

SECRETARIA GENERAL DE CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

XXX CURSO SUPERIOR EN SEGURIDAD Y DESARROLLO

øEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DEL MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL HACIA LOS GOBIERNOS SECCIONALES AUTÓNOMOS COMO MECANISMO DE DESARROLLO LOCALö

TESIS PRESENTADA COMO REQUISITO PARA OPTAR AL TÍTULO DE
MÁSTER EN SEGURIDAD Y DESARROLLO CON MENCIÓN EN GESTIÓN
PÚBLICA Y GERENCIA EMPRESARIAL

Autora: Ing. Com. Lourdes Cerda Nieto

Asesor: Econ. Víctor Hugo Calahorrano

Fecha: Quito, 16 de Junio del 2003



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

AGRADECIMIENTO

Un especial reconocimiento al Ministerio de Bienestar Social, Institución que me ha permitido tener el privilegio de enfrentar este reto, al Instituto de Altos Estudios Nacionales por haberme acogido en sus aulas, donde he logrado conocer la realidad nacional e internacional, a todo el Cuerpo de Asesores y Directores por sus orientaciones; y, de manera especial al señor economista Víctor Hugo Calahorrano por su conducción y criterios acertados para realizar este trabajo individual y más allá del mismo por haberme transmitido la energía para participar activamente en la construcción de una mejor Patria para nuestros hijos.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

DEDICATORIA

Con mucho cariño dedico esta Tesis a mi querida madre señora Ana Nieto, por su dedicación cotidiana para apoyarme, a mis amadas hijas: Lorena Katherine, Cristina Maribel y Carolina Elizabeth Recalde Cerda, por constituir la razón de mi vida y esfuerzo de superación, a mi esposo Luis Cristóbal Recalde León, por su permanente apoyo, comprensión y amor para lograr culminar esta Maestría y a mis compañeros y compañeras de la XXX Promoción por haberme dado la oportunidad de conocerles y compartir con todos este período valioso en mi vida profesional.

INDICE GENERAL

<u>AGRADECIMIENTO</u>	ii
<u>DEDICATORIA</u>	iii
<u>INDICE GENERAL</u>	iv
<u>LISTA DE CUADROS</u>	vi
<u>LISTA DE ANEXOS</u>	vii
<u>INTRODUCCIÓN</u>	8
<u>CAPITULO I LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO</u>	10
<u>1.1. El Ecuador en las dos últimas décadas del siglo XX (1980-2000)</u>	12
<u>1.2. La Constitución Política del Ecuador</u>	17
<u>1.3. La Ley de Modernización del Estado, privatizaciones y prestaciones de servicios públicos por parte de la iniciativa privada.</u>	22
<u>1.4. La Modernización en el ámbito Social</u>	27
<u>CAPITULO II LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR</u>	29
<u>2.1 Conceptualización</u>	31
<u>2.1.1 Desconcentración.-</u>	31
<u>2.1.2 Delegación.-</u>	31
<u>2.1.3 Dependencia.-</u>	32
<u>2.1.4 Adscripción.-</u>	32
<u>2.1.5 Autonomías.-</u>	33
<u>2.1.6 Descentralización.-</u>	34
<u>2.1.6.1. Según el Dr. Rodrigo Borja,</u>	35
<u>2.1.6.2 Según la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social.-</u>	35
<u>2.1.6.3 Según el Dr. Bolívar Castillo:</u>	36
<u>2.2. Algunas experiencias latinoamericanas en materia de descentralización.</u>	38
<u>2.2.1. Experiencia en Chile:</u>	39
<u>2.2.2. Experiencia en México y Argentina:</u>	40
<u>2.2.3. Experiencia en Colombia:</u>	41
<u>2.2.4. El proceso de descentralización en Bolivia:</u>	42
<u>2.2.4. La experiencia de descentralización en Brasil:</u>	43
<u>2.3. Modelos de organización política, territorial, de representación y participación.</u>	46

<u>CAPITULO III EL DESARROLLO DESDE LA PERSPECTIVA LOCAL</u>	54
<u>3.1. Aproximación a la noción del desarrollo local</u>	54
<u>3.2. La gestión local en Latinoamérica</u>	56
<u>3.3. La participación ciudadana en el Ecuador</u>	80
<u>3.3.1. ¿Cómo se materializa la participación ciudadana?</u>	82
<u>3.3.2. Los movimientos sociales y la participación.</u>	83
<u>3.4. Factores que apoyan una efectiva participación social.</u>	87
<u>CAPITULO IV EL DESARROLLO LOCAL EN LO SOCIAL, PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO</u>	90
<u>4.1. El análisis de lo social desde la perspectiva del desarrollo local</u>	90
<u>4.2. Modelos de gestión descentralizada.</u>	93
<u>4.2.1. Regionalización Horizontal</u>	93
<u>4.2.2. Propuesta de Descentralización del Gobierno de la Provincia de Pichincha</u>	96
<u>4.2.3. Algunas experiencias de desarrollo local en Ecuador</u>	98
<u>4.2.3.1. Cotacachi.-</u>	98
<u>4.2.3.2. Guamote.-</u>	100
<u>4.2.3.3. Saquisilí.-</u>	103
<u>4.3.1. planificación del desarrollo local</u>	105
<u>4.3.2. Presupuesto Participativo</u>	130
<u>4.3.2.1. Estudio de caso: la experiencia de Porto Alegre - Brasil</u>	131
<u>CAPITULO V LA DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION DEL MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL.</u>	143
<u>5.1. La Planificación Estratégica del Ministerio de Bienestar Social</u>	145
<u>5.2. El nuevo rol del Ministerio de Bienestar Social</u>	149
<u>5.3. Avances en desconcentración y descentralización</u>	149
<u>5.4. Limitaciones e inconvenientes.</u>	152
<u>CAPITULO VI LA PROPUESTA</u>	153
<u>6.1. Marco institucional.</u>	154
<u>6.2. Mecanismos y parámetros para la transferencia de competencias.</u>	162
<u>CAPITULO VII CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u>	165
<u>7.1. Conclusiones</u>	165

