muchos casos fue una correlación de fuerzas por el poder institucional) se redujo a solamente reproducir los textos constitucionales sin avanzar en ningún sentido.

cional. El voluntarismo y la obligatoriedad configuraron un proceso ciertamente ambiguo e ineficiente. Estas son las limitaciones principales de la contratación. En cambio, la virtud del proceso de contratación consiste, por un lado, en la posibilidad de evaluar el desempeño del nivel subnacional contratante; y por otro lado, de deshacer los contratos por incumplimiento de metas (reversibilidad). Estos elementos virtuosos, obviamente, sólo podrán aplicarse cuando la competencia ha sido

Los contratos de transferencia de competencias tienen numerosos cuestionamientos, en especial en cuanto al “voluntarismo” al momento de su solicitud, y a la “obligatoriedad” de conceder la transferencia ante la simple demanda del nivel subnacional. El voluntarismo y la obligatoriedad configuraron un proceso ciertamente ambiguo e ineficiente. En cambio, la virtud del proceso de contratación consiste, por un lado, en la posibilidad de evaluar el desempeño del nivel subnacional contratante; y por otro lado, de deshacer los contratos por incumplimiento de metas (reversibilidad).

Cuando cada nivel quiere asumir competencias por necesidades clientelares o disponibilidad de recursos, se produce la sobreposición de competencias.

transferida y cuando pueda ser evaluada. Por tanto, en este momento sólo son visibles las limitaciones del sistema de contratación.

En cuanto a la clasificación de competencias, la Constitución Política del Ecuador no presenta mayor complejidad. El texto dice:

“Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto 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 de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan.”

La Carta define, por tanto, un grupo de competencias clásicas del Estado como nacionales / “centrales”, no descentralizables y exclusivas, tales como la seguridad nacional y las relaciones internacionales. En la definición de estas dos competencias, se incluyen actividades como la dirección de la política exterior y una competencia de seguridad como es la defensa nacional. Igualmente no son descentralizables la política económica y la tributaria, cuya formulación y normatividad son exclusividad del gobierno central, en la medida en que remiten a la totalidad del

Estado³⁸ y especifican una actividad: la “gestión del endeudamiento externo”. De lo anterior se puede colegir que los instrumentos de ejecución / gestión de la política económica no quedan en exclusividad (como sí lo es la formulación de la política) del nivel central del Estado, pues instrumentos como la promoción económica o la recaudación de tributos pueden ser operados por los gobiernos subnacionales.

Por demás está señalar que la política económica y tributaria tiene un plano normativo, de formulación estratégica e instrumental nacional evidente. Pero también que, en su ejecución, contempla un panel de instrumentos lícitamente operables por los otros niveles territoriales del Estado³⁹. Además, la formulación nacional de una política puede contemplar márgenes de producción de instrumentos de gestión subnacionales⁴⁰.

A su vez, cada competencia supone atribuciones con las que se estructuran los sistemas de gestión, tales como Control, Planificación, Financiamiento, Administración e Infraestructura⁴¹.

En este marco opera la propuesta de este documento, para definir al estímulo a la competitividad regional a través de la promoción económica como una competencia de los consejos provinciales, competencia relacionada con el sustento económico de la propuesta de desarrollo que subyace a los ODM.

Sin embargo, a partir del supuesto de que aquello que no fue excluido por la Constitución, es descentralizable, la reforma estatal ecuatoriana ha consistido en un asedio voluntarista por parte de los organismos subnacionales. Pero que, además, no se concreta; se generaliza la anarquía para la solicitud de competencias, siendo inoculables los deseos de acumulación de poder institucional.

38 La Constitución textualmente dice: “política económica y tributaria del Estado”.

39 Además de que la política económica nacional no es equivalente a las relaciones económicas comprendidas en la Constitución o solamente las relaciones económicas estatales.

40 Dentro de un lindero difícil de interpretar, se podría afirmar que la prohibición de descentralizar las competencias y acciones que señala la Constitución queda dentro de un rango no precisado de competencias exclusivas. Inicialmente, se podría deducir que se trata de competencias nacionales no delegables. Luego, se podría precisar que la fracción exclusiva y no delegable de la competencia es la formulación de políticas, mientras que los instrumentos derivados son descentralizables y, consiguientemente, delegables. Incluso la formulación podría dar lugar a que se interprete que la característica nacional exclusiva de algunas competencias pueda incluir una forma de verificación territorial subnacional de la política (económica, por ejemplo) bajo la forma reglamentaria, sin alterar la formulación nacional de la política. En este sentido, las políticas regionales serían una forma de adaptación de la política nacional.

41 Ver CONAM, *Propuesta de descentralización y desconcentración de competencias*, Quito, 2001.1 El pacto territorial entre las dos regiones principales, sierra y costa, prevaleció por largo tiempo.

En razón de la “autonomía plena” de los niveles de gobierno y del mecanismo de asignación de competencias, se produjo, al menos en la intención, una “plena” asimetría competencial -nuevamente, cualquier nivel de gobierno puede exigir la transferencia de cualquier competencia⁴². La única limitación posible actualmente para esta discrecionalidad que produce asimetría, sería la autorregulación que puedan aplicar los mismos niveles de gobierno, asociaciones o mancomunidades de gobiernos locales e intermedios. No se registran experiencias de este último caso⁴³ pero sí de los asociados; por ejemplo, la intermediación que realiza CONCOPE para la solicitud de transferencia uniforme de una matriz de competencias y una negociación conjunta de los consejos provinciales con los responsables sectoriales.

Se está, por tanto, frente a un Régimen Seccional Autónomo -en la denominación constitucional- donde entran todas las instituciones territoriales de modo uniforme. Dicho rápidamente, se trata de niveles de gobierno de similar jerarquía y atribuciones para asimilar competencias con ejercicio autónomo⁴⁴.

Las principales críticas a esta asimetría competencial bajo la modalidad actual, es la incapacidad de administración del conjunto estatal y de gerencia interna de cada nivel. Un Estado de bajísima conciencia territorial y una limitada capacidad institucional regional y local, dificultan la gestión de un sistema de asimetrías⁴⁵.

Paradójicamente, la realidad ecuatoriana más bien se orienta, en la práctica e inconscientemente, hacia la simetría en el sistema de transferencias intergubernamentales - todos quieren quedarse con igual nivel de funciones amparadas por el Estado central.

Por tanto, al estar basadas las transferencias en un vacío de asignación de competencias, el escenario se vuelve propicio para que cada organismo territorial ejerza, de facto, solamente aquellas previstas en las leyes seccionales, escudados en la au-

42 El calificativo de “plena” obedece a que la transferencia de competencias no procede, por ejemplo, a partir de un “paquete de competencias” de base, que conforme cierta uniformidad administrativa. Los mínimos de competencias se mueven al interior de las disposiciones legales de Régimen Provincial y Régimen Municipal. Sin embargo, como se afirmó en otra parte, cada Municipio y cada Consejo Provincial adopta grupos de competencias, que conforman finalmente formas de gestión disímiles.

43 Por ejemplo, de solicitud de competencias por parte de mancomunidades municipales.

44 Este sistema de potencialidades equivalentes de los niveles de gobierno no ha tenido éxito en el Ecuador por varias causas. Señalemos sumariamente que la cultura institucional ha impedido una forma de colaboración y concurrencia; el sistema de transferencias intergubernamentales ha consolidado una forma rentista del Estado; y el liderazgo territorial ha sobrepuesto redes de clientelismo político.

45 La asimetría competencial, que como se dijo puede ser plena, es meramente potencial por la dificultad de uso y de iniciativa para la solicitud de competencias por parte de los organismos subnacionales.

tonomía plena. La responsabilidad de lograr un mejor ejercicio del servicio público a través de mayores y más adecuadas competencias, se diluye en el sistema de transferencias. La rutina consiste en que, mientras no se incrementen las transferencias, los organismos subnacionales no adquieren nuevas competencias.

Como es obvio, la limitación de recursos del gobierno central⁴⁶ hace que las transferencias de competencias se detengan por los recursos, los que en no pocos casos se reducen a pequeñas cuotas burocráticas o desembolsos insignificantes. A su vez, los organismos subnacionales no han mostrado agilidad fiscal para conseguir recursos endógenos.

De este modo, la paradoja se vuelve mayor: por un lado, los organismos subnacionales disponen de todos los instrumentos para lograr una transferencia asimétrica de competencias que estimule las capacidades de emprendimiento subnacional; y por otro lado, la práctica de transferencias intergubernamentales de recursos sin competencias, permite a los organismos subnacionales refugiarse en el rentismo estatal que ampara sólo a mínimos competenciales, sin responsabilidad frente al servicio público. El peso una rutina administrativa que favorece un sistema de anarquía competencial sumado a la presión corporativa de los organismos territoriales, acaba reproduciendo un sistema de transferencias económicas inalterado, que se alimenta incluso de endeudamiento externo y de un sistema clientelar, que se configura por las pre-asignaciones.

Por otra parte, el tema de la gradualidad en la transferencia de competencias fue definido por la Constitución como: “El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos...”. De este modo, la “metodología” constitucional de asignaciones no vinculó, por necesidad, la (a)simetría competencial con la transferencia gradual o progresiva.

La confusión se incrementó cuando, en ejercicio de la autonomía plena, sin jerarquía ni objetivos de los niveles de gobierno, cada nivel se sintió en capacidad de asumir competencias que le eran pertinentes por las necesidades clientelares o por la disponibilidad de recursos. Así, la característica que más claramente define al proceso ecuatoriano es la sobreposición de competencias, lo que, a su vez, puede generar litigios en torno a su ejercicio.

El procesamiento de estos litigios no tiene una tradición en el Ecuador y parece reducirse al mero tratamiento de los litigios originados en la división política del país. Esta falta remite, por un lado, a un déficit en las dimensiones territoriales del

46 Que en varios casos ha derivado en la cancelación del ejercicio de varias competencias.

Estado de Derecho (o al desconocimiento del Estado de Derecho en cuanto a la conformación territorial del país); y, por otro lado, a la primacía del nivel nacional que se interpreta como la instancia jurisdiccional de todos los problemas de competencias.

Al margen de que es correcta la aplicación del principio de la jerarquía del nivel nacional, no se asumió que este nivel es también una fuente de litigio, que debe ser procesada independientemente de los otros niveles de gobierno. Además, la actual ausencia de jerarquías entre niveles hipotéticamente iguales en sus roles públicos y estatales, reforzados por una autonomía plena sin contenido, lleva a la falta de procedimientos para solucionar los litigios y a la reproducción permanente de las fuentes de conflicto.

Las dos fuentes para el procesamiento de conflictos entre niveles de gobierno son la justicia constitucional (Tribunal Constitucional), como expresión del acuerdo de la nación acerca de la organización territorial, y la relación entre niveles de gobierno, donde un nivel “superior” (por conservar una denominación) debe resolver conflictos entre niveles y unidades subnacionales “menores”.

Problemas derivados del “costeo” de las competencias

Los hechos hasta ahora anotados provocan que en el Ecuador no se disponga de una metodología de asignación de competencias. Los instrumentos más frecuentemente invocados son procedimientos y recomendaciones para la transferencia, pero no una metodología compuesta de temas, conceptos e indicadores que permitan una asignación adecuada al cumplimiento de los objetivos / finalidades de cada nivel de gobierno, a su relación con los otros niveles en consonancia con los objetivos nacionales y correlativa a la configuración espacial y poblacional del país y de las necesidades básicas.

Lo usual del sistema de contratación vigente ha sido buscar que tanto la voluntad de las partes como una relación exclusivamente bilateral, permitan aproximarse a lo que técnica y políticamente hablando sería la descentralización. Pero no se ha diseñado un sistema de incentivos que refleje, finalmente, buenos resultados en la provisión de servicios, eficiencia fiscal y administrativa, y logros en la distribución⁴⁷.

47 Puede subyacer a esta modalidad, un mal entendido “liberalismo” administrativo que, antes que ser un ejercicio de libertad para la consecución de metas de desarrollo territorial, es una forma de refugiarse en la débil comprensión de la autonomía subnacional plena.

Ecuador no dispone de una metodología de asignación de competencias: temas, conceptos e indicadores que permitan asignar competencias adecuadas al cumplimiento de los objetivos / finalidades de cada nivel de gobierno y a su relación con los otros niveles en consonancia con los objetivos nacionales.

No se ha logrado un sistema de incentivos en base a resultados en la provisión de servicios, eficiencia fiscal y administrativa, y logros en la distribución.

Se ha transferido recursos sin competencias y se han preasignado recursos sin obligaciones. La preasignación se ha considerado como un derecho. No se asume que además de la transferencia de recursos debe desarrollarse financiamiento endógeno.

Luego de constatar que un sistema de transferencias mediante contratos entre cada organismo territorial y el gobierno central era imposible, se ha asumido que es preciso una negociación en base a un paquete de competencias. Pero pese a que en el nivel intermedio se ha producido un consenso en torno a este mecanismo, no ha sido posible llegar a un acuerdo acerca del “costeo de competencias”. Al respecto existen problemas técnicos, administrativos, históricos e incluso políticos.

En el país se ha transferido recursos sin competencias⁴⁸ y se han preasignado recursos sin obligaciones. La preasignación, además de ser una práctica presupuestaria inadecuada y distorsionante, ha sido considerada como un “derecho adquirido” antes que como un producto del clientelismo. Así, es imposible que los niveles subnacionales asuman que, además de la transferencia de recursos (generalmente exiguos para cubrir una competencia), deben desarrollar mecanismos de financiamiento endógeno de las regiones y localidades.

Adicionalmente, no existen los mecanismos de la competencia entre los proveedores subnacionales de servicios públicos para mejorar la gestión territorial. No han podido desarrollarse incentivos ligados a la capacidad contributiva, el esfuerzo fiscal, la eficiencia administrativa y la participación de la población. La cultura rentista del país, desarrollada en base a los ingresos petroleros e incentivada con el sistema de transferencias, actúa desde el contexto como un freno.

48 El caso más importante es la Ley especial de distribución del 15% del presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, 1997.

La competencia en la gestión territorial está ausente de las prácticas administrativas y fiscales del país.

No se aplican incentivos: capacidad contributiva, esfuerzo fiscal, eficiencia administrativa, participación de la población. En suma, prima la cultura rentista (petróleo) y el sistema de transferencias económicas (15%).

Prima una visión elemental del “costeo de competencias”: Traslado a la unidad subnacional de la fracción del presupuesto que pueda “territorializarse”. No hay complementariedad ni atracción para la descentralización. No hay un Sistema de cuentas nacionales territoriales. No existen estudios acerca de los costos de la provisión de servicios.

Una visión elemental del “costeo de competencias” ha sido el traslado simple a la provincia o municipio de la fracción del Presupuesto Nacional que pueda “territorializarse”⁴⁹. En ningún caso este monto constituye un atractivo para los organismos subnacionales, los que presumen equivocadamente que la transferencia de competencias puede constituirse en fuente de ingresos adicionales a los costos de la misma. Mientras tanto, en la visión burocrática del gobierno central, la transferencia de competencias es vista como pérdida de poder institucional o también como una forma de deshacerse de obligaciones, muchas de las cuales ni siquiera se propusieron cumplir. Así, el gobierno nacional no genera incentivos o nuevas formas de complementariedad, ni las unidades subnacionales se esfuerzan por ejercer la descentralización que demandan.

Obviamente, el problema del costeo de competencias se profundiza, en la medida en que el país no dispone de un sistema de cuentas nacionales territoriales, ni existen estudios acerca de los costos de la provisión de servicios, ni actuales ni proyectados, frente a las necesidades.

En resumen, el caso ecuatoriano se caracteriza por la desigualdad en la distribución de la carga de competencias. El nivel

central de gobierno está sobrecargado de ellas y los niveles subnacionales son débiles en la disposición de las mismas. Puede afirmarse que en el país, en general, los niveles subnacionales no se aproximan a la cantidad y calidad justa de competen-

⁴⁹ Esta forma generalmente hace referencia a personal burocrático y a asignaciones con explícita dedicatoria territorial.

cias. Algunos organismos subnacionales del mismo nivel asumen cantidades diametralmente opuestas, generándose muy disímiles modelos de gestión y administración; lo que en absoluto significa coherencia ni organicidad. Además, la incompreensión de los alcances de una competencia lleva a múltiples sobreposiciones en la gestión, pues no existe claridad en cuanto a la forma concurrente y exclusiva de aplicarla. Pero la característica más común es la ausencia de la prestación misma del servicio.

Ecuador se caracteriza por la desigualdad en la distribución de la carga de competencias. El nivel central de gobierno está sobrecargado. Los niveles subnacionales son débiles en su mayoría. Existen disímiles modelos de gestión y administración y sobreposiciones en la gestión.

La descentralización no es la asignación casuística de competencias. Es una asignación funcional de la que no están ausentes las jerarquías. Las jerarquías funcionales permiten administrar las competencias con eficiencia y sentido público.