<u>7.2. Recomendaciones</u>	167
<u>ANEXOS</u>	169
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	176

LISTA DE CUADROS

CUADRO	PAGINA
Cuadro No. 1 Número de Municipios según territorio y población	55
Cuadro No. 2 Número de Municipios y Población de América Latina	55
Cuadro No. 3 Número de Municipios de América Latina por Tramos de Población	56
Cuadro No. 4 La autonomía política en los Códigos Municipales	62
Cuadro No. 5 Características del Sistema Electoral de los Gobiernos Locales en América Latina	66
Cuadro No. 6 Proporción de Concejales por residentes en algunas municipalidades Latinoamericanas	67
Cuadro No. 7 Transferencia de Recursos del Estado a las Municipalidades	72
Cuadro No. 8 Personal empleado en las Municipalidades Latinoamericanas	77
Cuadro No. 9 Legislación sobre Participación.	83



LISTA DE ANEXOS

- Matriz de diagnóstico local rápido (DLR), Anexo No.1
- Matriz de causalidad Anexo No.2
- Matriz para identificación de causas prioritarias Anexo No. 3
- Matriz para identificación de soluciones Anexo No. 4
- Listado de Cuerpos de Bomberos transferidos a los Municipios Anexo No. 5
- Estructura Orgánica Macro del Ministerio de Bienestar Social Anexo No. 6
- Estructura Orgánica Macro Transición del Ministerio de Bienestar Social Anexo No. 7

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación denominado: *El proceso de descentralización y transferencia de competencias del Ministerio de Bienestar Social hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos como mecanismo de desarrollo local* tiene una importancia fundamental, dada la situación actual y la necesidad de contar con una alternativa que permita establecer un modelo de desarrollo local que viabilice dicha transferencia en el marco de la descentralización. Se trata de la construcción de nuevas formas de organización política, representación y participación en la toma de decisiones para alcanzar una sociedad más equitativa y socialmente justa.

Se pretende, por tanto, estructurar una propuesta de desarrollo local participativo, dirigido a operativizar adecuadamente la transferencia y desarrollo de competencias desde este Ministerio, del nivel ejecutivo a los Gobiernos Seccionales Autónomos.

El tema constituye un esfuerzo de acercamiento hacia una nueva propuesta social que aporte con el conocimiento del alcance que este proceso ha tenido en el ámbito local y en el contexto de la modernización del Estado que se ha aplicado hasta la actualidad. Se torna importante por tanto, el análisis del marco jurídico referido a la desconcentración y descentralización en el Ecuador.

Este estudio permite consolidar los modelos de participación y desarrollo local y su incidencia en el ejercicio de la democracia participativa; por lo que, son motivo de análisis las experiencias en materia de descentralización de algunos países latinoamericanos como Chile, México, Argentina, Bolivia y Brasil.

Después de la independencia, la dinámica de algunos países latinoamericanos estuvo marcada por una cultura centralista que ha modelado un estado fuertemente centralista, aún en aquellos países federales como el caso de Brasil, Venezuela y México.

Más allá del régimen adoptado por los diferentes países (unitarismo o federalismo), las ciudades capitales se constituyeron en verdaderos centros de poder. El resultado de estos procesos fue la implantación de un modelo de organización político - administrativo del territorio en el que la condición para la unidad nacional estuvo determinada por el fortalecimiento del Estado Central, con una fuerte polarización social y económica que se demuestra en el análisis de lo regional, su evidente segmentación heterogeneidad e inequidad.

Sin embargo, una de las reformas más importantes que América Latina ha experimentado en las dos últimas décadas del siglo pasado es el impulso de políticas y programas de descentralización, lo que ha significado, una distribución del poder entre los niveles del estado y entre éste y la sociedad, dejando huellas en los países que la han aplicado.

Las características de crisis experimentadas por las economías de los países latinoamericanos en los años 80 de siglo XX de la llamada **«década perdida»**, se presentaron como consecuencia de la creciente

deuda externa, limitaciones del comercio exterior, errores en la conducción de la política económica que influyó notablemente en el Ecuador. Así, a inicios de los años 80, la economía ecuatoriana se vio sometida a una transformación hacia la apertura no solamente como una teoría o modelo económico sino como una propuesta ideológica que ha alcanzado niveles de globalidad.

Por otra parte, históricamente, el Ecuador ha presentado características de un mercado centralismo, en la cultura, en la actividad económica y la organización social. Se añade a ello el enfoque espacial - territorial que se ha constituido en un grave problema, afectando de manera directa a la democracia y las posibilidades de desarrollo nacional. Esto ha llevado a la conformación de un estado centralista en los campos político, fiscal y administrativo.

En lo político, se manifiesta a través de un sistema poco representativo y participativo; en lo administrativo, se evidencia a través de la deficiente calidad de los servicios; y, en lo fiscal en la distribución inequitativa y poco solidaria de los recursos.

Con la premisa de que la descentralización de los servicios aumenta la participación social y democratiza el conjunto de la sociedad, toda vez que las decisiones sobre la solución de las necesidades comunitarias se toman cerca de las realidades locales y, por lo tanto, son las más adecuadas a los intereses de la sociedad, se plantean los mecanismos y parámetros que apoyen la transferencia de competencias en el ámbito social hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos y transformen esta realidad.