Si bien la definición de las características territoriales de la gestión comienza tímidamente a abrirse lugar, las dificultades no son pocas, pues se trata de un Estado signado por un manejo y una comprensión exclusivamente sectoriales de la administración pública. En efecto, en el pasado, el Estado sólo se comprendió a sí mismo ejerciendo su delegación de manera vertical en el espacio nacional; y todavía en la actualidad, cuesta mucho esfuerzo administrativo que el Estado se comprenda a sí mismo transfiriendo decisiones que impulsen la producción de políticas subnacionales, entre las que se cuentan la coordinación sectorial y la producción de acciones intersectoriales / territoriales.

Impacto de la asignación de competencias sobre la descentralización

Se ha afirmado en estas páginas que las mayores dificultades técnicas y políticas de la descentralización ocurren en la asignación de competencias, y que la descentralización no puede ser comprendida como la asignación casuística de éstas al margen de una determinación clara, armónica y congruente de funciones entre los diversos niveles de gobierno. La asignación funcional es específica y debe señalar jerarquías. Ningún proceso de descentralización, ni aun en sus formas autonómica o federal, supone la ausencia de jerarquías.

Los niveles de gobierno están asociados con jerarquías funcionales, las que permiten administrar las competencias con eficiencia y sentido público. Se requiere la determinación de políticas nacionales que puedan ser desarrolladas como políticas subnacionales y como ejercicio de la participación en su ejecución, por ejemplo a nivel financiero, determinante para países pobres y necesitados de una significativa redistribución.

En el Ecuador el nivel intermedio, de acuerdo a su ubicación, debe ser coordinador de ejecuciones locales y termómetro de las ventajas comparativas del funcionamiento de la región. Desde esta perspectiva, su función política es creciente como “representación de la provincia”, esto es, de liderazgo para la conformación de un subsistema político regional⁵⁰.

El nivel intermedio debe ser coordinador de ejecuciones locales y conciencia de las ventajas comparativas del funcionamiento de la región.

Representar a la provincia significa conformación de un subsistema político regional. Combinación armónica de las ventajas de la representatividad como capital social y como coherencia en la dirección político / administrativa.

Transferencia de competencias básicamente concurrentes, presupone una actitud de colaboración de la población y de los niveles de gobierno, claridad de los roles de los actores sociales e institucionales.

A su vez, un subsistema político territorial / regional / provincial debe combinar armónicamente las ventajas de la representatividad como capital social y como coherencia en la dirección político / administrativa. El paso reciente más importante en el nivel intermedio en el Ecuador ha sido la creciente absorción del Régimen Seccional Dependiente en el Autónomo, a través de los gobiernos provinciales. La irreversibilidad de este proceso dependerá solamente de que el proceso de descentralización no se detenga⁵¹.

¿Qué características tiene el proceso de descentralización en el Ecuador?

Hasta ahora se ha tratado de impulsar al proceso en base a los consensos; por lo cual, como hemos planteado, se asumió

50 Se entiende al subsistema político regional como la estructura institucional de procesamiento de las demandas regionales como políticas territoriales.

51 Las falencias de esta fusión no programada deben ser solucionadas solamente con más descentralización.

una estrategia de contratación de la transferencia de competencias. A su vez, el tipo de competencias a las que se da preferencia son las concurrentes. Como contrapartida al tradicional apoyo a la descentralización ecuatoriana en base a competencias concurrentes, el vacío en la determinación de competencias exclusivas es muy visible a nivel intermedio, tema que debe ser tratado en profundidad.

Las concurrentes tienen como supuesto una actitud de colaboración de la población y de las instituciones. Y para la descentralización, debe existir un espíritu de colaboración entre los distintos niveles de gobierno, como condición para un proceso exitoso. A su vez, en el sistema político debe primar claridad en los roles que cumplen y deben cumplir los actores sociales e institucionales. La ausencia de claridad en el diseño o en la práctica, también conduce a formas ambiguas de institucionalidad y de “desresponsabilización”⁵².

Este tema también está relacionado con la estrategia de reforma de las instituciones territoriales en el Ecuador, particularmente, en el nivel intermedio. En el país, no se registra una tendencia proclive a una excesiva liberalidad legislativa, mediante la cual las comunidades locales adopten instituciones y se den normas amparadas solamente en la Constitución, sin mediación de la ley. Esta tendencia, de existir, multiplicaría y complicaría el rol de la Justicia Constitucional, pues la ubicaría en el plano de contraloría jurídica de muchos niveles normativos. Antes bien, en el caso ecuatoriano, el problema se ubica en otro nivel, en el escaso y débil razonamiento acerca de los niveles de la normatividad territorial.

En páginas anteriores se ha procurado mostrar cómo la Constitución Política del Ecuador establece una forma aproximada de clasificación entre la exclusividad de ciertas políticas y la forma en que queda abierta la posibilidad de que las unidades subnacionales puedan desarrollar una competencia, incluso como políticas subnacionales enmarcadas en la nacional. También se ha mencionado que el ejercicio de competencias se origina en atribuciones, las que surgen de las finalidades u objetivos de cada nivel de gobierno. Así, el provincial deberá tener atribuciones claras y distintas en relación con la intermediación, relativas a la planificación, control, evaluación y estímulo, tanto como, excepcionalmente, de construcción de obras y prestación de servicios de carácter regional y relacionadas a los objetivos del nivel.

El nivel local, por su parte, se caracterizará por las atribuciones de ejecución, esto es, predominantemente de construcción de obras y prestación de servicios de carácter local, las que deberán estar acompañadas de niveles apropiados de participación.

52 Ver Documentos de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), El control social sobre la administración pública. Caracas, 1997.

3. ¿Estado descentralizado versus unidad nacional?

Finalmente, antes de abordar en concreto las relaciones del nivel intermedio provincial con los ODM en el próximo capítulo, es necesario pasar brevemente revista al modo como es mirado el proceso de descentralización en el Ecuador.

El debate ecuatoriano no refiere a la disyuntiva “federal versus unitario”, sino al tema de pérdida de la unidad nacional. Remite a la identidad. Perviven los temores al secesionismo. El desmontaje del Estado ha llevado a una pérdida del atributo “unicidad estatal” en el sentido de funciones horizontales (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) y de funciones verticales (niveles de gobierno).

La unidad estatal ha sido suplida por negociaciones políticas (que evitan la claridad competencial) partidarias y territoriales. Vacíos normativos son sustituidos por correlaciones sociales, políticas o institucionales.

El debate ecuatoriano sobre descentralización no plantea como sus opciones la polémica entre los sistemas “federal versus unitario”. En el país, el debate se centra, preferentemente, en la significación de la unidad nacional. La construcción o el deterioro de la unidad nacional son sus preocupaciones. Consiguientemente, el debate se asienta en cómo las distintas estrategias de descentralización pueden o no afectar a las visiones primarias de unidad nacional. Esto remite al tema de la identidad nacional como referencia básica de la descentralización⁵³.

Existe más de una confusión entre unidad nacional y unidad estatal. Por un lado, si bien la idea de centralidad estatal -como forma de construcción nacional- y la centralización -como práctica derivada y “necesaria”- hoy han sido desplazadas, perviven los temores de que las formas estatales territoriales / niveles de gobierno, acaben siendo formas potenciales de sece-

sionismo o de deconstrucción de la forma nacional históricamente construida⁵⁴. Por otro lado, el desmontaje estatal producto de las diferentes oleadas de liberalización, apertura interna y privilegio de los mecanismos de mercado, ha llevado a una pérdida de sus atributos, entre ellos y fundamentalmente, el de “unicidad estatal”, en el sentido de funciones horizontales (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) y de funciones verticales (niveles de gobierno).

En efecto, la unidad estatal⁵⁵, en cuanto poseedora del atributo de “unicidad”⁵⁶, se ve cuestionada por la ausencia de una definición colectiva (constitucional) de las funciones horizontales (régimen político) y verticales (régimen territorial). Esta ausencia ha sido suplida con diversas negociaciones políticas partidarias y territoriales⁵⁷, o con vacíos normativos. La construcción legítima de la norma y la institucionalidad ha sido sustituida por diversas correlaciones de facto, sociales, políticas o institucionales. Las diversas constituciones políticas del Estado⁵⁸ han sido, lamentablemente incluyendo la última, una expresión de aquello.

La emergencia del movimiento indígena es también una expresión de la irresuelta conformación étnica del sistema político. La irresolución de la cuestión étnica tiene una expresión territorial. La configuración de la demanda territorial del movimiento indígena es ambigua y transita por diferentes cauces; uno de ellos es la conformación de un nivel de gobierno a través de las circunscripciones territoriales, como espacio “natural” de verificación de los derechos colectivos indígenas. El tema étnico pone en cuestión el atributo de unicidad estatal, que no ha resuelto la construcción de la igualdad y la comunidad diversa.

En la actualidad, la diversidad territorial remite a la cuestión étnica pero también a la conformación de las comunidades locales y más contemporáneamente de las comunidades regionales. Las comunidades étnica, local y regional redefinidas por las prácticas económicas y políticas contemporáneas, deben asumir la conformación de

54 La forma nacional históricamente construida, no ha sido clarificada conceptual ni históricamente. Pero es un unificador de la pertenencia a una colectividad cuya densidad y aporte están, sin embargo, cotidianamente en cuestión. Los ecuatorianos privilegian su pertenencia a la nación como identidad, pero la verifican poco en el aporte cotidiano a la construcción de la nación. La construcción de la nación es una tarea permanente incluso y fundamentalmente en la globalización. Ver al respecto Verdesoto, Luis, Los distintos planos de la crisis en el Ecuador, Quito, 2003.

55 El Estado es único por definición.

56 Refiere a una sola soberanía.

57 Que, como se ha procurado mostrar, evitan la claridad competencial de los niveles de gobierno.

58 Y las asambleas constituyentes como manifestación operativa del procesamiento de esa correlación de fuerzas en torno a los aparatos de Estado antes que respecto a la definición de Estado y de expresión de la comunidad política de sustento.

53 Fernando Rojas trabajó este tema en el informe sobre Descentralización en el Ecuador mencionado anteriormente en este texto.

sus gobiernos como comunidades territoriales. Estos gobiernos territoriales deben ser expresión de nuevas formas estatales, donde la tradicional sectorialidad estatal debe tener un procesamiento territorial como intersectorialidad.

La organización de la transición plantea la dificultad de sólo acudir a una forma simétrica de las unidades subnacionales, que obvie la diversidad regional y local. En consecuencia, con la diversidad, la complejidad consiste en definir las modalidades de la asimetría. La asimetría no sólo remite a los tiempos de instalación de la descentralización sino a la asignación y manejo de las competencias.

La diversidad territorial remite a la conformación de comunidades locales y regionales y su expresión estatal.

La organización sectorial del Estado debe combinarse con la organización territorial.

El tema central es la capacidad de adaptación de las instituciones y de adaptación de las poblaciones a las instituciones. Esta capacidad adaptativa toma tiempo y, de modo especial, demanda flexibilidad de las instituciones⁵⁹, en este caso, de las instituciones territoriales.

El Ecuador es un ejemplo claro de que la sola elección de autoridades territoriales es una forma insuficiente de descentralización; y que, más aun, la elección no necesariamente desata procesos de formación

de gobiernos territoriales. En efecto, luego de más de seis décadas de elección de los mal llamados Prefectos, recién en la actualidad el país asiste a un proceso serio de instalación de gobiernos provinciales⁶⁰. La apelación al mandato popular para elegir la autoridad de una circunscripción territorial sin un correlato en un marco de competencias claro y distinto, llevó a la débil legitimidad de la institución y de la autoridad, la que quedó prisionera de la falta de instrumentos de gestión.

Un gobierno subnacional se diseña en base a cuatro elementos centrales:

- Mandato popular
- Capacidad legislativa
- Bases fiscales
- Disponibilidad administrativa

59 Este planteamiento reconoce que las transformaciones en la cultura política e institucional de los ciudadanos requiere de períodos más largos, que la adaptación de la oferta institucional.

60 Aunque, cabe reconocerlo, son muchos los vacíos de diseño institucional.

Estos cuatro elementos rompen los monopolios del nivel nacional gracias a una articulación normada y orgánica de capacidades subnacionales adquiridas⁶¹.

Las diversas formas de gobierno territorial corresponden a una gran variedad de combinaciones, en las que intervienen la determinación de objetivos del nivel de gobierno, el ejercicio único de la soberanía popular, la pluralidad del origen legislativo y la unidad del control, las capacidades institucionales de gestión y la posibilidad de creación y uso de recursos fiscales propios.

Componentes de un gobierno subnacional: mandato popular, capacidad legislativa, disponibilidad administrativa, bases fiscales.

Supuestos:

Ruptura del monopolio del nivel nacional con una articulación normada y orgánica con las capacidades subnacionales adquiridas.

A propósito de la relación entre conformación del mandato popular y la asignación de competencias, es preciso señalar que el sistema de transferencias intergubernamentales en el Ecuador se ve apoyado fuertemente por la legitimidad que alcanza, independientemente, cada nivel de gobierno. En la medida en que la autoridad de cada nivel genera clientelas electorales propias y proviene de circunscripciones electorales sobrepuestas, la actitud institucional hacia la cooperación se ve seriamente limitada.

La trabazón institucional y la concurrencia se debilitan en el país, pues cada nivel responde independientemente a su clientela, sin compartir beneficios. Desde esta perspectiva, es muy difícil plantear un sistema de intermediación en las asignaciones fiscales y de control del gasto. A su vez, y en similar sentido, la conformación independiente del organismo legislativo del nivel intermedio, sin la participación de las municipalidades, establece una orientación para el nivel intermedio.

61 Históricamente formadas pero aceptadas por la comunidad nacional.

Los objetivos de Desarrollo del Milenio y la descentralización del nivel intermedio

1. El concepto de pobreza y la acción del nivel intermedio en el cumplimiento de los ODM⁶²

El proyecto PRO ODM ha escogido un grupo de provincias como experiencias iniciales / piloto para impulsar el cumplimiento de los compromisos ecuatorianos en cuanto a los ODM. La determinación de la proximidad o lejanía de las provincias escogidas por el proyecto PRO ODM para el cumplimiento de los ODM y la definición del rol que deben cumplir los consejos provinciales, presenta temas técnicos y de definiciones que merecen alguna discusión. Revisemos en las próximas líneas estos temas / definiciones que hacen relación a pobreza, territorio y responsabilidades institucionales.

En principio, la pobreza no es una variable unívoca en su definición. Su medición es posible en referencia a diversos criterios conceptuales. Cada aproximación define universos diferentes. Si la noción utilizada para definir a las unidades subnacionales -provincias, cantones y parroquias- “más pobres”⁶³ son los ingresos, varias unidades subnacionales -especialmente las más pequeñas y de la costa- no entrarían en la categoría de las “más pobres”. Entrarían en esta categoría solamente si la definición de pobreza utilizada gira en torno a las necesidades básicas insatisfechas.

Una definición por la vía de ingresos o gastos incorpora o deja de lado a varias unidades subnacionales, según el caso. Existen unidades subnacionales que pueden registrar una mejor distribución del equipamiento o servicios públicos - en relación a otras - pero peor distribución de ingresos. Así, entran en estratos de pobreza dependiendo de la variable de la medición.

Lo anterior obliga a una definición preliminar desde la perspectiva institucional que se adopta para este análisis, la perspectiva del Proyecto “Apoyo a la elaboración e implementación estrategias provinciales de reducción de la pobreza y desarrollo en el marco de los objetivos de desarrollo del milenio”.

62 Estas propuestas fueron inicialmente trabajadas con Fernando Rojas en la elaboración del *Informe sobre Descentralización en Ecuador*, Banco Mundial, Quito-Washington, 2000.

63 Y consiguientemente las más alejadas del cumplimiento de los ODM.

Tema de fondo del proyecto PRO ODM:

Responsabilidades (competencias) de los consejos provinciales están relacionadas con el estímulo de condiciones de productividad de las regiones / provincias. Las responsabilidades de las municipalidades están relacionadas con la dotación de un tipo de equipamiento e infraestructura tanto como la prestación de determinados servicios públicos a nivel local. Mientras que las Juntas Parroquiales están relacionadas con el estímulo a la participación social (rural) en el cumplimiento de precisas competencias locales.

La atribución de los gobiernos locales es la búsqueda de equidad a través de las competencias que les son asignadas. Precisas atribuciones provinciales en los ámbitos productivos serán las “condiciones de posibilidad” del cumplimiento de los compromisos en los ODM

Conceptualmente, el tema de fondo del proyecto son las responsabilidades que deben cumplir los consejos provinciales, derivadas de la ley, en relación con el cumplimiento de los ODM. Las competencias de los consejos provinciales están relacionadas con el estímulo para la dotación de condiciones de productividad de las regiones / provincias, que permita elevar su productividad y les capacite para una adecuada competencia inter-regional / inter-provincial en torno al mercado interno, y una sólida comparecencia en el mercado internacional⁶⁴. Desde esta condición, cuya base es la igualdad en el acceso a las oportunidades, deben soportar económicamente las políticas públicas de cumplimiento de los ODM.

Obviamente, esta aspiración general debe abordarse en el marco existente de asignaciones de competencias mediadas por intereses políticos e institucionales, plenamente visible en el caso ecuatoriano y que desdibuja esta vocación estratégica.

La atribución de los gobiernos territoriales es la búsqueda de equidad a través de las competencias que les son asignadas, v.g. equipamiento y servicios para los habitantes asentados en el ámbito municipal y, comparativamente, para los habitantes de las diversas municipalidades. En este sentido, cada gobierno subnacional debe

⁶⁴ En consecuencia, con esa definición, las responsabilidades de las municipalidades están relacionadas con la dotación de un tipo de equipamiento e infraestructura tanto como la prestación de determinados servicios públicos a nivel local; mientras que las juntas parroquiales están relacionadas con el estímulo a la participación social (rural) en el cumplimiento de precisas competencias locales.

desarrollar criterios de equidad territorial en el ámbito de sus atribuciones y competencias.

La propuesta que formulamos es que, en el futuro, la existencia de nuevas o más precisas atribuciones provinciales en el ámbito productivo, serán necesarias para generar las “condiciones de posibilidad” para el cumplimiento de los compromisos nacionales en torno a los ODM. Pero, en este momento, en cumplimiento de sus atribuciones, el tema de los gobiernos subnacionales es la distribución equitativa de aquello que está en el ámbito de sus responsabilidades, en concreto los servicios de referencia territorial consumidos por los habitantes.

En este momento, el tema de los gobiernos subnacionales es la distribución equitativa de aquello que está en el ámbito de sus responsabilidades: los ingresos territorialmente producidos y los servicios de referencia territorial consumidos por los habitantes.

Es preciso construir indicadores de la relación entre ODM y responsabilidades territoriales de los gobiernos subnacionales.

Lo anterior nos lleva a la conclusión de que, en el marco de nuestro propósito, es preciso construir indicadores de la relación entre ODM y responsabilidades territoriales de los gobiernos subnacionales. En el país se dispone de grandes sistemas de información, que en general se basan en las mismas fuentes estatales de información, con similares grados de desagregación. Hay que preguntarse, entonces, ¿cuáles son sus posibilidades y limitaciones de atender a la demanda del proyecto de obtener indicadores fiables para la determinación de unidades subnacionales -provincias, cantones y parroquias - más pobres? Si bien es posible trabajar con las cifras disponibles, aquello depende de criterios técnicos e institucionales que deben ser definidos. Por

efecto de las diversas crisis por las que atraviesa el país, han cambiado muchas condiciones sociales, la curva del desarrollo social oscila y han aparecido nuevas formas de pobreza; sin embargo, sí es posible determinar el valor de las cifras de los sistemas oficiales.

Para avanzar en el plano de las definiciones desde la perspectiva institucional adoptada, tampoco interesan las unidades subnacionales (parroquias, cantones o provincias) más pobres por el “número” de éstos sino por la “condición relativa” de pobreza. A priori y luego del examen de cifras existentes, se sabe que en las provincias y los cantones más grandes está el mayor número de pobres y probablemente de

indigentes⁶⁵. Si se guía exclusivamente por la extensión de la “mancha de pobreza”, con seguridad, se focalizarían todos los esfuerzos en la pobreza de las mayores aglomeraciones de población, lo que distorsionaría enormemente la lucha contra la pobreza y fundamentalmente el cumplimiento de los ODM.

La pobreza tiene diversas definiciones. Si las unidades subnacionales “más pobres” (las más alejadas del cumplimiento de los ODM) son medidas por los ingresos, varias unidades pueden ser excluidas.

Existe una medida más comprensiva, si las unidades subnacionales “más pobres” son medidas por las necesidades básicas insatisfechas. No interesa determinar el “número” de pobres sino la “condición relativa” de pobreza. Esto permite no focalizar todos los esfuerzos en la pobreza de los mayores aglomerados.

líticas, coyunturas, pacto sociales regionales, territorio, eficiencia local, vínculos internacionales).

También es preciso realizar ejercicios de ponderación de los factores; por ejemplo, los índices de acción educativa, Índice de oferta en salud, Índice de saneamiento básico e Incidencia de limitaciones de consumo para crear un nuevo índice que corrija potenciales distorsiones.

¿Cuáles serían las variables técnicas más importantes para nuestro tema, considerando la vinculación entre pobreza, territorio y responsabilidades institucionales?

En primer término, es indispensable demandar, como marco general, una Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, en la que la focalización en los más pobres y el compromiso de cumplimiento de los ODM se respalden en un acuerdo institucional y un diseño de gestión territorial; y vincular a esta estrategia con la estrategia de descentralización que debe adoptar el país, en especial en su nivel intermedio.

Para lograrlo, es necesario producir instrumentos especialmente referidos a la posibilidad de actualizar algunas cifras y complejizar el análisis con la inclusión de variables cualitativas, en especial referidas a condiciones de la política pública que viabilizan o dificultan la descentralización (dimensiones, instituciones, mercado, comunidad, consensos, alianzas, facilitadores, procesos de innovación, prácticas po-

En necesario definir con más precisión el origen de la pobreza, sea en los ingresos, equipamiento o servicios, y localizar los diferentes ejercicios dentro de “mapas de pobreza”, que potencialmente conduzcan a generar afinidades y eventuales mancomunidades entre unidades subnacionales.

Finalmente, para determinar prioridades de intervención y decisiones de política pública correspondientes, es preciso, en primera instancia, identificar las unidades subnacionales más pobres y convertirlas en sujetos de políticas determinadas. En el caso del presente proyecto, se focaliza el análisis en las provincias, siendo que la metodología puede servir para cualquier nivel subnacional.

65 Esto no contradice que el mayor nivel de indigencia esté ubicado en parroquias rurales.

2. Los ODM y la descentralización del nivel intermedio. Los cambios necesarios

Los ODM se caracterizan por la presentación de metas sociales cuantificadas que deberían alcanzarse en el año 2015, sujetas a una verificación periódica. Son una ocasión para proponer un programa de desarrollo, que incluye metas de desarrollo territorial como condición necesaria para el logro de los ODM.

En el marco de éstos, el Ecuador se plantea responder a las inequidades -y particularmente a la profundización de la distribución negativa del ingreso y los activos- y al bajo e inconsistente crecimiento económico, a través de una Estrategia Nacional de Desarrollo Humano, que contemple roles y responsabilidades de los actores sociales, políticos e institucionales, en una agenda mínima nacional de mediano plazo.

El propósito del presente análisis es establecer los roles y responsabilidades de los gobiernos territoriales, en particular de los consejos provinciales, en aquella agenda cuya matriz central es la lucha contra la pobreza.

La crisis ecuatoriana tiene como condición necesaria para enfrentarla, la restitución de mínimos de confianza entre los actores y con el Estado. En particular, en la óptica de este trabajo, se busca una conciliación del Estado con los territorios, en particular de las regiones con las instituciones territoriales, en este caso provinciales. La reconstitución del pacto territorial ecuatoriano supone, en varios planos que se analizaron en su oportunidad, un proceso de concertación con dimensiones sociales y productivas, entre cuyas condiciones se encuentra la reconstitución del ámbito público, especialmente del Estado.

La persistencia de la pobreza debe combatirse rompiendo el ancla que representa una base económica débil. En este plano se ubican los roles que pueden cumplir las regiones en el incremento de la productividad. Asimismo, en relación con las competencias directas del nivel intermedio, al gobierno provincial le corresponderá la formulación de la transversalidad de género e intercultural en la provisión de servicios territoriales. En este sentido, la participación del nivel intermedio de gobierno en la consecución de los ODM se centra en la creación de las condiciones económicas, particularmente de produc-

tividad regional, y de planteamiento de redes de optimización del gasto y los servicios⁶⁶.

La base económica débil ancla al país a la pobreza. Las regiones deben contribuir al incremento de la productividad.

Adecuar los ODM al mapa de situación de Ecuador: a) pobreza, educación, salud, infraestructura y cooperación; b) nutrición, desigualdad de género y mortalidad infantil.

Problemática compartida con la región: la insuficiencia y la baja calidad de los empleos.

En relación con los ODM, los gobiernos intermedios deben fomentar la productividad regional

Planificación regional: evaluación del impacto de las políticas. Formular los términos de la transversalidad de género e intercultural en la provisión de servicios territoriales, estimular la formación de redes de optimización del gasto y los servicios,

El mapa de la situación de cumplimiento de los ODM en el Ecuador muestra una heterogeneidad a la que deberán adecuarse tanto los objetivos nacionales y políticos programables, como las formas de estímulo a la productividad desde los ámbitos regionales. Temas de pobreza, educación, salud, infraestructura y cooperación ocupan los primeros lugares. En tanto que se registran avances en nutrición, desigualdad de género y mortalidad infantil que precisan consolidarse. El Ecuador comparte plenamente con América Latina los problemas que resumen la situación de los ODM: la insuficiencia y la baja calidad de los empleos.

Los cambios institucionales que implica la colocación de las políticas sociales en el centro de las políticas de desarrollo, hacen de los gobiernos territoriales piezas centrales de la gestión pública. La condición es que concuerden sus objetivos y finalidades como niveles de gobierno con la prestación de servicios y la responsabilidad que le corresponde al nivel nacional de gobierno; en especial, en las competencias económicas y sociales, transferibles y no, con sus componentes, delegables y no.

En este contexto, juegan un rol central las transferencias monetarias que permiten invertir en capital humano. Las instituciones territoriales, dependiendo de su

⁶⁶ A diferencia de un planteamiento liberal tradicional, este rol productivo de las regiones se vincula con el desarrollo humano, eslabonamiento central del planteamiento acordado en Naciones Unidas.

canalizar transferencias monetarias para invertir en capital humano, proveer servicios regionales.

ubicación funcional, juegan roles precisos, siendo el principal la canalización de los subsidios y la provisión de los servicios. Asimismo, desde la óptica de la planificación regional, deben ser activos agentes de la evaluación del impacto de las políticas; y en cuanto promotores de redes, de-

ben ser agentes centrales de la coordinación de esfuerzos sectoriales y territoriales, que culminen en la optimización del gasto público y la coordinación de los esfuerzos privados. Para lograr el cumplimiento de metas, deberá verificarse un pacto fiscal nacional con los recursos para las competencias asignadas, y también en base a los esfuerzos fiscales regionales complementarios.

Además es preciso realizar una lectura, desde la óptica de los gobiernos territoriales, de las políticas económicas y sociales nacionales comprometidas por el país. La gestión territorial, entendida como administración político - institucional de las políticas públicas nacionales en la región, debe darse en un ordenamiento territorial determinado. Más aun ahora, que es previsible que la gestión pública deba tener una dimensión territorial de creciente importancia.

El desarrollo económico local

El desarrollo económico de un territorio es la adecuación económica y social sostenible a un contexto de competitividad interna e internacional orientada al mejoramiento de las condiciones de vida de la población y al acceso equitativo a las oportunidades.

El desarrollo económico de un territorio es la adecuación económica y social sostenible en un contexto de competitividad interna e internacional, y orientada al mejoramiento de las condiciones de vida de la población y al acceso equitativo a las oportunidades.

Las regiones son heterogéneas y presentan sustantivas diferencias tanto estructurales y sociales, como de potencialidad productiva. Las ventajas comparativas hacen relación al “capital natural, cultural y patrimonial”; al “capital social (fortalecimiento institucional y social)”; al “capital humano (acceso a educación, nutrición y salud)”; y, a “dimensiones microeconómica y territorial del capital económico (in-

fraestructuras, servicios a la producción y fomento territorial de la innovación productiva y empresarial.”⁶⁷

Para lograr el desarrollo económico local, deben introducirse innovaciones sociales e institucionales que favorezcan la formación de redes y capital social, cooperación y concertación pública y privada⁶⁸. Deben movilizarse recursos endógenos cuyos excedentes también deben acumularse localmente.

En las actuales circunstancias del Ecuador, la condición del desarrollo regional es la conformación de un Estado que redefina las relaciones con el mercado desde nuevas alternativas de inversión y gestión mixtas.⁶⁹ Para ello, es preciso que los niveles subnacionales de gobierno -o las formas territoriales del Estado- tengan nuevas y precisas competencias sostenidas en recursos y en innovadoras modalidades e instrumentos de cooperación pública y privada, nacional e internacional. Para concretar el estímulo a los subsistemas productivos y reproductivos territoriales, es preciso conocerlos. Para que el Estado territorial actúe es preciso que maneje los instrumentos de coordinación sectorial y territorial, y tenga la disponibilidad institucional correspondiente.

Las regiones son heterogéneas: diferencias estructurales y sociales, y de potencialidades productivas.

Sus ventajas comparativas: capital natural, cultural y patrimonial; capital social (fortalecimiento institucional y social); capital humano (acceso a educación, nutrición y salud); dimensiones microeconómica y territorial del capital económico (infraestructuras, servicios a la producción y fomento territorial de la innovación productiva y empresarial).

Es imposible afirmar, por principio, si existe o no una mayor o menor disponibilidad “per se” de cada una de las formas de organización del gobierno intermedio, para el logro del desarrollo económico provincial. Un régimen autonómico provincial o un régimen de descentralización por niveles pueden ser formas adecuadas, si

67 Ver CEPAL, El Desarrollo económico local, 2004

68 Gabriel Aghón, Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo, 2005.

69 Cada región establece una correlación distinta entre inversión pública y privada, que es preciso estimular o corregir, según su especificidad.

su diseño es coherente⁷⁰, para colaborar, desde estímulos institucionales, en la introducción de las innovaciones mencionadas dentro de los sistemas productivos y reproductivos.⁷¹

El mercado y las políticas territoriales actúan en la localización de las empresas. La creación de externalidades territoriales positivas es una responsabilidad, que puede entrar en el marco de competencia del gobierno provincial. Para ello, el gobierno provincial debe disponer de los instrumentos para modernizar a la administración pública local y coordinar a sus diferentes niveles y sectores, creando economías de escala provinciales.

Condición para el desarrollo regional:

a) Un Estado que redefine las relaciones con el mercado desde nuevas alternativas de inversión y gestión mixtas. b) Niveles subnacionales con nuevas y precisas competencias sostenidas en recursos y en innovativas modalidades e instrumentos de cooperación pública y privada, nacional e internacional. c) Las externalidades territoriales positivas. d) Estímulo a los subsistemas productivos y reproductivos territoriales basado en su conocimiento. e) Modernización de la administra-

ción pública local y coordinar a sus diferentes niveles y sectores, creando economías de escala provinciales.

La representación provincial se concreta de diversas modalidades. La fundamental, quizás es “gestionar políticamente el cambio estructural en cada ámbito territorial”. Esto significa lograr el acatamiento de los actores provinciales a la normatividad y políticas públicas nacionales y subnacionales, para lograr la transición económica y la participación en procesos de concertación. Se trata de lograr resultados institucionales mediante la autorregulación de los actores territoriales. Obviamente, la gestión política del cambio provincial parte de la propuesta de una agenda provincial de desarrollo inserta en una agenda nacional de desarrollo⁷².

En términos generales, las instituciones de gobierno intermedio deben disponer de

70 Sin embargo, sí se puede afirmar que la actual organización del gobierno provincial no es la más adecuada para el logro del desarrollo provincial en la condiciones que aquí se esbozan. Por derivación, se trata de las condiciones que más se aproximan al cumplimiento de los ODM en los roles y responsabilidades que le corresponden.

71 La institucionalidad provincial puede ser la instancia que permita transformar los círculos viciosos que impiden la competitividad de la región en círculos virtuosos.

72 En la parte correspondiente hemos intentado plantear algunos de los temas de la agenda nacional de desarrollo.

ción pública local. f) Creación de economías de escala provincial.

Los actores provinciales acatarán la normatividad y políticas públicas nacionales y subnacionales cuyo resultado es la autorregulación.

Las instituciones económicas regionales deben contar con servicios económicos directos e indirectos, sistemas de información, estímulos a la creación de empresas, conocimiento organizacional, capital de riesgo, planificación, comercio exterior, cooperación entre empresas.

las atribuciones y de la capacidad para el cumplimiento de los siguientes roles⁷³:

Asumir funciones de intermediación
Facilitar la participación política
Amortiguar el impacto social y ecológico del cambio estructural
Mejorar la calidad de la localización a nivel regional
Generar externalidades positivas
Crear una infraestructura moderna
Movilizar recursos endógenos
Crear economías de escala
Gestionar estratégicamente el cambio estructural
Promover la convergencia de las regiones
Mejorar la estructura económica regional
Promover sectores estratégicos en forma específica
Mejorar los salarios y aumentar el empleo

Facilitar el desarrollo de las regiones atrasadas

Impulsar inversiones regionales

Disminuir los costos de producción

Los gobiernos provinciales deben disponer de los instrumentos para detectar los factores que determinan la localización de las inversiones en relación con las capacidades regionales para el desarrollo. A los factores de producción tradicionales se suman infraestructura, capacidad para la calificación del trabajo, oferta de servicios productivos y empresariales, desarrollo de la sociedad civil. Estos aspectos deben estar contemplados en una visión estratégica del desarrollo regional.

Las instituciones de gobierno regional / provincial deben generar instituciones económicas regionales que concreten y estimulen la política de desarrollo, en temas

73 Consultar Ibid, CEPAL, 2004.

tales como servicios económicos directos e indirectos, cuya coherencia está determinada por una visión estratégica del cambio. Esta visión de la transformación puede incluir instrumentos tales como sistemas de información, estímulos a la creación de empresas, conocimiento organizacional, capital de riesgo, planificación, fomento del comercio exterior y cooperación entre empresas⁷⁴.