Así mismo, se convierte en una referencia obligatoria para esta tesis, las experiencias de algunos municipios de países latinoamericanos

incluidos algunos de Ecuador como, Cotacachi Saquisilí y Guamote cuyas experiencias aportarán al conocimiento de los temas de participación, presupuestos participativos y desarrollo local.

A lo indicado, se suma el planteamiento de lo que sería la planificación del desarrollo social, vinculada a la elaboración de los presupuestos participativos desde lo local y de una manera coordinada, Municipios, Consejos Provinciales y los actores de la sociedad mediante la estructuración de Planes de Desarrollo Provincial que prioricen los objetivos, metas y recursos. A esto se suma la necesidad de revisar la estructura de las Instituciones que transfieren las competencias, su rol y ámbito de acción.

La modernización del Ministerio de Bienestar Social, la redefinición de su rol y formulación del Plan Estratégico la ubica como una de las dependencias sociales del sector público con iniciativas de emprender decididamente en los procesos de desconcentración y descentralización. Desde 1995, con la presentación a la Presidencia de la República de un Plan de Desconcentración y Descentralización con metas de corto y mediano plazo (2 y 5 años), cuyo cumplimiento amerita una evaluación de la desconcentración, a través del funcionamiento de las direcciones provinciales de Bienestar Social creadas Noviembre de 2000 y de los convenios de transferencia de competencias, realizadas desde el 2001, como actividades en el ámbito de la descentralización; a fin, de medir los resultados e impactos, específicamente en las áreas de Defensa Contra Incendios, Protección Social, Atención a la Niñez y de los avances logrados en el 2002 a través de las mesas de trabajo con la Asociación de Municipalidades del Ecuador, en coordinación con el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) al interior del programa de

implementación del nuevo Modelo de Gestión del Estado que impulsa esta Institución.

La hipótesis que se inscribe en el tratamiento del tema es la siguiente:

La participación activa y organizada de los sectores sociales y su integración en las gestiones gubernamentales de desarrollo, desde los ámbitos provincial, cantonal y local hacia lo nacional permitirá viabilizar realmente la descentralización y su aplicación.

Los modelos de participación y desarrollo local que han logrado tener éxito, se han acercado a un cambio político fundamental, pasar de la democracia representativa a la democracia participativa utilizando la estrategia de reconciliación de la demanda de servicios con la escasez de recursos y reducción de los conflictos.

A mayor nivel de fortalecimiento institucional local especialmente en lo que tiene que ver con el recurso humano y su capacidad técnica y profesional de convertirse en facilitadores y potencializadores de los actores sociales de comunidades y organizaciones, mayor es la posibilidad de efectivizar con resultados positivos los procesos de descentralización.

Sumado a lo anterior una práctica de procesos de planificación participativa vinculada a la elaboración de presupuestos participativos optimizando fuentes de financiamiento, (Gobierno Central, Gobiernos locales y sociedades locales) requiere contar con nuevas formas

institucionales, capaces de estimular e integrar el potencial existente en la sociedad local.

Rescatar los avances realizados en materia de descentralización en las áreas de bienestar social como elementos básicos para la construcción de una propuesta operativa enfocada desde formas de desarrollo local donde se destaca la participación, el desarrollo del control social y la eficiencia en la prestación de los servicios sociales, mejorando calidad y ampliando coberturas en los programas dirigidos a la población vulnerable.

Asimismo, se tiene como objetivos principales:

- Establecer conclusiones y recomendaciones sobre el alcance de la desconcentración y descentralización del Ministerio de Bienestar Social y si éstos procesos han constituido un apoyo para el desarrollo local.
- Sistematizar algunos modelos nacionales alternativos de desarrollo local cuyas experiencias puedan ser replicadas para su aplicación.
- Identificar las capacidades y fortalezas institucionales del Ministerio de Bienestar Social para que las administraciones locales desconcentradas, lideren, promuevan y faciliten el desarrollo local, la participación ciudadana y la descentralización de las competencias en las jurisdicciones de su competencia.
- Proponer un método de planificación participativa desde lo local a lo nacional.

Para el efecto, el contenido de este trabajo contempla el desarrollo de seis capítulos:

Capítulo I. La modernización del Estado. - el Ecuador en las dos últimas décadas del siglo XX, La Constitución Política del Ecuador, la Ley de Modernización, la modernización en el ámbito social.

Capítulo II. La descentralización en el Ecuador. - Conceptualización desde varios puntos de vista, el análisis de la organización política, territorial, de representación y participación, algunas experiencias latinoamericanas en materia de descentralización.

Capítulo III. El desarrollo desde la perspectiva local.- Aproximación a la noción del desarrollo local, la gestión local en Latinoamérica, la participación ciudadana en el Ecuador, los movimientos sociales y la participación, factores que apoyan una efectiva participación social.

Capítulo IV. El desarrollo local en lo social, planteamiento metodológico.- Análisis de lo social desde la perspectiva del desarrollo local, modelos de gestión de los servicios sociales, la regionalización horizontal, Experiencias de Cotacachi, Guamote y Saquisilí, la planificación y el presupuesto participativo.

Capítulo V. La desconcentración y descentralización del Ministerio de Bienestar Social. - El nuevo rol del Ministerio de Bienestar Social (MBS). Plan estratégico 2001- 2010, avances en desconcentración y descentralización, limitaciones e inconvenientes, actores y factores del proceso de descentralización.

Capítulo VI. La propuesta.- Marco Institucional, mecanismos y parámetros para la transferencia de competencias

Capítulo VII. Conclusiones y recomendaciones

Anexos.

Se aplica en el desarrollo de esta Tesis la metodología analítica descriptiva basada en los métodos deductivo e inductivo así como en fuentes de información secundaria consistente en la recopilación y análisis de documentos especializados, planes, programas e informes sobre los procesos en ejecución, contando además, con datos estadísticos que sustentan el estudio.

En resumen, los asuntos principales de la Tesis tiene que ver con:

- El proyecto político que significa la transferencia de las competencias del Ministerio de Bienestar Social hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos;
- La fórmula social y política de transferencia de las competencias hacia la institucionalidad de los Gobiernos Seccionales Autónomos o, como otra alternativa, a la sociedad organizada; y,
- La concepción y enfoque del desarrollo local.



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

CAPITULO I LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

El proceso de modernización del Estado, teóricamente tiene por objeto incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y productividad en la administración de las competencias y funciones que tiene a su cargo el Estado; así como, promover, fortalecer y facilitar la participación del sector privado y sectores comunitarios en el desarrollo de actividades económicas y sociales, reservadas al mismo. El proceso de modernización del Estado comprende áreas de: racionalización y simplificación de la estructura administrativa y económica del sector público distribuyendo adecuada y eficientemente las funciones, competencias y responsabilidades de sus organismos; descentralización y desconcentración de las actividades y los recursos del sector público; y, desmonopolización y privatización de los servicios públicos y de las actividades económicas asumidas por el Estado y entidades del sector público.

En medio de las condiciones políticas de la posguerra, se creía que los gobiernos actuarían como guardianes sociales y que sus políticas de desarrollo se llevarían a efecto sin barreras administrativas, y el sector público procuraría el bienestar de la gente y asumiría las restricciones financieras y de costo de estos procesos.

A partir de los años cincuenta el pensamiento político y las opciones de desarrollo económico ecuatoriano se ven influenciados por tres fenómenos político-económicos: La desconfianza en el comercio internacional de productos primarios (intercambio desigual) como factor de crecimiento económico; el activismo fiscal como experiencias anglo-americana y europea para atacar los efectos de la posguerra, destinadas a prevenir los períodos recesivos (intervención gubernamental); y, el interés de las agencias de gobierno por el uso de las técnicas de

planificación del desarrollo en países periféricos (industrialización aparentemente exitosa de la Unión Soviética). Además, las políticas de reducción de las brechas de bienestar entre países ricos y pobres dio un giro a la aplicación del modelo de la industrialización por sustitución de importaciones con base a:

- La imposibilidad de acelerar el crecimiento del ingreso y mejorar los niveles de vida a través de las exportaciones de productos básicos;
- No generación de ocupación y ampliación de ahorro a través de las actividades rurales de subsistencia debido al alto excedente de oferta laboral; y,
- Conveniencia de utilizar mecanismos aduaneros de protección de las nacientes industrias a fin de orientar la actividad empresarial hacia la manufactura.

El modelo adoptado en 1957, desembocó implícitamente en un pacto de modernización social+ compartido por todos los sectores sociales, esta estrategia creó nuevas instituciones que respondieron a las exigencias del entorno mundial de la época, reformas jurídicas, crecimiento económico e inversiones públicas, se llegó a creer que el régimen desarrollista era el mejor camino para superar el rezago histórico del subdesarrollo. En la década de los 70, sobre todo a partir del 1972, el Estado se fortaleció gracias al petróleo, provocando un cambio importante en las relaciones estructurales entre éste, la sociedad y la política. La autonomía de acción adquirida por el Estado, lo transformó de cierta forma en el eje de cambios sociales y económicos, que pretendía su supremacía sobre grupos tradicionales de poder al convertirse en un órgano técnico y capaz de orientar el manejo de la economía hacia el desarrollo; sin embargo, no se logró crear un Estado Social porque no se democratizó la política, ni se erradicaron las formas tradicionales de

lucha por el poder y mas bien se acentuó el estado centrista como rezago de la cultura política ecuatoriana, debilitándose el sistema de representación.

Con el retorno al sistema democrático en el Ecuador y la adopción de un modelo constitucional, tuvo como gran objetivo la reforma política de modernizar el sistema de representación en el país, esto es, la creación de nuevos mecanismos de intermediación política entre una sociedad con nuevos actores y un Estado interesado en ampliar sus propias bases de legitimación, su alcance era democrático-liberal, en donde los partidos políticos se convertían en los actores de intermediación y representación, en aras de lograr los niveles de gobernabilidad deseados.

1.1. El Ecuador en las dos últimas décadas del siglo XX (1980- 2000)

A inicios de los años 80, la economía ecuatoriana se vio sometida a una transformación hacia la apertura, no solamente como una teoría o modelo económico sino como una propuesta ideológica que ha alcanzado niveles de globalidad. El modelo de ajuste estructural liderado por el FMI, Banco Mundial y demás organismos multilaterales de crédito BID y CAF, enfrentaron problemas estructurales existentes, propios del capitalismo dependiente.

En medio de este esquema, las políticas de ajuste implantadas desde 1980, ante la inexistencia de un modelo económico estable en lugar de mejorar el nivel de vida de los ecuatorianos lo ha empeorado creando serias distorsiones sociales. Se aplicó la llamada modernización, en un marco de discrepancias entre el discurso oficial, de lo que es la eficiencia administrativa dirigida a favorecer las capacidades creadoras de toda la población como el mecanismo para superar las injusticias

sociales prevalecientes, introducción de reformas institucionales en el Sector Público y la normativa considerada en la Ley de Modernización del Estado, privatizaciones y prestaciones de servicios públicos por parte de la iniciativa privada.