El desarrollo económico local / regional en el Ecuador.

Propuestas, aspiraciones

Se ha sostenido en este trabajo que entre las competencias del gobierno central que no podrán descentralizarse están las relativas a “la política económica y tributaria del Estado”. Pero la utilización de instru-

Las regiones son espacios para políticas territoriales intersectoriales. La equidad, la justicia, la sostenibilidad y la solidaridad no son patrimonios del gobierno central. Los gobiernos subnacionales no pueden situarse al margen de los modelos de gobernabilidad. La promoción económica no es competencia exclusiva de ningún nivel de gobierno. La articulación global surge del desarrollo de la competitividad de las regiones. La equidad territorial se verifica desde las capacidades regionales.

mentos como la promoción económica, puede constar entre las competencias de los gobiernos subnacionales, siempre y cuando se inscriban en la política nacional surgida del gobierno central. Este ha sido el planeamiento reiterado a lo largo del texto.

Por otra parte, los instrumentos de promoción económica no pueden ser competencia exclusiva de ningún nivel de gobierno, más aun en el caso de la promoción económica del desarrollo local / regional. Las regiones han dejado de ser solamente los espacios de actuación de los instrumentos de política sectorial centrales y, ahora, cada vez más, son fuente de políticas territoriales, cuya característica central es la intersectorialidad. Las sociedades regionales y locales pueden tener una visión estratégica acerca de su desarrollo, llegar a acuerdos entre los actores

interesados, generar una visión del bien público local / regional y articular los diversos recursos disponibles para lograrlo.

Además, la equidad, la justicia, la sostenibilidad y la solidaridad no son patrimonios del gobierno central; aunque éste, según los acuerdos constitucionales de cada sociedad, pueda determinar responsabilidades centrales / nacionales. En efecto, los alcances del desarrollo y competitividad local / regional están determinados por la política nacional, la que faculta el desarrollo de instrumentos de estímulo a los emprendimientos productivos y de generación del empleo, que pueda utilizar la institucionalidad local / regional.

Los gobiernos subnacionales no pueden, bajo ninguna circunstancia, estar ajenos o situarse al margen de los modelos de gobernabilidad, de búsqueda de sinfonías público / privadas, del uso sostenible de los recursos y de la colaboración en la consecución de los ODM.

En el caso que se trata aquí, el nivel intermedio en el Ecuador tiene, cada vez más, como horizonte de colaboración institucional, el desarrollo humano, la creación de condiciones para el aprovechamiento óptimo y justo del potencial productivo de las regiones de modo de garantizar la productividad y el crecimiento, y de condiciones de equidad social y territorial.

En ejercicio de su capacidad representativa y de depositarios de una voluntad de desarrollo, el Consejo Provincial debe incitar a todos los actores a actividades concertadas de emprendimiento, con base en una visión del desarrollo territorial. La potencialidad de la región debe orientarse hacia la competitividad. Los recursos naturales, económicos, humanos, institucionales y culturales, públicos y privados, deben potenciarse en una adecuada fórmula, definida por la política pública y las necesidades regionales.

La planificación y la coordinación regionales -conurrencia de acciones e inversiones- de los organismos públicos debe estar a cargo del Consejo Provincial, que además deberá asegurar las condiciones de la gobernabilidad regional. Entre ellas, cabe destacar el manejo de la información y análisis sobre la problemática económica y política de la región y la identificación de conflictos y de la agenda de acuerdos.

Los consejos provinciales deben ser los vehículos que permitan estructurar acuerdos entre actores gubernamentales, políticos y sociedad civil, acerca del ajuste competencial del nivel intermedio. Además, deben generar formas de utilización del aparato público -dotado de nuevas competencias- por parte de la población, los agentes económicos privados, las entidades del sector público y las instituciones de apoyo nacionales e internacionales, públicas y privadas.

74 Ibid, CEPAL, 2004.

Los gobiernos provinciales deben funcionar como agentes de estímulo para la formación de dos tipos de redes: redes de municipalidades que converjan para un propósito específico de desarrollo, y que puedan alcanzar más tarde una estructura posterior de mancomunidad; y entramados de organismos públicos y privados del ámbito productivo, con aspiraciones, prácticas y objetivos comunes, cuya vinculación en una red les permita generar apoyos económicos externos (por ejemplo infraestructura vial) en función de una actividad productiva específica.

En ese contexto, el rol del Consejo Provincial es lograr que los actores agregados aporten valor a sus actividades, en la medida en que conforman un circuito o cadena regional. El estímulo a las redes asentadas en la región hace que la localidad amplíe sus límites en base al intercambio y al reconocimiento de objetivos comunes.

Con referencia a la conformación de la región, las municipalidades organizadas en red(es) mantienen su autonomía, la que se refuerza por la colaboración entre pares que comparten riesgos y ganancias. La colaboración es una estrategia para agregar valor a los aportes individuales, pero que va más allá del simple hecho de colaborar.

En el caso de organismos públicos y privados, el papel de la sociedad civil es crucial. Se desarrollan relaciones con tendencia al fortalecimiento.

Una experiencia de conformación de redes en Bolivia muestra, como objetivos, los siguientes⁷⁵:

- Fortalecer el tejido social.
- Aumentar la cantidad de recursos disponibles y mejorar la respuesta institucional.
- Incrementar las garantías para la sostenibilidad futura de las iniciativas.
- Mejorar el aprendizaje social.
- Comprender y valorar la diversidad.
- Optimizar y racionalizar los recursos disponibles.
- Auto sostener los programas de desarrollo social.
- Fortalecer las capacidades institucionales.
- Lograr mayor impacto en la población objetivo.
- Evitar la excesiva formalidad de sus métodos y estatus.
- Ejercer más autonomía.
- Conseguir una presión más eficaz.
- Presentar mayor flexibilidad.

75 Ver Ministerio de Participación Popular, Productos finales, La Paz, 2005.

Las redes permiten fortalecer el tejido social; aumentar la cantidad de recursos disponibles y mejorar la capacidad de respuesta institucional; incrementar las garantías para la sostenibilidad futura de las iniciativas; mejorar el aprendizaje social; comprender y valorar la diversidad; optimizar y racionalizar el uso de los recursos disponibles; alcanzar autosostenibilidad de los programas de desarrollo social; fortalecer las capacidades institucionales; lograr mayor impacto en la población objetivo; ejercer más presión que las organizaciones formales; y tener más flexibilidad para adaptarse.

Las estrategias productivas regionales lideradas por los consejos provinciales deben realizar propuestas basadas en un diagnóstico de potencialidades, en el marco de políticas regionales y normativas fiscales, financieras e institucionales⁷⁶.

Un objetivo de los procesos de planificación que puedan desatarse desde los consejos provinciales es el de vincularse, a su vez, con dos líneas de acción: a) la apropiación de los actores de los paquetes de competencias asumidos por las provincias; y b) la autorregulación de los actores en los emprendimientos y en las limitaciones que asuman, para optimizar la inversión provincial y la provisión de servicios.

Estos procesos, que se enmarcan en un esfuerzo provincial de concertación, no son voluntaristas en el sentido en que los actores se involucren por mera identificación espacial emotiva con la provincia o por la comprensión racional de la lógica de las competencias asignadas al nivel intermedio. Se trata de que los actores descubran allí sus intereses sociales e institucionales.

Sólo en base a los intereses develados, podrán plantearse, tanto la conformación del interés general de la provincia como su propia articulación como sociedad civil.

Así, la concertación deviene en un resultado de autorregulación con beneficios y renuncias claras, tanto como con metas sustentadas en compromisos. En general y sin reducción forzosa ninguna, se trata de generar una relación concurrente entre compromisos de inversión, gestión social de los servicios públicos y participación público / privada en la política social. Y también, junto a los compromisos, las responsabilidades correspondientes.

76 A su vez, se puede sostener que los gobiernos provinciales deben apoyar a la creación de condiciones de internacionalización tales como tasas elevadas y sostenidas de inversión; formación de recursos humanos; dominio tecnológico; y, concertación estratégica Estado / sociedad civil.

Las responsabilidades permitirán también, desde otra óptica, superar al voluntarismo en la concertación, que ocurre cuando la participación social en la planificación y en la concertación no es suficiente; pues se trata de lograr una corresponsabilidad ciudadana en la gestión de los servicios y en la adopción de decisiones. Este ejercicio ciudadano, que implica un nivel más alto de integración democrática, supone cambios en valores e identificación de intereses en torno a la gestión provincial. El menú de intereses presentes en la gestión provincial deberá estar claramente transparentado ante el público y los actores interesados, como elemento sustancial para crear una relación de confianza.

Para que la concertación sea propiamente un proceso con resultados y no sólo un mero ejercicio de relacionamiento, debe tener como contenido una agenda precisa. Una agenda exclusivamente institucional -como el paquete competencial del nivel intermedio - puede ser insuficiente. Para ello, deben haber compromisos paralelos en la consecución de metas sociales y productivas y responsabilidades entre todos los actores.

La base común que permite la concertación debe ser la visión de futuro, la visión estratégica de la inserción de la región en el desarrollo. Esta visión da contenido a un ambiente de concertación. La gobernabilidad permite orientar los resultados del procesamiento de las demandas. Un adecuado sistema de procesamiento de demandas reduce su dimensión y reorienta a los conflictos como relacionamientos inherentes a la democracia. Canaliza su energía hacia la colaboración, en perspectiva de la visión estratégica de la región y permite enfrentar a la agenda pública en base a una forma de gobierno pacífica y única.

Algunos elementos conceptuales en torno a la concertación territorial, las regiones y las relaciones entre pobreza y región*

* Se incluye aquí, para cerrar el estudio, tres ensayos en los que se exponen algunos conceptos y elementos metodológicos en apoyo de la exposición central.

Las estrategias de concertación territorial.

Elementos metodológicos

La clásica fórmula de concertación, proveniente de los Estados de Bienestar, consistió en un trípede de empresarios, trabajadores y Estado, donde el compromiso básico fue la autorregulación de los trabajadores en torno a los salarios y de los empresarios en torno a los precios. Su resultado fue el logro de una inflación dentro de rangos acordados, en que el Estado fungía, básicamente, de contralor del acuerdo a través de la manipulación de algunos instrumentos de política pública.

En las actuales circunstancias de América Latina, los objetivos y los participantes rebasan al modelo clásico, pues adoptan agendas ligadas a la gobernabilidad democrática, sea como preservación, desbloques políticos, agendas de desarrollo socio-político y estabilización. Así, el carácter tripartito ahora comprende al gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil. Evidentemente, sólo participan algunas instancias de esos niveles, generalmente ligadas a la representatividad y a la legitimidad que ostenten. Los pilares son: el gobierno central o los gobiernos subnacionales, según sea el caso; los partidos legalmente reconocidos, en especial aquellos con representación parlamentaria y los grupos políticos independientes regionales con representatividad electoral; y las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo las iglesias y los gremios empresariales y de trabajadores.⁷⁷

Ante la aglomeración de agendas que caracteriza a las regiones, es imprescindible combinar acuerdos de largo, mediano y corto plazos, precedidos de una hoja de ruta, que comprometa agendas, temas y tiempos. Debe caminarse en tres cuerdas relacionadas -por plazos, temas y resultados- pero no dependientes. Se debe evitar que el retroceso en alguna de ellas detenga el proceso; o, en su defecto, los fracasos parciales derrumben los acuerdos en otros niveles y temas.

La hoja de ruta debe comprender a las agendas vigentes. La agenda abierta no necesariamente es un síntoma de pluralismo y puede conducir a la pérdida de horizon-

⁷⁷ Los medios de comunicación no suelen ser invitados como actores.

Más allá de las fórmulas clásicas, el proceso de concertación territorial debe desbloquear a la transición institucional y manejar cuidadosamente a la representatividad y la funcionalidad de los actores. Se han aglomerado las agendas, siendo imprescindible combinar acuerdos de largo, mediano y corto plazos, precedidos de una hoja de ruta, que comprometa agendas, temas y tiempos. Debe caminarse por “cuerdas” relacionadas -por plazos, temas y resultados pero no dependientes. La agenda abierta no necesariamente es un síntoma de pluralismo y puede conducir a la ineficiencia.

compromisos intersectoriales territoriales.

En el largo plazo, los temas a abordar se refieren a la visión estratégica de la región y al modelo institucional, en el que las iniciativas principales corresponden a la sociedad civil eficientemente coordinadas por un acordado sentido público y conducción de la política estatal. En este plano se ubica la transición de un modelo exclusivamente liberal hacia una forma de economía mixta en las dimensiones territoriales.

Se trata de abrir un proceso de concertación regional compuesto de muchos momentos de negociación, y de resolución de precisas controversias públicas territoriales. El proceso no se agota en la consecución de acuerdos, sino que está compuesto de muchos actos articulados. Por ello, dependiendo del éxito del proceso que se abra, es preciso mantener -como orientación estratégica- la pretensión de formar,

te y eficacia de los acuerdos. A su vez, no todos los temas de la política pública y de la vida social y económica regional deben ser sometidos a concertación, pues no es un sustituto de las vías institucionales establecidas para la adopción de decisiones.

En el corto plazo, deben buscarse compromisos políticos y sociales separados dentro de márgenes de flexibilidad aceptables, que abran una fase de negociación, con diversos niveles y formas como respaldo, y que permitan una negociación exitosa y palpable con resultados mutuamente satisfactorios. Igualmente, en el corto plazo, el paquete competencial de los gobiernos provinciales relacionados con los ODM debe ser la base de un acuerdo para la reforma política a nivel regional, sin comprometer a la estabilidad administrativa y dentro de una estrategia de transición institucional.

En el mediano plazo, deben existir compromisos serios acerca de la convivencia regional y de la eficiencia de la política pública. También pueden considerarse

para cada nivel y plazo del proceso, una instancia “para-estatal”, semipública, mixta (cualquiera que fuese la denominación) que lleve adelante el proceso en su nivel y garantice los objetivos públicos que se plantea. En este sentido, conviene re-examinar la pertinencia del Comité Permanente de Desarrollo Provincial, adecuado a

las presentes sugerencias⁷⁸.

La institucionalización del proceso de concertación no deberá debilitar a la institucionalidad existente. Al contrario, la concertación debe fortalecer la institucionalidad desde su dimensión principal, que es complementaria. Conceptualmente, los actores que intervienen se comprometen a procesar las diferencias mediante el diálogo. En la práctica, la concertación debe ser el soporte para cumplir tareas institucionales, que difícilmente pueden cumplirse de modo individual.

A su vez, el proceso de concertación no sustituye a los mecanismos de relacionamiento institucional, aunque ayuda a sobrellevar crisis específicas y puntuales.

Sin embargo, la(s) instancia(s) encargada(s) del proceso de concertación tiene(n) efectos públicos bajo diversas modalidades. La precaución más importante a observar es que no se trata solamente de sentarse a una mesa y concluir que, por el mero hecho de hacerlo, se habrán llegado a acuerdos. Antes bien, la construcción de los acuerdos debe refrendarse en metas, resultados y procedimientos públicos y privados, que puedan adquirir la forma de una política pública. En el proceso de concertación se comparte

El proceso de concertación no sustituye a los mecanismos de relacionamiento institucional, aunque ayuda a sobrellevar crisis específicas y puntuales. Es importante la creación de un adecuado ambiente de concertación. Debe adoptar una consigna (indeclinable decisión de negociar) y una bandera (compromiso público y privado de asumir una agenda de tratamiento de la pobreza (ODM) que en el nivel provincial pasa por la reforma institucional para acatar un nuevo paquete competencial). La estrategia debe contemplar metas (con mínimos), resultados evaluables, sistemas de seguimiento; instancia técnica; eventual presencia de la cooperación nacional e internacional pública y privada; y, preservación del equilibrio trilateral.

78 Ver capítulo III de la Ley especial de descentralización del Estado y participación social.

“poder” y, por ello, sus resultados afectan a las decisiones y a la política pública. En este sentido, el proceso es mucho más incluyente.

De cualquier forma, debe evitarse la presunción de que la concertación es una maniobra destinada a retardar la resolución de los conflictos o a cooptar a sus actores. Para ello, es muy importante que se maneje adecuadamente el tema general de la transparencia, y específicamente de la información pública. Es especialmente deseable que durante la construcción de los acuerdos no exista información pública para evitar las distorsiones⁷⁹. El registro de los debates deberá ser impersonal, siendo ésta misma la forma de divulgarlos, solamente a la terminación de una fase de la concertación y como respaldo a los contenidos del acuerdo. En suma, la condición central de la concertación es asegurar a todas las partes, que “ganarán” en el sentido de que al entrar al proceso saldrán fortalecidas.

La concertación no afectará a la existencia como actor social o político de las partes que intervengan, sino que ampliará sus bases de legitimidad. Finalmente, con la mera comparecencia al proceso de concertación, los actores “aprenden” a tener relaciones sociales, políticas y estatales constructivas y a ganar espacios de construcción de confianza mutua.