Así, el Gobierno del Ecuador 1992 . 1996, del conservador de Sixto Durán Ballén, cristalizó el proyecto de la mencionada Ley, anhelo que se venía gestando desde hace alguno años atrás a su gobierno. Esta iniciativa contó con el apoyo de empresarios, altos burócratas, analistas y periodistas y en general ciudadanos nacionales y extranjeros. En esta etapa la modernización se convierte en una herramienta que devolvería a ciudadano ecuatoriano la fe en su país, en un sistema que le permita usar su libertad, su creatividad y su deseo de aportar a la sociedad.¹ Esta apreciación sobre la significación de las privatizaciones, a lo que se añade el peso del discurso oficial en lo referente a la reducción del tamaño del Estado, identifica la intencionalidad prioritaria de la modernización de un Estado con problemas que no han recibido similar tratamiento: la existencia de una precaria institucionalidad estatal, la masiva corrupción en todas las esferas de la acción pública y la escasa vigilancia de las leyes.

Luego, en el Gobierno transitorio de 1997 . 1998 de Fabián Alarcón, las privatizaciones implicarían apenas un traslado de propiedad del sector público al sector privado, sin reconocer que detrás de este proceso se destacaron transformaciones de las relaciones sociales que afectaron la distribución del poder. Por lo tanto estas ventas no fueron una muestra de eficiencia o de reducción del déficit fiscal, sino una reducción del número de funcionarios públicos.

¹ Congreso Nacional, Proyecto de Ley de Modernización del Estado en su exposición de motivos, 18 de febrero de 1993.

Es interesante anotar que de conformidad a cifras del Banco Mundial ² EL Estado ecuatoriano en la relación gasto público con el PIB en 1997, no tenía un tamaño superior al de otras economías vecinas: Colombia 11,9%, Ecuador 12,4%, Perú 15,8%, Chile 16,2% Venezuela 16,3%, Bolivia 18,7%, Panamá 25,45%, Costa Rica 26%, Uruguay 29,2%, lo que significa que la incidencia de la reducción del tamaño del Estado en el gasto público, no ha sido determinante para optar por una verdadera modernización en la estructura y funcionamiento de las instituciones del sector público.

A finales de 1999, el Presidente de la República conformó la comisión para la Descentralización, las Autonomías y Circunscripciones Territoriales, con el fin de preparar una propuesta consensuada de carácter nacional que llevaría a establecer un nuevo sistema de gobierno y administración descentralizados. Para la conformación de la Comisión, el Presidente convocó a autoridades y personalidades de organizaciones de la sociedad civil, académicas, del Régimen Seccional Autónomo y del Gobierno Central, funcionaría a través de una Secretaría Técnica y la Unidad de Descentralización y Estructura del Estado, bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de Modernización, CONAM. Esta comisión ha trabajado en lo que ha denominado el Nuevo Modelo de Gestión, que es la propuesta gubernamental para la descentralización, cuyas directrices son las que han orientado las acciones de descentralización emprendidas por las diferentes Secretarías de Estado.

Bajo este contexto, las políticas de ajuste implantadas desde 1980 hasta el 2000 y que se vinculan a la modernización y descentralización, se pueden resumir así:

² Banco Mundial, Informe de Desarrollo Mundial, Washington 1997,

- En sus tendencias de largo plazo, impulsó la consolidación del mercado en el manejo de la economía, con la menor intervención por parte del Estado;
- Se agudizó las tendencias excluyentes y concentradoras, así se acentuó la inequitativa distribución de los ingresos, pues, mientras en 1990, el 20% más pobre recibía el 4,6% de los ingresos, en 1995 fue del 4,1% y en 1999 apenas el 2,46%; en tanto que el 20% más rico de la población acumulaba el 52% en 1990, 54.9% en 1995 y el 61,2% en el año 1999³ Los más ricos aumentaron su participación en 10 puntos porcentuales. A estos datos se añade que los grupos económicos que controlan el poder político, han propiciado la privatización de las empresas y servicios del Estado como mecanismo de asegurar mayores riquezas.

Esta concentración, se manifiesta en todos los ámbitos nacionales, en la cultura, en la distribución de la actividad económica y en la organización social. Ha llevado a la conformación de un estado marcadamente centralista en los campos político, fiscal y administrativo.

En lo político, el centralismo se evidencia a través de un sistema político no democrático y poco representativo y participativo. La inexistencia de mecanismos de participación, pues, los organismos desconcentrados carecen de instrumentos y espacios para la discusión y control de los entes gubernamentales centrales, tampoco se ha garantizado el acceso a las decisiones por parte de las organizaciones de la sociedad, especialmente en sus expresiones provinciales y locales.

³ ACOSTA, Alberto. Breve Historia Económica del Ecuador, Biblioteca General de Cultura , Quito 2002 pag.196.

El centralismo administrativo se percibe en la deficiente calidad en la entrega de los servicios sociales, de educación, salud, etc. La mayoría de ellos son prestados por entidades estatales o por gobiernos seccionales débilmente estructuradas y sin los suficientes recursos económicos, esto provoca falta de transparencia y ausencia en la rendición de cuentas. Las decisiones se las toma al margen de las necesidades reales de la sociedad.

El centralismo fiscal es consecuencia de lo antes mencionado y se expresa en una distribución inequitativa y poco solidaria de los recursos. Además la gestión de los recursos públicos se realiza en forma poco eficiente y transparente.

Por lo analizado y expuesto, **la descentralización** de los servicios aumenta la participación social y democratiza al conjunto de la sociedad, toda vez que, las decisiones sobre servicios comunitarios se toman cada vez más cerca de las realidades locales y por tanto son más representativas de los intereses particulares. Este cambio no solo hace más representativas las políticas públicas sino por lo mismo más eficientes, pues responden efectivamente a las demandas ciudadanas más sentidas.

Por otra parte, la gestión de las políticas públicas a nivel local o provincial, permite una mayor coordinación de éstas, todas ellas íntimamente entrelazadas denominada sociedad local, ~~un~~ sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados⁴. En efecto, el nivel local exige y posibilita una acción coordinada de diversos servicios a la comunidad,

⁴ AROCENA, José ò El desarrollo local: un desafío contemporáneo Centro Latinoamericano de Economía Humana, CLAEH, Venezuela 1999. pag.21

aprovechando economías de escala, sistemas de información e instancias de planificación y diálogo.

Las reformas descentralizadoras del sistema político-administrativo tienden a conceder a los distintos niveles territoriales, provinciales, cantonales locales, grados de ~~autonomía~~⁵ suficientes como para que puedan transformarse en administradores eficientes de sus propios recursos, estas propuestas buscan sistemas alternativos partiendo del principio de liberar la capacidad creadora de los individuos y de los grupos organizados en las sociedades locales.

Todo el análisis respecto de la Conceptualización de lo que realmente es la modernización del Estado y la descentralización como el proceso fundamental de la misma, permite concluir que en el Ecuador no ha logrado aún su configuración adecuada.

1.2. La Constitución Política del Ecuador

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Art.1.- Forma de Estado y Gobierno.-

El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada...

Art. 2.- Territorio del Estado.-

El territorio ecuatoriano es inalienable e irreductible comprende el de la Real Audiencia de Quito con las modificaciones introducidas por los tratados válidos, las islas adyacentes, el Archipiélago de

⁵ DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA, Se entiende por **autonomía**, la potestad de ciertos entes para dotarse a sí mismos de normas propias. Los entes locales en cuanto partes de un todo estatal, tienen garantizada su autonomía, para la gestión de sus respectivos intereses., 2001, Madrid, pag. 218.

Galápagos, el mar territorial, el subsuelo y el espacio suprayacente respectivo.
La capital es Quito.⁶

La sociedad en el ejercicio de la soberanía que le otorga el art. 1 de la Constitución ecuatoriana, se pronuncia a través de mecanismos legales que le otorga el mismo cuerpo de leyes, y pide se tome en cuenta esta decisión concertada de carácter político, sobre la forma de Estado y gobierno optados por autodeterminación, sin que por ello se trastoque la concepción de estado unitario, puesto que éste lo proclama en la carta magna, al tener sus propias responsabilidades. En consecuencia, la administración descentralizada que lleva camino a la autonomía, si es posible y viable.

En el artículo 2, queda afirmada la condición de la irreductibilidad del Estado lo cual tampoco incide en que la descentralización sea causa de modificación de la integridad territorial del Ecuador.

Por otra parte, establece en el artículo 118, son instituciones del Estado: numeral cuatro, ~~las~~ entidades que integran el régimen seccional autónomo⁷.

Esta condición determina que los Gobiernos Seccionales Autónomos son instituciones estatales que gozan de autonomía, son entidades que cumplen función pública por lo que sus funciones y atribuciones se dirigen a la consecución del bien común.

En el Art. 224 de la Constitución Política se establece, igualmente, como representación política los niveles nacional, provincial, cantonal y

⁶ CONGRESO NACIONAL, Constitución Política del Ecuador, R.O. No.1 de 11 de Agosto de 1998. pag. 1

⁷ CONGRESO NACIONAL, Constitución Política del Ecuador, R.O. No.1 de 11 de Agosto de 1998. pag. 17

parroquial; y recomienda el impulso de procesos de desarrollo territorial para optimizar recursos, afianzar las relaciones entre niveles y crear escenarios de mancomunidad o de asociaciones entre organismos subnacionales pertenecientes al Régimen Seccional Autónomo. Se establece como Regímenes Especiales de Gobierno a las Circunscripciones Territoriales Indígenas, los Distritos Metropolitanos y los Distritos Geográficos. Como nivel de representación se establece a las Parroquias.

En el Título XI De la organización territorial y descentralización, Capítulo 1 Del Régimen Administrativo y seccional, artículos 225 y 226, igualmente habla de **descentralización** y **desconcentración** se señala que todas las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, y solo por excepción indica que no podrán descentralizarse:

- 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.

Especifica que la transferencia de competencias comprenderá los recursos equivalentes. "No podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes ni transferencia de recursos, sin la de competencias", dice. Pero, aún va más allá y otorga al proceso una característica especialísima y que ha sido motivo de mucha controversia. Dice que "la descentralización será obligatoria cuando una

entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla". Así, la demanda se impone en el proceso y solo se la condiciona a la calificación de la capacidad. Sin embargo, como no existe en el texto constitucional una explicación de quién o como se calificará la capacidad, el Reglamento a la Ley de Descentralización y Participación Social, contempló que sean los propios organismos seccionales los que corran a cargo de esa calificación a través de una declaración sobre su capacidad al momento de formular su solicitud de competencias, por lo cual el proceso de descentralización ecuatoriano está condicionado a la voluntad de los beneficiarios.

En la transitoria trigésima segunda explica claramente que: *"Para hacer efectiva la descentralización y la desconcentración, el gobierno nacional elaborará un plan anual e informará al Congreso sobre su ejecución"*. En virtud de estos artículos, el Presidente Constitucional de la República, Dr. Jamil Mahuad Witt, decreta en el R.O No.1567 del 3 de diciembre de 1999, la conformación de una comisión para la Descentralización y Autonomías y las circunscripciones territoriales.

En lo correspondiente a los artículos. 228, 233, 234 y 235, establece que los gobiernos seccionales autónomos son ejercidos: en las provincias, por los Consejos Provinciales; en los cantones, por los Concejos Municipales; en las parroquias rurales, por las Juntas Parroquiales; y, en las circunscripciones territoriales indígenas y afro ecuatorianas (a ser determinadas mediante ley), las entidades que se crearen.

En el Art. 229 Asociación de los gobiernos seccionales .- Las provincias cantones y parroquias se podrán asociar para su desarrollo económico y social y para manejo de los recursos naturales⁸.