El proceso de concertación debe adoptar una consigna y una bandera. La consigna consiste en una voz de mando dirigida hacia el aparato público y a la sociedad. Consiste en la indeclinable decisión de negociar como método de resolución política de conflictos, a lo que cabría complementar con todas las formas pertinentes del ejercicio públicamente obligatorio de la autoridad. La bandera podría ser el logro del compromiso público y privado de transitar desde una agenda de tratamiento de la pobreza y dentro de ella de los ODM.

En la estrategia, conviene observar algunos aspectos:

- a) Las metas deberán contemplar mínimos.
- b) Los resultados deberán incluir formas evaluables.
- c) Deberán existir sistemas de seguimiento a cargo de instituciones de alta credibilidad pública, que no formen parte de los actores del acuerdo, aunque sí estén convocados al proceso.
- d) Deberá existir una instancia técnica que operativice el seguimiento, la misma que podría estar a cargo de una institución reconocida y aceptada en esta actividad.

⁷⁹ Sin embargo, la transparencia podría garantizarse por la presencia de ejecutivos de los principales medios de comunicación, bajo un compromiso de reserva, durante esta fase.

- e) Se puede contemplar, de ser aceptado por las partes, la presencia de la cooperación nacional o internacional, pública o privada. Esta comparecencia juega un papel de facilitación cuando es requerida, de estabilización de compromisos y de observación del proceso.
- f) El proceso debe mantener sus equilibrios fundantes, por ejemplo, trilateral, si es que se acepta así. Por ello, cualquier ampliación que se acuerde, debe sostener un equilibrio en la fórmula adoptada. Conviene insistir entre sus organizadores y actores comprometidos, en que la fórmula trilateral de equilibrios preserva la posibilidad de conseguir acuerdos que no han sido posibles de modo bilateral.
- g) Se puede pensar en otras formas de incorporación, por ejemplo de apoyo informativo y analítico, de universidades, centros de investigación, etc.

En suma, la estrategia que proponemos es un proceso de concertación con referencia territorial, y con una agenda de desarrollo regional. Esta agenda, si es flexible, permite una mayor incorporación ciudadana y territorial, manteniendo la composición trilateral comprometida.

Un modelo de Naciones Unidas y las especificidades ecuatorianas

Para transitar hacia una discusión más profunda del proceso de concertación, cabe resumir un modelo del PNUD, cuya formulación general podría consistir en:

Características

- *Propósito*: tratar problemas complejos que las instituciones independientemente no pueden afrontar.
- *Participantes*: se reproducen los sistemas político, social y económico.
- *Proceso*: diálogo abierto e incluyente.

Desafíos

- *Propósito*: relación entre proceso de concertación e instituciones.
- *Participantes*: representatividad (relación entre participantes y el sistema que representan).
- *Proceso*: equilibrar resultados y la creación de un espacio seguro en que se construyen relaciones y se desarrolla la confianza mutua.

En nuestro caso, se debe guardar una especial precaución frente al modelo, adaptando los criterios generales a una sociedad dominada por la informalidad, profundamente intolerante⁸⁰ y con una agenda de demandas extremadamente atomizada.

¿Cuanta novedad aporta un proceso de concertación regional?

En el proceso de concertación se crean redes (de conformación de opiniones que pueden llevar a acciones de desarrollo), se orientan metodológicamente los criterios (que apuntan a la forma común), se comparten nociones (que hacen a lo común) y se diseñan acciones (que se ejecutan como consecuencia de una disciplina ciudadana interiorizada o acatamiento social).

Antes se sostuvo la necesidad de actuar mediante cuerdas separadas. Ahora, en consecuencia, es necesario destacar que es preciso combinar adecuadamente los temas de largo plazo con los de mediano y corto plazo; y los referidos a políticas de Estado con los que implican temas coyunturales. El proceso no sustituye a los canales de negociación política institucionalizados, como el Parlamento.

Comienza en diálogos y procura culminar, sin embargo, en acuerdos. Estos acuerdos no sustituyen a la gestión, ni afectan a las atribuciones y competencias constitucionalmente establecidas.

Hay que introducir en la sociedad la noción de concertación / negociación, como política y moralmente superior al pacto. Es preciso diferenciar el proceso de concertación de los pactos partidarios. La gente se opone a la corrupción de la repartición de la “troncha”⁸¹. Consiguientemente se debe relegitimar permanentemente al proceso de concertación. La única forma es la eficiencia en la consecución de resultados políticos, reduciendo, en primera instancia, el bloqueo entre los actores.

La concertación supone una relación de mutua complementariedad y retro-alimentación entre participación social y participación política. Se asienta en la identidad ciudadana, por sobre las identidades sociales primarias y político-partidarias. En este sentido, el proceso también es más comprensivo que si se tratara de un diálogo entre la delegación estatal y la delegación gremial o partidaria.

Las metas que se proponga el proceso deben ser medibles y perentorias⁸². Sin embargo, existirán resultados intangibles del proceso. Precisamente los acuerdos se visibilizan a través de metas intangibles; las que, sin embargo, deben estar fuertemente provistas de simbolismo y de acceso al poder y la seguridad políticos.

80 Apreciación respaldada en varios estudios empíricos. Por ejemplo en los de Auditoría Democrática, USAID, Quito, 2002, 2004

81 Expresión ecuatoriana referida a la repartición burocrática clientelar de grupos de poder.

82 No obstante el mediano plazo, como en el caso de los ODM.

Inevitablemente habrá protagonismos. Lo que no debe haber es protagonismos desbalanceados. Las iniciativas también deben ser equilibradas, ya que no se trata de una búsqueda de gobernabilidad democrática. Se debe reconocer la utilización coyuntural.

Existirán fases de concentración en los resultados, en las dimensiones global, nacional y local. Los equilibrios estarán en manos de la ciudadanía a través de la construcción de una mínima memoria colectiva.

En los períodos electorales, el proceso no deberá detenerse sino manejarse convenientemente. Las elecciones muestran derroteros pero no gobiernan la estrategia del proceso.

Hay que dar una versión positiva -revertir la fuerza de enfrentamiento- entre Estado y sociedad civil. Finalmente se trata de coadyuvar a la refuncionalización del Estado, paralelamente con el fortalecimiento de la sociedad civil. La situación de Ecuador sigue obligando a superar la polarización y la crisis de confianza. El paso estratégico es la reforma política con inclusión del diálogo en las estructuras institucionales, que faciliten la conversión de los actores sociales a sujetos ciudadanos.

Se define a la meta de la reforma política como la producción de la política en tanto forma de producir consensos sostenibles.

El concepto más abstracto pero que tiene que ser, a la larga, el más operativo, es la construcción de una esfera pública con sentido republicano. Esto supone el tránsito de la conformación corporativa hacia una conformación ciudadana. El proceso de concertación se basa en un compromiso con la democracia y su fortalecimiento. Es la base mínima común.

La noción de gobernabilidad democrática que cobija al proceso de concertación remite a los conceptos / prácticas de confianza mutua, reducción de fricciones por los costos de transacción, generación de consensos, prevención de conflictos y confrontación de crisis.

- ¿Qué recurso se reparte equitativamente en un proceso de concertación? **Poder**
- ¿Cómo se genera una expectativa y sensación de participación? **Mediante el diálogo**

La noción de diálogo es la construcción de una relación política entre las partes, cuyo resultado es la apertura de las expectativa sde poder para todos.

El manejo y procesamiento de los conflictos remite a la siguiente cuestión:

¿*Quiénes son los autorizados para el “manejo de conflictos”*? Todas las instituciones y niveles descentralizados, pero dentro de los límites en la afinidad de competencias.

El proceso de concertación debe ser diseñado como un conjunto de procedimientos -que aseguran coordinaciones intra-estatales, intra-sociales y entre Estado y socie-

dad. También es una oferta de espacios institucionalizados a los que acuden las partes en “igualdad” de condiciones. Y además es público porque implica responsabilidad.

El paraguas metodológico es hacer efectivo el intercambio de puntos de vista y el logro de visiones generales compartidas. Esto supone la función central de la me-

todología de concertación política entendida como un proceso.

La estrategia es aparentemente elemental: ir y volver de los acuerdos mínimos hacia los temas estructurales.

Los resultados del proceso de concertación por sí mismos no solucionan problemas, ni eximen de la intervención del Estado.

Junto a la instalación del proceso deberá buscarse el cumplimiento de (algunas) las siguientes condiciones:

- Creación de un clima de concertación (clima político de paz y libertad; Responsabilidad ciudadana; condena a la violencia; vigencia del Estado de Derecho)
- Generar una sensación de inclusión.
- Crear “consensos solidarios”.
- Contrarrestar las “angustias sociales” (“amenazas colectivas”).
- Superar los desencuentros entre sociedad civil y política (sociedad civil, comunicación, intelectuales y política).

Puede preverse los siguientes momentos:

- Instalación.
- Endurecimiento.
- Institucionalización.
- Afirmación temática.

Concertación:

Contexto. Existe un compromiso nacional para el cumplimiento de los ODM y es preciso refuncionalizar a los gobiernos territoriales dentro de la reforma política que se avecina.

Conceptos. Hay que introducir la noción de concertación / negociación, política y moralmente superior al pacto. Inevitablemente habrá protagonismos y disputa de liderazgos. Hay que balancearlos pero el liderazgo institucional deberá ser del Consejo Provincial. Existirán fases de concentración en los resultados.

Condiciones. Crear un “clima de concertación”, con sensación de inclusión, participación en los “consensos solidarios” y contrarrestar las “angustias sociales” (“amenazas colectivas”)

La forma concreta (diseño, estructura y procesos) se relaciona con la circunstancias, objetivos concretos y exigencias ciudadanas e institucionales. Deben existir reglas operativas férreamente respetadas, tales como:

- Sólo trasciende a los medios de comunicación lo aceptado por consenso y mediante canales establecidos.
- Sólo se adoptan decisiones por consenso; no hay, consiguientemente, votaciones.
- El registro del debate -que puede ser divulgado como ejercicio de transparencia- es una “transcripción de sentido” impersonal.

Además de las metas, los resultados intangibles esperados pueden ser:

- Diálogo incluyente.
- Conocimiento entre actores.
- Mayores coincidencias.
- Bajar el clima anti-político.
- Incrementar la tolerancia.
- Visión compartida.

Sin embargo, la meta más tangible que puede esperarse es que del proceso salga la exigencia de políticas de Estado y políticas regionales que se inscriban en el cumplimiento de los ODM, bajo la aplicación de una hoja de ruta que establezca ritmos y plazos.

Estado y región

Para el geógrafo brasileño Milton Santos, las regiones “son subdivisiones del espacio geográfico planetario, del espacio nacional o inclusive del espacio local. Las regiones son subespacios de convivencia y, en algunos casos, espacios funcionales del espacio mayor. Hay que recordar que el todo social no tiene otra forma de existencia que la forma regional, ya sea intranacional o internacional. La región fue en el pasado un sinónimo del ejercicio de una territorialidad absoluta de un individuo, familia o grupo; territorialidad a veces se manifiesta a través de ciertas características de identidad, de exclusividad y de límites. Hoy, el número de mediaciones es mucho más grande, lo cual induce a la confusión de que la región ya no existe más”⁸³. Sin embargo, con la globalización, la región y, específicamente el territorio, adquieren gran relevancia.

Con la globalización, las regiones son sistemas territoriales abiertos en permanente interacción con otras regiones; y entre sí construyen identidades económica, cultural, social y política. Nuevamente, Santos resalta el papel de las diversas formas de circulación en esa reorganización de la división internacional del trabajo, sobre todo en lo que toca a la reorganización espacial. El mismo autor señala que la circulación ya no se define por los transportes y las comunicaciones, ya que un nuevo subsistema se levanta y gana un papel rector en las relaciones sociales; se trata del subsistema de regulación, sin el cual no se pueden entender los fenómenos espaciales actuales.

Las regiones entendidas con esa doble dimensión de relaciones internas y externas, no se dan por fuera del proyecto nacional de reconfiguración del nuevo Estado y de la redefinición del pacto territorial. Las regiones hacen parte esencial del mismo y a su vez se constituyen en instrumento para el desarrollo de la nación. Son expresión de la nación y conforman posibilidades para su desarrollo en sus múltiples dimensiones. Para que ello ocurra, el Estado debe promover la equidad territorial, entendida como el acercamiento a una igualdad de oportunidades de desarrollo re-

gional, y la articulación regional como garantía de construcción del proyecto nacional; así como también una eficiente representación de las mismas. Estos elementos son aspectos esenciales para la redefinición del pacto territorial.

En la nueva redefinición del Estado, es preciso reconocer que las regiones son espacios geográficos, que además de pertenecer a la nación, tienen un contenido cultural e histórico específico; son espacios de productividad y de ejercicio de ciudadanías diversas. Por ende, merecen la mayor protección y estímulo del Estado Nacional para su desarrollo y competitividad interna y externa.

La nación debe otorgar a las regiones un status diferente dentro de un mismo Estado, en consonancia con sus particularidades históricas, políticas, sociales o culturales. Ello, porque la región expresa una identidad política propia, susceptible de configurarse políticamente de formas muy diversas.

El Estado debe retomar roles y funciones territoriales que correspondan a la modernización de la sociedad (de desarrollo de la competitividad pero también de satisfacción de sus necesidades básicas). Se precisa la búsqueda de la equidad social y territorial a través de competencias sólida y equilibradamente consensuadas, en el marco de la soberanía de la Constitución, sobre cada una de las partes de la nación.

Es preciso definir el desarrollo regional, el mismo que debe orientarse a la identificación de regiones capaces de producir, competir y superar las disparidades territoriales. Se deben identificar micro-regiones como zonas que comparten vocaciones económicas y posibilidades de desarrollo comunes, así como problemas de infraestructura, ambientales, poblacionales, etcétera, comunes; tradiciones comunes e identidad cultural.

Para ello, es necesario avanzar aun más en la consolidación de un diagnóstico territorial detallado y riguroso, lo que permitiría una más adecuada asignación de recursos a regiones atrasadas para el combate de la desigualdad. La reforma del Estado debe incluir reformas constitucionales para incorporar los conceptos de desarrollo regional, pues no se trata sólo de la reforma de las instituciones, lo cual es absolutamente importante, sino y fundamentalmente es preciso, a través de la reforma institucional concretar la gobernabilidad democrática y la formación de un conjunto de consensos nacionales para la inserción en la globalización, con base en un nuevo modelo de desarrollo. La modernización del Estado debe ser concebida desde el punto de vista de la territorialidad, mostrando la articulación entre territorio y objetivos nacionales

La reforma debe considerar la necesidad de adecuar la gestión del desarrollo regional a los nuevos parámetros impuestos por el orden internacional, político y económico, replanteando el concepto de región, que ahora sería definida como “un te-

83 Para mayor ampliación ver: Santos, Milton: *De la territorialidad al lugar* Barcelona, OIKOS-TAU, 1966; *Metamorfosis del espacio habitado* Barcelona, OIKOS_TAU, 1966; *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción* Barcelona, ARIEL S.A, 2000.

ritorio organizado, estructuralmente complejo, dotado de identidad y de cultura, cuyo tamaño sea el menor compatible con las restricciones de orden práctico”; así como con la paulatina estructuración de una jerarquía regional basada en la libre asociatividad y la concertación de intereses estratégicos⁸⁴ a partir de las nuevas funciones que se plantean para los gobiernos regionales.

Espacio y territorio: conceptos básicos para una reforma institucional

Espacio, territorio y región son categorías básicas para la definición del pacto territorial. Estos conceptos no son absolutos, neutros, ni desprovistos de contenido. Por el contrario, el territorio y la región son expresiones de la espacialización del poder y de las relaciones de cooperación o de conflicto que de ella se derivan⁸⁵. Estos conceptos -espacio, territorio y región- han sido ignorados o, en el mejor de los casos, considerados de manera independiente de las relaciones sociales, y desprovistos de significado y significancia sociopolítica; en muchos casos se los considera como sinónimos.

Durante el último tiempo, la geografía ha realizado importantes aportes en la consideración del espacio, el territorio y la región, y los procesos derivados de sus dinámicas, las que constituyen la esencia de la espacialidad de la vida social. Varios autores⁸⁶ indican que son formas creadas socialmente; no son meros vacíos, sino que participan activamente en los sistemas de interacción, y son el producto de la instrumentalidad de espacio/poder/saber, que provee las bases para espacializar y temporalizar el funcionamiento del poder.

Por ello, no será posible comprender las condiciones histórico-geográficas actuales ni entender los retos futuros e inmediatos, si no se entienden estos conceptos y no se los utiliza correctamente. El espacio geográfico, de acuerdo con Santos (1997), es un conjunto indisociable de objetos y de sistemas de acciones. Los sistemas de objetos no ocurren sin los sistemas de acciones y estos últimos no suceden sin los primeros. El espacio es construido históricamente⁸⁷.

84 Boisier, Sergio: 2001: *La odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y la descentralización*, Medellín, 2002.

85 Montañez y Delgado: *Espacio, territorio y región. Conceptos básicos para un proyecto nacional*, Bogotá, Cuadernos de Geografía No.1-2, Volúmen VII, 2002. Realizan un detenido análisis bibliográfico de los aportes actuales.