En virtud de ello se cuenta con la Asociación de Municipalidades del Ecuador AME (Art. 559 de la ley de Régimen Municipal) y el Consorcio De Consejos Provinciales del Ecuador CONCOPE (Art. 118 de la ley de Régimen Provincial).

En lo concerniente a los recursos económicos, el Presupuesto, su conformación y distribución, también se encuentra normado en los Artículos 231 y 232, enunciándose básicamente que:

Los gobiernos seccionales autónomos generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad.

La conformación de los recursos económicos para el funcionamiento de los organismos del gobierno seccional autónomo es:

Las rentas generadas por ordenanzas propias;

Las transferencias y participaciones que les corresponden. Estas asignaciones no podrán ser inferiores al quince por ciento de los ingresos corrientes totales del presupuesto de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central;

Los recursos que perciben y los que se les asigne por ley;

Los recursos que reciban en virtud de la transferencia de competencias; y,

Se prohíbe toda asignación discrecional, salvo casos de catástrofe, previa la declaración de emergencia⁹.

La Constitución Política, diseña el sistema económico y social, es el referente esencial del marco jurídico político general del Estado. La

⁸ CONGRESO NACIONAL, Constitución Política del Ecuador, R.O. 1 de 11 de Agosto de 1998. pag.30

finalidad suprema y última de la norma Constitucional es la protección y la garantía de la libertad y la dignidad del hombre. La acción del Estado por tanto, debe constituir una cohesión de esfuerzos de todos los sectores, de la comunidad en unidad de acción organizada, que se base en la ética social, para poder enfrentar con éxito los retos de un crecimiento equilibrado y equitativo en beneficio colectivo, para superar la pobreza y el atraso, mediante una auténtica modernización social y una descentralización efectiva que requiere el Ecuador de hoy.

1.3. La Ley de Modernización del Estado, privatizaciones y prestaciones de servicios públicos por parte de la iniciativa privada.

Mediante Ley No.50, publicada en el Registro Oficial 349 de 31 de diciembre de 1993, se promulgó la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada. La experiencia en esta materia se ha identificado más con la privatización, la transferencia indiscriminada de actividades del sector

Entre los objetivos que tiene esta ley, están los de establecer los principios y normas generales para regular: la descentralización, la desconcentración y la simplificación⁹; elementos fundamentales del artículo 1 literal b de esta ley.

⁹ CONGRESO NACIONAL, Constitución Política del Ecuador, R.O. 1 de 11 de Agosto de 1998. pag.30

Art. 3 Los procesos de modernización se sujetarán a los principios de eficiencia, agilidad, transparencia, coparticipación en la gestión pública y solidaridad social.

Art. 4 Finalidad.- El proceso de modernización del Estado tiene por objeto incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y productividad en la administración de las funciones en la administración de las funciones que tiene a su cargo el Estado; así como promover, facilitar y fortalecer la participación del sector privado y de los sectores comunitarios o de autogestión en las áreas de explotación económica, reservadas al Estado.

b) La descentralización y desconcentración de las actividades administrativas y recursos del sector público ¹⁰

Las disposiciones de esta Ley y su Reglamento General que fue expedido el 31 de marzo de 1994 y publicado en el Suplemento del Registro Oficial No.1623 de esa misma fecha, y sustituido por el que se expidió el 29 de noviembre de 1994, se aplican a las entidades, organismos y dependencias del Estado y otras entidades del sector público, así como a las personas jurídicas creadas por Ley.

En la práctica, la ley de Modernización ha servido básicamente para promover la participación del sector empresarial altamente capitalizado en áreas reservadas al Estado, esto no sería negativo si no se hubiese dejado de lado la solidaridad social y la participación de los sectores comunitarios o la autogestión, parte fundamental que también consta en la Ley pero que no ha sido promovida.

Cabe recalcar que fue preocupación sustancial del Presidente Durán Ballén la desmonopolización y privatización de los servicios públicos y de las actividades económicas asumidas por el Estado. Esa preferencia se reflejaba en el reglamento inicial, ya que 66 de sus 109 artículos se referían a este tema. En el reglamento de noviembre de 1994, 140 de los

¹⁰ CONGRESO NACIONAL, Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones Servicios Públicos por parte de la Iniciativa privada.

178 artículos que contiene concierne a actividades de privatización de la empresa pública.

Pocos fueron los esfuerzos al menos hasta 1996, para lograr la descentralización del Estado, tampoco se impulsó la modernización del Estado en cuanto a racionalización de funciones y actividades a través de una adecuada desconcentración, que permitiera atender mejor a las provincias periféricas y reubicar al personal que trabajaba ya en el sector público, lo que mas bien se impulsó fue la venta indiscriminada de renuncias sin que ello responda a estudios técnicos sobre las necesidades de personal y sus perfiles, habiéndose dejado en la desocupación a técnicos y empleados en muchos casos, especializados en las diferentes áreas.

La Comisión Nacional de Descentralización, y el Consejo Nacional de Modernización CONAM prepararon, inclusive, un anteproyecto de Ley de Régimen Provincial Autónomo mientras algunos partidos políticos, legisladores y provincias, se adelantaban con proyectos de reformas a la Constitución Política, que posibilitaran el nuevo modelo. Con el nuevo énfasis, el Gobierno Ecuatoriano reestructuró la Comisión Nacional de Descentralización tratando de darle un carácter ejecutivo para que demostrara la voluntad política de implantar este sistema, para, sentar las bases de una eventual autonomía. Es prudente explicar en este punto, la conformación y el trabajo de la Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales, la cual ha sido probablemente uno de los ejercicios de diálogo con mayor representación y participación de la ciudadanía realizado en materia de Modernización del Estado vía descentralización. La primera fue creada mediante Decreto Ejecutivo No. 1567, de 3 de diciembre de 1999, con 25 integrantes. A este grupo se unieron casi 70 técnicos del Banco Mundial (BIRF), Agencia de Cooperación Alemana (GTZ), CONAM, Servicio de