86 Idem.

87 Montañez y Delgado, señalan que “el espacio geográfico hoy es un sistema de objetos crecientemente artificiales, provocados por sistemas de acciones igualmente imbuidas de artificialidad, y cada vez

El análisis del territorio es indispensable para la comprensión de la estructuración actual de la formación socio-espacial y de los cambios presentes y futuros. Toda relación social ocurre en el territorio y se expresa como territorialidad. El territorio es el escenario de las relaciones sociales y no solamente el marco espacial que delimita el dominio soberano de un Estado. El territorio es un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuos, de grupos y organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales.

El territorio es una construcción social e implica el conocimiento del proceso de su producción y la actividad espacial diversa de los actores; por lo tanto, su capacidad real y potencial de crear, recrear y apropiarse territorio es desigual. Siguiendo a los autores mencionados, en el espacio concurren y se sobreponen distintas territorialidades locales, regionales, nacionales y mundiales, con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones de complementación, de cooperación y de conflicto.

La competitividad es una necesidad de la globalización, la misma que es sistémica. Sólo puede basarse en la creación y uso de ventajas competitivas dinámicas, construidas a partir del conocimiento y de la innovación. El carácter sistémico de la competitividad debe ser leído tanto en términos funcionales como territoriales y en ambos casos se hace referencia a una red de actores que se teje alrededor del producto que aparece como titular de la competitividad. Boisier reitera el carácter sistémico y territorial de esta red. El territorio no es fijo, sino móvil, mutable y desequilibrado. La realidad geosocial es cambiante y requiere permanentemente nuevas formas de organización territorial. Pero además, es preciso indicar el alcance conceptual de los términos territorio, territorialidad y deterritorialización.

Territorio refiere (Geiger, 1996 citado en Montañez y Delgado) a una extensión terrestre delimitada que incluye una relación de poder o posesión por parte de un individuo o un grupo social. Contiene límites de soberanía, propiedad, apropiación, disciplina, vigilancia y jurisdicción, y transmite la idea de cercado. El concepto de territorio está relacionado con la idea de dominio o gestión dentro de un espacio determinado; está ligado a la idea de poder público, estatal o privado en todas las escalas (Correia de Andrade, 1996). Bien puede ser el territorio de un Estado, el de

más tendientes a fines extraños al lugar y a sus habitantes. Vivimos en una época en que el número de objetos del espacio geográfico se ha multiplicado exponencialmente: en los últimos cuarenta años se vieron nacer sobre la faz de la tierra más objetos que en los anteriores cuarenta mil años” (Santos, 1997, citado en Montañez y Delgado: *Espacio, Territorio y región. Conceptos básicos para un proyecto nacional*, Cuadernos de Geografía No. 1-2, Volúmen VII).

los propietarios de la tierra rural o de los conjuntos residenciales cerrados de las ciudades, o los dominios del mercado de una empresa multinacional⁸⁸.

Siguiendo el razonamiento de Montañez (1997), la territorialidad “es el grado de control de una determinada porción de espacio geográfico por una persona, un grupo social, un grupo étnico, una compañía multinacional, un Estado o un bloque de estados”. La misma se refiere al “conjunto de prácticas y sus expresiones materiales y simbólicas capaces de garantizar la apropiación y permanencia de un determinado territorio por un determinado agente social, o Estado, los diferentes grupos sociales y las empresas” (Lobato Correa, 1996: 252, en traducción, citado en Montañez y Delgado). La territorialidad se asocia con apropiación y ésta con identidad y afectividad espacial, que se combinan definiendo territorios apropiados de derecho, de hecho y afectivamente. La superficie de la Tierra está recubierta de territorios que se superponen o se complementan, derivando en diversas formas de percepción, valoración y apropiación; es decir, de territorialidades que se manifiestan cambiantes y conflictivas. Las lealtades al territorio nacen del grado de territorialidad, y en un mismo espacio se pueden yuxtaponer varias lealtades a distintos actores territoriales.

También es preciso considerar que la territorialidad está asociada con el regionalismo (Soja, 1989, citado en Montañez y Delgado), el cual se relaciona con una geografía del poder. Siguiendo al mismo autor, se puede argumentar que la territorialidad y el regionalismo segregan y compartimentan la interacción humana, puesto que controlan la presencia y la ausencia, la inclusión y la exclusión. Ambos expresan las relaciones de poder y son la base para su espacialización y temporalización. La territorialidad regionaliza el territorio; es decir, lo delimita en divisiones espacio-temporales de actividad y de relación denominadas regiones (Giddens, 1984). Es esa diferenciación regional la que constituye el escenario del regionalismo, expresión de la dinámica del poder entre las regiones.

88 Boisier indica que el territorio entendido como una sociedad organizada, con identidad territorial, está siendo revalorizado en el contexto de la globalización y cualquier temor a que pase a un discreto segundo plano es completamente infundado. El autor respalda esta tesis aportando elementos que provienen de la antropología, la sociología, la psicología, la economía, la geografía, la politología y del propio urbanismo; todos los cuales hablan de un territorio de creciente importancia para la generación del desarrollo, que es siempre el objetivo buscado, desarrollo, por cierto, contemporáneamente entendido y vinculado por ello a la asociatividad, al conocimiento, a la potenciación del ser humano, a la sustentabilidad, a la ética y a la endogeneidad. También afirma que el hombre es un “animal territorial” que ocupa, usurpa y defiende su entorno físico con igual o peor ferocidad que cualquier otra especie animal. Ver : Boisier, Sergio: *Crónica de una muerte frustrada: el territorio en la globalización*, Universidad Católica de Chile, 2001.

Pero a pesar de que tales delimitaciones puedan aparecer como rígidas e inmutables, tanto su forma como su dinamismo cambian con el tiempo, dependiendo de la acción humana sobre condiciones espacio-temporales preexistentes.

La deterritorialización -otro concepto clave- se refiere a procesos de pérdida del territorio derivados de la dinámica territorial y de los conflictos de poder entre los distintos agentes territoriales. El territorio se construye a partir de la actividad espacial de agentes que operan en diversas escalas. La actividad espacial (Massey, 1995, citada en Montañez y Delgado), se refiere a la red espacial de relaciones y actividades, de conexiones espaciales y de localizaciones con las que opera un agente determinado, ya sea un individuo, una firma local, una organización, un grupo de poder o una empresa multinacional. Dado que la capacidad y alcance de la actividad espacial es desigual y convergente en los lugares, la apropiación de territorio y, por consiguiente, la creación de la territorialidad, generan una geografía del poder caracterizada por la desigualdad, la fragmentación, la tensión y el conflicto.

Las posibilidades de actividad espacial, y por lo tanto las posibilidades de construcción de territorio, cambian a través de la historia. Lo local no se explica por sí mismo. Por ello, lo global y lo local son elementos constitutivos de la dialéctica del territorio.

Como se observa en estos procesos, en la actualidad el territorio puede formarse de lugares contiguos y lugares en red, y su acontecer puede ser homólogo, complementario y jerárquico (Santos, 1996). Las nuevas realidades ofrecen nuevas oportunidades, enormes ventajas o nuevos peligros y frustraciones.

Todo lo señalado anteriormente tiene manifestaciones de territorialización y deterritorialización y, por lo tanto, es fuente de conflictos y luchas por el poder. Todo es político y política en el territorio, tal como se observa cotidianamente. Por tanto, también hay que hablar de construcción y deconstrucción del territorio.

De manera que al examinar el problema de la construcción del territorio y de la territorialidad, es necesario hacerlo en una perspectiva espacio-temporal o geohistórica; al estudiar estos procesos, hay que tener en cuenta las escalas global, nacional, regional y local en que ocurre la dinámica política, los intereses y los conflictos por y en el territorio, además de los procesos de territorialización y deterritorialización, y reparar en las tensiones entre las distintas escalas. Por supuesto, es pertinente mirar el problema del desarrollo desigual y combinado y sus consecuencias sociales económicas y políticas en la población y el territorio.

Todo país debe tener un proyecto de territorio que se inserte en un proyecto nacional y que al mismo tiempo exprese un claro sentido democrático, al dar cabida a la coexistencia de múltiples territorialidades en el espacio del estado-nación; terri-

torialidades que sean reconocidas y reguladas por la territorialidad estatal, como expresión suprema, en este ámbito, de la existencia ciudadana. Esas múltiples territorialidades no sólo deben corresponder al carácter de la formación histórica, multiétnica y pluricultural, sino también a la condición de individuos, colectividades e instituciones, en su dimensión económica, social y cultural. En suma, las territorialidades deben reconocer al Estado y éste a aquellas. Ello, porque lo público territorial debe servir para el ejercicio de la ciudadanía en el sentido de promover la acción consciente de los individuos para la convivencia social, con base en sus derechos y sus deberes. A su vez, la construcción de ciudadanía implica la construcción de territorialidades democráticas. Asimismo, lo privado territorial debe contribuir a la construcción del proyecto nacional, en la medida en que no se convierta en obstáculo para el ejercicio de la más amplia democracia nacional.

Se trata, al fin de cuentas, de construir los escenarios más propicios para el ejercicio de la ciudadanía, y que allí, ésta se exprese también como el poder de los ciudadanos para controlar la producción social del espacio y del territorio. Todo ello en la perspectiva de consolidar un Estado nacional.

La consideración de las regiones a través de un proceso de descentralización será la característica más nítida de la reforma del Estado.

Pobreza, territorio y responsabilidades institucionales. Algunos elementos metodológicos

En esta sección del documento, se sostiene que existen dos índices que colaboran en la definición de pobreza.

El indicador principal, desde la perspectiva de los gobiernos subnacionales, debe ser el “Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas”, INBI, (que es el complemento a 100 del Índice de Desarrollo Social, IDS). Este índice ya recoge cierto complemento de las variables de ingresos. El INBI está compuesto de “la combinación lineal de los índices de educación, salud y vivienda, y la brecha de pobreza, que maximiza su representatividad”.

Cabe destacar lo siguiente, siempre desde la perspectiva institucional:

- El INBI incluye a la “brecha de la pobreza”, índice que permite determinar la extensión y profundidad de la pobreza definida por la capacidad para acceder a una canasta de bienes y servicios.
- El INBI incluye ponderadamente al Índice de Vivienda, que considera no sólo los indicadores censales sino algunos factores de equipamiento.
- El INBI incluye ponderadamente a los índices de Salud y Educación, respecto de los cuales debe establecerse la relación con la totalidad de las competencias de cada gobierno subnacional.
- En conclusión, el INBI es un indicador más próximo a las competencias de los gobiernos subnacionales. Los indicadores de ingresos, pueden, incluso, adquirir el carácter de factor adicional de ponderación.

Asumiendo lo anterior, puede afirmarse que interesa un indicador que proporcione información de un rango de pobreza. Un ejercicio que puede hacerse es ubicar en orden descendente a las unidades subnacionales de que se trate, con el criterio del INBI, y valorar su ubicación con el número correspondiente del puesto que ocupa. Esto otorga un primer criterio más estrictamente apegado a las necesidades institucionales de los gobiernos subnacionales.

La comparación entre los dos órdenes descendentes de pobreza es importante en función de varias posibles conclusiones:

- Existe un conjunto de parroquias, cantones y provincias que entran en los rangos de las dos clasificaciones. Es importante, por consiguiente, definir los criterios, pues de este modo, un conjunto de parroquias, cantones y provincias no constituyen un problema respecto a si pertenecen o no al universo de población de nuestro interés.
- Existe un conjunto de parroquias, cantones y provincias que entra en uno de los dos rangos de una de las dos clasificaciones. Estas unidades subnacionales “problemáticas” están expresando el tipo de pobreza que les afecta, que tal como ya lo definimos, pueden estar ligadas a los servicios y el equipamiento, o a los ingresos.

Para definir cuáles se “quedan” entre los más pobres, se puede optar por un procedimiento sencillo, consistente en sumar el orden de clasificación tanto en el INBI como en el IPP (por ejemplo, puede ser también el IIPC) y conseguir un tercer ordenamiento, este sí definitivo, de cuáles son las parroquias, cantones y provincias con mayor incidencia de pobreza.

¿Qué problemas técnicos puede tener este procedimiento?

1. El orden descendente lo único que hace es valorar a una unidad por la ubicación en un puesto y destacar la diferencia. En este sentido, se establece que existe una diferencia entre una unidad y otra, pero no su magnitud. Solamente se expresa que existe una diferencia entre una unidad y otra.
2. La suma de las ubicaciones entre los dos órdenes descendentes puede ponderar excesivamente la pobreza medida por ingresos, ya que el indicador de ingresos (brecha e incidencia) repite la referencia. Sin embargo, incorpora el criterio de ingresos. La suma de la ubicación en los dos órdenes insiste solamente en quienes quedan dentro del rango de los más pobres y quienes no, “exacerbando” para ello, la diferencia de ubicación.

¿Qué ventajas aporta el procedimiento?

1. Resuelve una parte de los casos “problemáticos”, ya que se encuentran en el límite según la clasificación que se utilice.
2. Evidencia una franja gris más pequeña que puede tener una resolución más “fácil”, consistente en una ligera flexibilidad de criterios para ser incluidos en una planificación de emergencia.

3. Coopera en eliminar susceptibilidades políticas acerca de la definición de criterios.

Adicionalmente a lo anterior, es preciso realizar una clara diferenciación. En la medida en que se juntó como universo de tratamiento urgente de la pobreza a cantones, parroquias, no se estableció cómo tratar a las duplicidades. ¿Cuáles son las opciones?

- Contabilizar a las parroquias más pobres independiente y separadamente de los cantones más pobres. De este modo, las parroquias más pobres tendrían un tratamiento diferente de los cantones más pobres. Las opciones, entonces, podrían ser, por un lado, una duplicidad, si las localidades pobres entran dos veces como parroquias y como cantones. O, por otro lado, que las parroquias pobres -que generalmente se encuentran contiguas- excluyan al cantón, con lo cual se multiplicarían infinitamente los cantones incluidos, llegándose a un universo extremadamente grande e imposible de cubrir.
- Contabilizar a las parroquias más pobres dentro de los cantones más pobres. De este modo, un conjunto de parroquias definidas como pobres también definen como pobre al cantón. Las opciones que probablemente aparezcan - y que se ubicarían en el plano de lo aconsejable - son, por un lado, que las parroquias más pobres estén ubicadas dentro de una misma “cuenca de pobreza” y dentro de un mismo cantón. Consiguientemente, contabilizado un número de parroquias pobres (o contabilizados por la población cantonal) incluyen en el rango de pobreza al cantón. Por otro lado, pueden existir cantones que entren al rango de pobreza por sus promedios y no por sus parroquias individualmente consideradas. En estos casos, sería plenamente legítimo que sean considerados dentro de un Plan de Emergencia.

La ventaja de esta segunda opción, es que se focaliza mejor a las unidades de intervención, lo que permite una optimización en la localización de los recursos solicitados y en su seguimiento.

Bibliografía de referencia

- Acosta, Alberto et al, *Democracia, desarrollo y descentralización. Por una propuesta alternativa*, Maestría en Desarrollo Andino Regional, ILDIS, Cuenca, 1996.
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, *La descentralización: orientaciones para un proceso*, USAID, 1990.
- Albó, Xavier, *Alcaldes y concejales campesinos/indígenas; la Lógica tras las cifras*, en *Indígenas en el poder local*, Secretaría Nacional de Participación Popular, Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz, 1997.
- Etnias y pueblos originarios*, en *Bolivia en el siglo XX*, Fernando Campero (coordinador), Harvard Club Bolivia, La Paz, 1999.
- Participación social y política en el ámbito rural*, en *El concepto y las experiencias regionales de participación*, Ministerio de Desarrollo Humano, Viceministerio de Participación Popular, Konrad Adenauer Stiftung, La Paz, 1995.
- Albornoz Basagoitia, Edgar, *Ordenamiento Territorial en Municipios Rurales. Una estrategia participativa para el desarrollo sostenible y la gestión local*, Editorial "Los Amigos del Libro", Cochabamba, 1998.
- Albuquerque, F., *Desarrollo económico local y distribución del ingreso técnico*, ILPES, 1996.
- Ameller Terrazas, Vladimir, *Diálogo para la Descentralización: Provocaciones, Avances, Desengaños*, La Paz, 2002.
- La problemática de los gobiernos municipales de escasa población. Consideraciones socioeconómicas para un tratamiento diferenciado*, MDSP/VPPFM-UEFM, La Paz, 1999.
- Ammos, David, *Performance measurement for state and local government*, BID, Washington, 1996.
- Araujo G., María del Carmen, *Descentralización fiscal: el caso de Ecuador*, Editorial Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1996.
- Arboleda, María, *Desarrollo local: la planificación y gestión del desarrollo nacional: el rol de los gobiernos locales*, IULA, CELCADEL, Quito, 1988.
- Ardaya Salinas, Gloria; Verdesoto Custode, Luis, *Bolivia: nuevas racionalidades democráticas en construcción*, ILDIS, La Paz, 1996.
- El sistema político y la descentralización: una lectura desde la cultura política ecuatoriana*, Revista Ciencias Sociales, Escuela de Sociología-Universidad Central del Ecuador, Quito, 2001.
- Ardaya, Rubén, *Procesos de gestión municipal participativa*, La Paz, DDP-USAID, s.f.
- Descentralización y participación. El comité de vigilancia al auxilio de la democracia municipal*, La Paz, 1998.
- La construcción municipal de Bolivia*, SIP, La Paz, 1995.
- Descentralización, teoría, realidad y proyecto político*, en *Umbral* No.12, La Paz, 2003.
- El comité de vigilancia al auxilio de la democracia municipal*, ILDIS, La Paz, 1998.
- El fortalecimiento municipal para la participación popular*, en *Apre(he)ndiendo la participación popular*, Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz, 1996.
- Ensayo sobre municipalidades y municipios*, INIDEM, La Paz, 1991.
- Arias, Iván, *El proceso social de la participación popular: problemas y potencialidades*, en *Participación Popular: avances y obstáculos*, SNPP-UIA, La Paz, 1996.
- Juntas vecinales: recuperar los espacios de poder*; en *Ventana*, La Razón, La Paz, 19 de noviembre 1995.
- Municipio productivo, promoción económica rural. Aprendiendo de la realidad municipal*, PADER, La Paz, 1998.
- Armijo, Marianela, *Proyecto de reforma del Estado: experiencias y desafíos para América Latina. Consideraciones para la investigación de los procesos de reforma y modernización del Estado*, CLAD-Universidad de Chile, Santo Domingo, 2000.
- Asociación de Municipalidades del Ecuador, *Planificación Local Participativa*, Programa de Desarrollo Municipal, Quito, 1996.
- Ayo, Diego; Arias, Iván, *Malas señales del gobierno. Retroceso municipal*, en *Tiempo Político*, La Razón, La Paz, 20 de marzo de 2003.
- Los desafíos de la Participación Popular*, Cuadernos Cebem, La Paz, 1999.
- Municipalismo y Participación Popular. Apuntes de un proceso*, Editorial Muela del Diablo, La Paz, 2003.
- Los distritos municipales en la participación popular*, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, La Paz, 1998.
- Voces críticas de la descentralización. Una década de Participación Popular*, ILDIS – FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, Editorial Plural, La Paz, 2004.
- Balslev, Anne, *Distritos municipales indígenas en Bolivia: Las primeras experiencias en el Chaco*, MDH/SNAEGG/SAE, La Paz, 1997.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Descentralización fiscal: la búsqueda de equidad y eficiencia*, en *Progreso económico y social en América Latina*, Informe 1994.
- Ecuador el proceso de descentralización y la capacidad institucional de los municipios*,

- BID, 1999.
Perspectivas de la descentralización política, administrativa y fiscal en Ecuador, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, BID, Quito, 1996.
Mejorar la calidad de los servicios urbanos: en busca de incentivos válidos, BID, 1995.
- Banco Mundial, *Public expenditure review*, Capítulo 3: *A strategic view of decentralization in Bolivia*. *Advances, issues, opportunities and recommendations*, Washington, 2000.
- Descentralización Fiscal: En la búsqueda de equidad y eficiencia*, Washington, 1996.
Instituciones políticas y gestión pública en América Latina, en *Desarrollo más allá de la economía*, Informe Económico Social de América Latina, 2001, Washington, 2001.
El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997, Panorama Gral y Parte I, Washington, 1997.
- Banco Mundial Bolivia, *Del patrocinio al Estado profesional*, Washington, 2000.
- Bandeira, Andrea; García, Fernando, *Reformas y crecimiento en América Latina*, Revista de la CEPAL No.77, 2002.
- Barrios Subelza, Franz, *La Descentralización en tres niveles*, ILDIS, La Paz, 2003.
El Estado triterritorial. Una nueva descentralización para Bolivia, ILDIS, Editorial Plural, La Paz, 2002.
Dictamen especial sobre la descentralización de Bolivia, Ministerio de Participación Popular, La Paz, 2004.
- Barrios, Franz (coord.), *Estudio de evaluación de capacidades institucionales y de gestión prefectural*, Ministerio de la Presidencia/Viceministerio de Coordinación Gubernamental-PAP Holanda, La Paz, 2002.
- Bird, Richard M., *Decentralizing infrastructure: for good or for ill?*, Policy research working paper, No.1258, s.f.
- Blanes, José; Galindo, Mario. *Formas de Participación Municipal de los Pueblos Indígenas*, Consultoría para la Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas, de Género y Generacionales, La Paz, 1995.
- Blanes, José, *Descentralización y participación popular en las comunidades aymaras de Bolivia. Reflexiones sobre el futuro de la modernización del Estado*, CEBEM, La Paz, 2000.
Mallkus y Alcaldes, CEBEM-PIEB, La Paz, 2000.
- Blanes, José; Ayo, Diego, *Participación social y modernización del Estado*, en Carlos Toranzo (ed.): *Las paradojas de la participación: ¿más Estado o más sociedad?*, OXFAM, La Paz, 1999.
Área metropolitana de La Paz, condiciones de competitividad, (inédito), La Paz, CEBEM, 2001.

- Descentralización; un área de posibilidades y conflictos. Lecciones del caso boliviano*, en *Retos para la Cooperación Europea*, Red de Cooperación Euro-Latinoamericana, Desarrollo Local y ciudadanía en América Latina, Madrid, 2003.
El reto de la planificación descentralizada, CEBEM, La Paz, s.f.
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, FCE, s.f.
- Böhrt Irahola, Carlos, *La descentralización del Estado Boliviano: Evaluación y perspectivas*, FUNDAPPAC, Fundación K. Adenauer, La Paz, 2000.
- Bohrt, Carlos, *La descentralización del estado boliviano, evaluación y perspectivas*, La Paz, 2001.
- Boisier, Sergio. *El difícil arte de hacer región. Las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional. Conceptos, problemas y métodos*, Centro de estudios regionales andinos Bartolomé de las Casas, Cusco, 1992.
En busca del esquivo desarrollo regional: entre la caja negra y el proyecto político, ILPES, Santiago de Chile, 1995.
- Bojanic, Alan; Canedo, María Elena; Gianotten, Vera; Morales, Miguel Angel; Ranaboldo, Claudia; Rijssenbeek, Winifred. *Demandas Campesinas. Manual para un análisis participativo*, Embajada Real de los Países Bajos, La Paz, 1994.
- Booth, Davi, *Popular Participation. Democratising the State in the Rural Bolivia*, Stockholm University, 1996.
- Borja, Jordi, *Estado y ciudad: descentralización política y participación*, PPU, Barcelona, 1988.
Ciudades, Planeamiento estratégico y gobierno de la ciudad, ponencia Seminario Regional sobre Alternativas de Cooperación Público-Privada para el Desarrollo Urbano en América Latina, Quito, 1995.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos; Cunill Grau, Nuria, *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD, Paidós, Caracas, 1998.
- Brockmann, Erica, *Asignatura pendiente: prefecturas y consejos departamentales en Temas en la Crisis*, No.64, 2003, La Paz.
- Burky Shahid, Perry Guillermo; Dillinger, William et. al. *Más allá del centro. La descentralización del Estado*, Banco Mundial, Washington, 1999.
- CAAP, Centro Andino de Acción Popular, *La reforma del Estado*, en Ecuador Debate No.28, CAAP, Quito, 1993.
- Calderón Fernando; Laserna, Roberto (comps.), *El poder de las regiones*, CERES/CLASCO, Cochabamba, 1983.
- Campbell, Tim, *Innovations and risk taking: the engine of reform in local government in Latin America and the Caribbean*, World Bank discussion paper No.357, 1997.
- Campbell, Tim, et al, *Descentralización hacia los gobiernos locales en los países latino-*

- mericanos: estrategias nacionales y respuesta local de la planificación, gastos y administración, s.e., s.l., 1991.
- Carrillo Fernando. (Ed.) *Democracia en déficit*, BID, Washington, s.f.
- Carrillo, Fernando, *El déficit de la democratización en América Latina*, capítulo 1 de *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y El Caribe*, BID, Washington, 2001.
- La descentralización: un proceso de confianza nacional*, Nueva Sociedad No.142, Caracas, 1996.
- Gobiernos locales y descentralización en el Ecuador*, Cuaderno de Desarrollo Local No.25, IULA, CELCADEL, Quito, 1996.
- Castañeda, Tarcisio, *Para combatir la pobreza: política social y descentralización en Chile durante los 80s*, CEP, Santiago de Chile, 1993.
- Centro Latinoamericano de capacitación y desarrollo de los Gobiernos Locales, *Autonomía local, descentralización y desarrollo municipal en América Latina*, IULA/BID, Tomo No.25, 1996.
- Cuadernos de desarrollo local*, CELCADEL, Quito, s.f.
- El desarrollo económico en la Agenda de los gobiernos municipales*, IULA/Comunidad Europea, Tomo No.30, 1998.
- El Municipio como promotor del desarrollo económico local*, IULA/CELCODEL, Seminario Internacional, Tomo No.13, Costa Rica, 1992.
- Gestión de servicios municipales en América Latina: Experiencias y opciones para mejorar su eficiencia*, IULA/BID, Tomo No.24, 1995.
- Integridad Municipal para América Latina*, IULA/World Bank Institute, Tomo No.33, 1998.
- Los procesos de reforma del Estado a la luz de las teorías de género*, IULA/USAID, Tomo No.26, 1997.
- Modernización municipal: Planeación participativa, organización social y la movilización comunitaria*, IULA/CELCODEL, Tomo No.11, 1992.
- Nuevas Estrategias Municipales frente a los desafíos del desarrollo local*, IULA/CELCODEL, Seminario Taller, Tomo No.8, 1991.
- Proyecto familia, comunidad local y municipio*, IULA/USAID, Tomo No.18, 1995.
- Cernea, Michael M., *The building of participation: testing bottom-up planning*, World Bank Discussion Papers, 1992.
- Charles, Lindblom, *El proceso de elaboración de políticas públicas*, MAP/ Instituto Nacional de Administración Pública (Cap.I, III, VI, VII, VIII y IX), Madrid, 1991.
- Chirinos, Luis, et al, *Viejo escenario, nuevos actores: problemas y posibilidades de la gestión municipal en ciudades intermedias de América Latina*, CIUDAD, Quito, 1991.

- Christensen, Mark; Yoshimi Hiroshi, *Public sector performance reporting: New public management and contingency theory insights*, Working paper, Australia, 2001.
- CORDES, *La ruta de la gobernabilidad. Informe final del proyecto Cordes – Gobernabilidad*, Quito, 1998.
- Coronel, César, *Centralización y descentralización: el caso de Guayaquil*, en Coronel, César, et al, Quito, 1993.
- Coronel César, et al, *Descentralización y gobiernos municipales*, CORDES, Quito, 1993.
- Corragio, José Luis, *La propuesta descentralizadora: límites y posibilidades*, Revista Ciudad Alternativa No.10, CIUDAD, Quito, 1995.
- Las dos corrientes de la descentralización en América Latina*, Revista Ciudad Alternativa No.5, CIUDAD, Quito, 1991.
- Cremer, Jacques; Estache, Antonio; Seabright Paul, *The decentralization of public services: lessons from the theory of the firm*, Policy research working paper, No.1345, World Bank, s.f.
- Crozier, Michel, *Cómo reformar al Estado*, FCE, México, 1995.
- Cunill Grau, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad, nuevas formas de gestión pública y representación social*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Nueva sociedad, Caracas, 1997.
- De la Cruz, Rafael, *La descentralización necesita una reforma fiscal*, presentado en Seminario Políticas Económicas para América Latina, Quito, 1994.
- Di Gropello, Emanuela; Cominetti Rosella (comps), *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, CEPAL, Santiago, 1998.
- Díaz-Polanco, Héctor, *Autonomía Regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, Siglo Veintiuno Editores, México.
- Documentos de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), *Una nueva gestión pública para América Latina; El control social sobre la administración pública; Modelos de institucionalización orgánica del control social sobre los resultados de la administración pública; El control social sobre la administración pública*, Caracas, 1997.
- Domínguez Martines, José, *Provisión y producción de servicios productivos: principales aspectos teóricos y metodológicos*, s.l., 1995.
- Estache, Antonio; Sinha, Sarbajit, *Does decentralization increase spending on public infrastructure?*, Policy research working paper, No.1457, s.f.
- Estache, Antonio, *Decentralizing Infrastructure: advantages and limitations*, World Bank Discussion Papers, 1995.

- Etesse, Grégoire, *Entre el método y la realidad. Balance e interpretación del Seminario-Taller sobre Diagnósticos y Estudios en Proyectos de Desarrollo Rural*, RURALTER Revista de Desarrollo Rural Alternativo No.3, CICDA, Lima, 1988.
- Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia, *Propuesta de Descentralización de Salud Desde la Perspectiva Municipal*, La Paz, 2003.
- Finot, Iván, *Descentralización en América Latina, cómo conciliar eficiencia con equidad*, artículo publicado por el CLAD en Reforma y Democracia No.10, 1998
- Cómo conciliar eficiencia con equidad*, ILPES, Santiago de Chile, 1997.
- Democratización del Estado y descentralización*, La Paz, ILDIS, 1990.
- Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el Desarrollo Local*, CEPAL, 2003.
- Institucionalización política y económica de la participación popular*, en José Luis Exeni (ed.): *Democracia y participación popular*, La Paz, 1996.
- Fiske, Edward B., *Decentralization of education: politics and consensus*, *Directions in Development*, World Bank, 1996.
- Fleury, Sonia *El desafío de la gestión de las redes de políticas*, INDES, Washington, 2000.
- Friedrich Ebert Stiftung, *Bolivia: visiones de futuro*, ILDIS, La Paz, 2002.
- Foro del Desarrollo: *La fuerza de las ideas. Perspectivas y temas para el debate sobre la Bolivia del futuro*. La Paz, 2002.
- Franche, Marc-André: *Experiencias internacionales de acuerdos y concertación sociopolítica: hacia la formación de políticas públicas concertadas*; mimeo.
- Frank, Jonas, *Descentralización y relaciones intergubernamentales en Europa. ¿Lecciones para Ecuador?*, Revista Iconos No.8, FLACSO, Quito, 1999.
- Fundación Friedrich Ebert, *Diez años de descentralización, Resultados y perspectivas*, Bogotá, 1994.
- Fundación Friedrich Naumann, *Enfoques colombianos, La cuestión regional y las políticas de descentralización en Colombia*, Bogotá, 1980.
- Galindo, Mario, *Las contradicciones que debe resolver la Participación Popular*. Grupo de Desarrollo Rural, La Paz. 1995.
- Galindo Mario; Medina, Fernando *Ley de Participación Popular: aspectos económico-financiero*, en *Apre(he)ndiendo la Participación Popular*, SNPP, 1997.
- Descentralización fiscal financiera en Bolivia*, en *República de Bolivia: El pulso de la democracia*, Nueva Sociedad, 1997.
- Galindo, Mario, *Análisis de los informes Safco de la Contraloría General de la República a gobiernos municipales 1995-1999* VPEPP, La Paz, 2001.
- El reto de la democracia participativa* (SPP-MDH, Nueva Sociedad, Caracas, 1997.

- La Participación Popular y la descentralización administrativa*, en *Las reformas estructurales en Bolivia*, Fundación Milenio, La Paz, 1998.
- Políticas y estrategias del medio ambiente urbano*, La Paz, CEBEM, 1993.
- Contradicciones que la participación popular intenta resolver*, en Mario Arrieta et. al., *Participación Popular y desarrollo rural*, Colección de Debate de Políticas Agropecuarias, Club de Economía Agrícola y Sociología Rural, La Paz, 1995.
- El nivel local de gobierno y la descentralización fiscal financiera*, en *República de Bolivia*, Proyecto EMSO/Regional: *Hacia el proceso de descentralización*, La Paz, 1993.
- Evaluación de la Participación Popular en las reformas en Bolivia*, Fundación Milenio, La Paz, 1999.
- Municipio indígena. Análisis político de la profundización de la descentralización en un Estado multicultural*, en Javier Medina (ed.), *Municipio indígena. La profundización de la descentralización en un Estado multicultural*, Ministerio de Participación Popular/Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia, La Paz, 2004.
- Municipio productivo. Conceptos y políticas*, La Paz, GTZ, 1999.
- Participación popular en marcha. Aspectos económico-financieros* SNPP, 1996.
- Participación Popular y desarrollo rural*, en Foro de Desarrollo Rural, ILDIS, Quito, 1995.
- Giraldo, Horacio Duque, *La descentralización y el desarrollo institucional en Colombia. Un análisis de la descentralización*, Bogotá, 1997.
- Gobierno de Bolivia, *Iniciativas recogidas en los Decretos Supremos 27431, Reglamento a la Ley 1654 sobre los Consejos Departamentales y 27457, Estructura organizacional de las Prefecturas de Departamento, aprobados el 7 de abril de 2004 y el 19 de abril, respectivamente*, La Paz, 2004.
- Gobierno Municipal de Cochabamba, *Normas y Reglamentos de Medio Ambiente Municipal*, Cochabamba, 2001.
- Gobierno Municipal de La Paz, *Compendio de Legislación Administrativa Municipal*, La Paz, 2003.
- Gobierno Municipal de Santa Cruz de la Sierra, *Normas y Reglamentos de Medio Ambiente Municipal*, Santa Cruz de la Sierra, 2001.
- González, Edgar, *El Nivel Intermedio en el arreglo institucional: Diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano*, CEPAL/GTZ, 1996.
- González, Hugo, *El federalismo fiscal y la descentralización tributaria*, ponencia presentada en el Seminario de Políticas Económicas para América Latina, Quito, 1994.
- Gray Molina, George (editor), *Construyendo políticas públicas locales en Bolivia*, UDAPSO, La Paz, 1997.
- Gray Molina, George: *El futuro de la participación ciudadana*; en *Bolivia: Visiones de*

- futuro, Friedrich Ebert Stiftung, ILDIS, s.f.
- Grupo propuesta ciudadana, *Descentralización, participación ciudadana y reforma del Estado*, Lima, 1996.
- Grzybowki Candido: *Desmantelar, desmontar, refundar*, Nueva sociedad, Caracas, 2000.
- Harvard Club de Bolivia (edit.), *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*. La Paz, 2000.
- Bolivia en el Siglo XXI: La Formación de la Bolivia Contemporánea*, 1999.
- Heilburn, James, *Administración pública y política urbana*, Marymar, Buenos Aires, 1977.
- Hidalgo, Mauro, et al, *Ciudadanías emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local*, Grupo Democracia y Desarrollo Local, Abya-Yala, Quito, 1999.
- ILDIS, Friedrich Ebert Stiftung: *La descentralización que se viene. Propuestas para la (re) constitución del nivel estatal intermedio*, Editorial Plural, La Paz, 2003.
- Instituto PRISMA: *La pobreza en Bolivia. Políticas, instituciones y resultados (1985 - 1999)*, La Paz, 2000.
- International Institute for Sustainable Development, *Business strategy for sustainable development : leadership and accountability for the '90s*, IISD, Winnipeg, 1992.
- Jackson, Peter M., *The new public sector management: surrogate competition and contracting out* en Price, Catherine M., ed. *Privatisation and regulation: a review of the issues*, Longman Group Limited, London, 1994.
- Jemio Luis Carlos, Eduardo Antelo (edits.) *Quince años de reformas estructurales en Bolivia: Sus impactos sobre inversión, crecimiento y equidad*. CEPAL, Universidad Católica Boliviana, La Paz, 2000.
- Kiiza, Julius. *Does the marketization of public service delivery make sense in a poor market economy*, Working paper, University of Sydney, 3-6 October 2000.
- Klisberg, Bernardo. *El Rediseño del Estado: Una perspectiva*, Instituto Nacional de Administración Pública de México, Edit. Solar Servicios Editoriales, México, 1994.
- Kraemer, Moritz, *Intergovernmental transfers and political representation: empirical evidence from Argentina, Brazil and México*, Inter.American Development Bank, Working paper, Washington, 1997.
- Lamm, Edgar (comp.), *Política, Economía y Derecho vol. 1: Gobierno local, desarrollo institucional y participación comunitaria*, Municipio de Quito, F. Konrad Adenauer, Quito, 1995.
- Larrea, Carlos, *Desarrollo social y gestión municipal en el Ecuador: jerarquización y tipología*, ODEPLAN, Quito, 1999.

- El desarrollo social y gestión municipal en el Ecuador*, Quito, 1996.
- Necesidades básicas y gestión municipal en los cantones del Ecuador*, en Barrera, A., et al, CIUDAD, Quito, 1998.
- Litvack, Jennie, et al, *Rethinking decentralization in developing countries*, Sector studies series, World Bank, 1998.
- Lopez Murphy, Ricardo, *Descentralización fiscal y política macroeconómica*, CEPAL – GTZ, 1996.
- Manor, James, *The political economy of democratic decentralization*, Directions in development, World Bank, 1999.
- Medellín, Torres Pedro, *Las elecciones presidenciales: evidencias e implicaciones de los impactos territoriales de la reforma política*, CIDER / Uniandes, Bogotá, s.f.
- Ministerio de Desarrollo Humano, *El paso de la democracia, Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, Nueva Sociedad, Caracas, 1997.
- Secretaría Nacional de Participación Popular: *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, Nueva Sociedad, Caracas, 1997.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, *Estadísticas Económicas del Proceso de Descentralización*, La Paz, 2002.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación *Legislación Municipal 2002* DIGESTO, La Paz, 2002.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal 1997, *Manual de Planificación Participativa. Lineamientos y bases metodológicos para la formulación de Planes de Desarrollo Municipal*. La Paz, 1997.
- Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Coordinación Gubernamental, *Estudio de Evaluación de Capacidades Institucionales y de Gestión Prefectural*, Ministerio de la Presidencia/Programa de Apoyo Presupuestario del Reino de los Países Bajos, La Paz, 2002.
- Ministerio de Participación Popular, Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia 2003. *Municipio Indígena. La profundización de la descentralización en un Estado multicultural*, Ministerio de Participación Popular/FAM – Bolivia/PADEP, La Paz, 2003.
- Molina, Carlos Hugo, *Evaluación de los consejos departamentales y provinciales, estudios de caso*, Serie Descentralización y Participación No.5, FES-ILDIS, La Paz, 2001.
- Estudios de caso* (serie “Descentralización y Participación Popular”, No. 5), La Paz, 2001
- La descentralización imposible y la alternativa municipal*, en Librillo de Cabildo 1,

- Santa Cruz, 1990.
- Las mancomunidades municipales como política de Estado: la experiencia innovadora de la Gran Chiquitania*, serie Descentralización y Participación No.4, FES-ILDIS, La Paz, 2000.
- Molina, Fernando, *Historia de la participación popular*, Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz, 1997.
- Molina, Sergio; Arias, Iván, *De la nación clandestina a la participación popular*, CEDOIN, La Paz, 1996.
- Muñoz, Francisco, (comp.), *Descentralización*, Trama Social, Quito, 1999.
- Muñoz, Oscar, *El Proceso de industrialización: teorías, experiencias y políticas*, CIEPLAN, s.l., 1990.
- Nohlen, Dieter, *Descentralización política y consolidación democrática*, Caracas, 1991.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Ministerio de Desarrollo Humano, *Apre(he)ndiendo la participación popular: análisis y reflexiones sobre el modelo boliviano de descentralización*, Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz, 1996.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Cooperación política en materia de descentralización del Estado*, Conferencia Regional, Informe del Proyecto sobre "Gobernabilidad y Desarrollo Humano", Caracas 1996.
- Putnam, Robert, *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*, Galac, Caracas, 1994.
- Quesada, Silvia, *La gestión integral de los programas sociales descentralizados al municipio de Capital -Mendoza Argentina-, dentro del marco de Reforma del Estado*, Universidad de Cuyo, 2001.
- Ramírez Alujas, Álvaro Vicente, *Reforma del Estado y modernización de la gestión pública, lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena*, Umbrales, La Paz, 2003.
- Requiao de Mello, Roberto, *Descentralización y reorganización del estado en América Latina*, en Coronel, César, et al, 1993.
- Revista del CLAD, *Reforma y democracia*, Tomo No.12, Caracas, 1996.
- Revista Foro, *Diez años de descentralización*, Tomo No.29, Bogotá, 1996.
- Roca, José Luis. *Fisionomía del regionalismo en Bolivia*. Editorial Plural, La Paz, 1999.
- Fisionomía del regionalismo boliviano*, Ed. Los Amigos del Libro, La Paz-Cochabamba, 1979.
- Rodríguez Ostría, Gustavo, *Mercado interno, liberalismo y conflictos regionales: Cochabamba y Santa Cruz (1880-1932)*, Historia y Cultura, No.18, La Paz, 1990.
- Rodríguez Ostría, Gustavo, *El regionalismo cochabambino, siglos XIX y XX*, en, *Concepto y estudio de las élites regionales*. CERES-ILDIS, Cochabamba, 1991.
- Rodríguez Ostría, Gustavo, *Estado y Municipio en Bolivia*, Ministerio de Desarrollo

- Sostenible, Secretaría Nacional de Participación Popular, La Paz, 1995.
- Rodríguez Alfredo; Velásquez, Fabio, *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, SUR, Santiago de Chile, 1994.
- Rodríguez, Carlos, *Descentralización político administrativa del Estado*, s.e., s.l., s.f.
- Rojas Fernando. *La descentralización fiscal en América Latina*, Revista del CLAD No.3, Caracas, 1995.
- Rojas O., Gonzalo, *Censura constructiva, inestabilidad y democracia municipal*, FES-ILDIS, La Paz, 1998.
- Las varias caras de la representación y la legitimidad democrática*. VV.AA. Democracia y cultura política en Bolivia. CNE, PRONAGOB, BID y PNUD, La Paz, 2001.
- La elección de alcaldes en los municipios del país en 1999-2000: Persistencia de la coalición nacional*. Opiniones y análisis 49. FUNDEMOS, Fundación Hanns-Seidel, La Paz, sf.
- Censura constructora, inestabilidad y democracia municipal*, ILDIS, La Paz, 1998.
- Democracia en Bolivia hoy y mañana. Enraizando la democracia en las experiencias de los pueblos indígenas*, La Paz, CIPCA, 1994.
- La participación, la descentralización y el proceso democrático*, en Temas en la Crisis N° 64, La Paz, 2003, pp. 40-41
- Participación Popular; avances y obstáculos*, Secretaría Nacional de Participación Popular/Unidad de Investigación, La Paz, 1996.
- Rojas O. Gonzalo; Laurent, Thevoz (eds. y coord.), *Participación Popular. Una Evaluación-aprendizaje de la Ley. 1994-1997*, VMPPFM, La Paz, 1998.
- Rojas Gonzalo; Verdesoto, Luis, *La Ley de Participación Popular como reforma de la política. Evidencias de una cultura política democrática en Bolivia*, SNPP, La Paz, 1997.
- Rojas, Gonzalo; Zuazo, Moyra, *Los problemas de representatividad del sistema democrático boliviano, bajo el signo de la reforma del Estado*, ILDIS, La Paz, 1996.
- Rondinelli, Dennis A., *Desarrollo regional y local en una era de integración global: Federalismo favorable al mercado en América Latina y el Caribe*, s.l., 2001.
- Rosenfeld Alex, *Estado, descentralización y gestión económica en Coronel, César, et al*, sl., 1993.
- Rufián, Dolores; Palma, Eduardo. *La descentralización. Problema contemporáneo de América Latina*, ILPES, Santiago de Chile, s.f.
- Sanchez, Ricardo, *Política y Ciudad*, mimeo, s.f.
- Santana, Roberto, *¿Qué hay de los territorios en la descentralización?*, en Ecuador Debate No. 35, CAAP, Quito, 1995.
- Schuurman, Franz, *The decentralisation discourse: post-fordist paradigm or neo-liberal*

- cul-de-Sac?*, en Kay, Cristóbal, ed., *Globalisation, competitiveness and human security*, pp. 150-166. 245 p., Frank Cass, London, 1997.
- Secretaría Nacional de Participación Popular-Cesu, *Democracia y Participación Popular*, ILDIS-CESU, La Paz, 1996.
- Indígenas en el poder local*, La Paz, 1997.
- Silverman, Jerry M., *Public sector decentralization: economic policy and sector investment programs*, World Bank technical paper No.188, Africa Technical Department, 1992.
- Descentralización: criterios y alternativas para la asignación de responsabilidades*, en Coronel, César, et al, 1993.
- Simón Tobalina, J.L., *El estado autonómico y sus matices federales*, Instituto de Estudios de Administración local, Madrid, 1981.
- Temple, Dominique, *Teoría de la Reciprocidad*, GTZ-PADEP, La Paz, 2002.
- Thevoz, Laurent; Barragán, Carmen, (Eds. y Coordinación Gral.) *Participación Popular. Segunda evaluación-aprendizaje de la Ley 1994-99*. VPEPP, La Paz, 2000.
- La descentralización y el desarrollo regional*, en ILDIS: *Las IPDS y la descentralización*, ILDIS, La Paz, 1993.
- Participación Popular bajo presión*, en República de Bolivia: *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, Nueva Sociedad, Caracas, 1997.
- Thoumi, Francisco; Sarmiento, Libardo, *Perspectiva de la descentralización política, administrativa y fiscal en Ecuador*, estudio para Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre 1996.
- Ticona, Esteban; Albó, Xavier, *Jesús de Machaca: la marka rebelde*. Tomo 3 de *La lucha por el poder comunal*. CEDOIN/CIPCA, La Paz, 1997.
- Ticona, Esteban; Rojas, Gonzalo; Albó Xavier, *Votos y wiphalas. Campesinos y pueblos originarios en democracia*, La Paz, CIPCA, 1996.
- Torres, Víctor Hugo, *Sistema de desarrollo local SISDEL: La participación comunitaria y vecinal en la formulación, seguimiento y evaluación de proyectos*, Abya-Yala, Quito, s.f.
- Umbrales, Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo: *Descentralización y Gestión Pública*, La Paz, 2003.
- Unión Internacional de Autoridades Locales, IULA, *Descentralización y privatizaciones*, Democracia Local No. 40-41, Quito, 1993.
- Globalización y descentralización*, Democracia Local No.48-49, Quito, 1996.
- Municipio y nuevas democracias*, Democracia Local No.44-45, Quito, IULA, 1995.
- Unión Internacional de Autoridades Locales, IULA, CELCADEL, *Autonomía local*,

- descentralización y desarrollo municipal en América Latina*, Cuaderno de Desarrollo Local No.25, IULA, CELCADEL, Quito, 1996.
- El municipio como promotor del desarrollo local*, Quito, 1991.
- El municipio: promotor del desarrollo económico local*, Quito, 1993.
- Modernización municipal: planeación participativa, organización social y movilización comunitaria*, en Cuaderno de Desarrollo Local No.11, Quito, 1993.
- Urenda Díaz, Juan Carlos, *La Descentralización político-administrativa departamental: una reforma perentoria miopemente postergada*, en *La descentralización que se viene. Propuestas para la (re) constitución del nivel estatal intermedio*, Friedrich Ebert Stiftung-ILDIS, Editorial Plural, La Paz, 2003.
- La Descentralización Administrativa en Bolivia*, Santa Cruz, 1999.
- Urioste Fernandez de Córdova, Miguel. *Desarrollo rural con participación popular*, Fundación Tierra, La Paz, 2002.
- Urioste Juan Cristóbal, *Constitución Política del Estado. Historia y Reformas*, Fundación Milenio, Serie Instituciones de la Democracia, La Paz, 2003.
- Urioste Miguel, *Desarrollo rural urgente*, Fundación Tierra, La Paz, 1995.
- Descentralización municipal con participación popular: un salto histórico*, Tierra, 1996.
- Varios autores, *Apr(he)ndiendo la participación popular*. Ministerio de Desarrollo Sostenible, Secretaría Nacional de Participación Popular, La Paz, 1996.
- Varios autores, *Participación popular. una evaluación-aprendizaje de la ley 1994-1997*, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, La Paz, 1999.
- Varios autores, *Bolivia hacia el siglo XXI*. CIDES-UMSA, CNR, ANC, CEDLA, CEB, PNUD. La Paz, 1999.
- Velásquez, Fabio, *Descentralización y gestión local en América Latina*, Cali, s.f.
- Velásquez, Rafael; Arias, Iván, *Repitiendo viejos errores*, La Razón, La Paz, septiembre 2003.
- Verdesoto, Luis; Ardaya, Gloria, *Descentralización y poder local en América Latina*, IDRC / CIUDAD, Quito, 1995.
- Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer a la democracia*, ICAM-CEPLAES, Abya-Yala, Quito, 2001.
- Verdesoto, Luis, *Concertación para la descentralización educativa. Propuesta conceptual y análisis de un caso*, Abya Yala, Quito, 1999.
- El concepto y las experiencias regionales de participación*, CLAD, 1996.
- ¿Por qué y para qué descentralizar el Estado ecuatoriano?*, CORDES, Quito, 2000.
- El control social de la gestión pública. Lineamientos de una política de participación social*, CEPLAES, Abya-Yala, Quito, 2000.

- Los conceptos de participación y descentralización mirados desde el caso boliviano*, Revista del CLAD No.12, Caracas, 1998.
- Viceministerio de Participación Popular: *Jóvenes contra la pobreza*, Viceministerio de Participación Popular, La Paz, 2001.
- VPEPP, Serie Investigaciones. *El Uso del Voto de Censura Constructiva*, La Paz, 2000.
- Whitehead, Lawrence, *National power and local power, the case of Santa Cruz de la Sierra*, Cambridge University Press, 1972.
- Wiesner, Eduardo, *La descentralización, el ajuste y el desarrollo municipal en el Ecuador*, BID, Bogotá, 1999.
- Winkler, Donald R., *Diseño y administración de transferencias intergubernamentales: Descentralización fiscal en America Latina*, Documentos para discusión del Banco Mundial, 1994.
- Winkler, Donald R., *The design and administration of intergovernmental transfers: fiscal decentralization in Latin America*, World Bank Discussion Papers, 1994.
- Yaksic, Fabián, *Autodeterminación Municipal. participación popular y anulación del monopolio partidario en la mediación política*. Revista Autodeterminación No.13, La Paz, 1995.
- Zegada María T., *El movimiento regional*. Opiniones y Análisis No.51, Fundemos, Fundación Hanns-Seidel, La Paz.