Rentas Internas (SRI), Oficina de la Planificación de la Presidencia de la República (ODEPLAN), Banco del Estado, Ministerio de Finanzas y otros expertos nacionales e internacionales. En total estuvieron representadas 35 instituciones públicas, ministerios, municipalidades, consejos provinciales, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y el Consorcio de Consejos Provinciales, organismos de desarrollo regional, universidades, comités cívicos y movimientos sociales. La Comisión llegó a elaborar una propuesta consensuada de Nuevo Sistema de Gobierno y Administración Descentralizados o Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador, el cual tiene como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de los ecuatorianos a través de una mejor prestación y un mejor acceso de los servicios, una mayor representación y participación ciudadana y una distribución justa y equitativa de los recursos. La propuesta partió de la constatación y conciencia de que, históricamente, el Estado ecuatoriano ha sido centralista y excluyente y que el modelo ha causado un sistema perverso de concentración de riqueza, recursos y posibilidades en uno o dos polos y, por contraste, la dispersión de la pobreza en la periferia.

Por consecuencia, el nuevo modelo propuso:

La descentralización política en busca un sistema más representativo y participativo, que amplíe la representación, que elimine la superposición de funciones y cree escenarios de mancomunidad o asociaciones entre organismos subnacionales.

La descentralización administrativa que defina los roles por niveles de gobierno, aclare las competencias y atribuciones, promueva un sistema de planificación más participativo y mejore los sistemas de control para aumentar las responsabilidades de los gobiernos locales, al

mismo tiempo de acercar los servicios a los usuarios y mejorar el control social; y,

La descentralización fiscal en pro de una redistribución más equitativa de los recursos del Estado con criterios de solidaridad y equidad, transparencia financiera y responsabilidad fiscal, correspondencia de los ingresos con las competencias con el objeto de prestar mejores servicios descentralizados.

La propuesta del modelo fue ampliamente difundida y ha servido de base para los pasos que tomó la nueva Comisión Nacional de Descentralización, a partir de diciembre del año 2000. Esta nueva Comisión, entendió que su mandato principal constituía dar muestras claras y precisas de la voluntad gubernamental de construir un nuevo modelo.

En ese marco de la propuesta, se empleó en menos de cinco meses, en la expedición de un instrumento legal que muchos sectores consideraban imprescindible para asegurar el proceso: el reglamento a la Ley de Descentralización; y, en la elaboración del primer Plan Nacional de Descentralización.

El Reglamento a la Ley de Descentralización, contempla que el Gobierno Central no puede oponerse a la transferencia. Para asegurar que así sean las cosas, establece términos perentorios, relativamente breves, para atender la solicitud de competencias, negociar las condiciones de los convenios de transferencia y ejecutarla. En forma paralela, el Plan Nacional de Descentralización, también previsto en la norma constitucional, establece lo que podría denominar un paquete mínimo de competencias que pueden ser objeto de traslado más o menos

inmediato hacia los gobiernos provincial y cantonal. Señala también las fases inmediatas del proceso de descentralización: una fase de promoción que se ha cumplido parcialmente; una fase de negociación de convenios; una fase de fortalecimiento institucional de los gobiernos seccionales; una de transferencia de recursos y una de evaluación y seguimiento. Casi todas estas fases son simultáneas y no sucesivas, de modo que, si se cumplen, se tenía previsto que a enero de 2002, estaría en pleno apogeo el proceso descentralizador del Estado Ecuatoriano.

Paralelamente a los instrumentos normativos, el Consejo Nacional de Modernización, que es el organismo encargado por la ley para coordinar y ejecutar el proceso de descentralización, promovió primero y está en la fase de ejecución, del convenio de promoción de transferencia de competencias, suscrito entre los Ministerios del Ambiente, Agricultura, Obras Públicas y Turismo, y el Consorcio de Consejos Provinciales.

1.4. La Modernización en el ámbito Social

Los que critican al Estado, defensores del esquema %modernizador+ implementado, han vendido la idea de que los problemas han nacido de la capacidad del ser humano y su potencialidad creadora, que la ineficiencia en la prestación de los servicios sociales, responde a sectores de la educación y salud inoperantes y corruptos, sin meditar y analizar en que condiciones se desarrollan estos sectores y cuáles son los niveles de inversión del Estado en el sector social.

Como ya se indicó anteriormente, en la década de los ochenta se presenta una gran crisis global, los altos índices de endeudamiento externo, limitación del comercio exterior y sobre todo el agotamiento de los modelos político económicos, obligan a la aplicación de medidas que

forman un paquete de reformas patrocinadas por organismos monetarios y crediticios internacionales, entre la principales se cita: medidas de estabilización, destinadas a restablecer el equilibrio macroeconómico, de ajuste estructural como devaluaciones, económico- social: desregulación de los mercados de trabajo y capital adecuación del marco jurídico. Toma especial importancia para algunos países los procesos de descentralización administrativa y privatización de las empresas públicas. Se aplicaron indemnizaciones a programas de compra de renuncias como una forma de reducir personal del sector público, y como consecuencia de la desaparición de instituciones públicas o privatización de empresas estatales.

Todo ello para señalar que el proceso de modernización en el sector social ha sido y sigue siendo aún más complejo, pues el alto costo de las medidas de ajuste económico ha recaído permanentemente en el sector social, sumado a ello el problema actual de las políticas sociales pues no se ha puesto todavía de manifiesto y todos los sistemas de seguridad y de protección social públicos están en crisis.

La búsqueda de una nueva forma de articulación de las políticas sociales pasa por una necesaria descentralización institucional, por los procesos de generación de actores locales del desarrollo entonces desde una perspectiva de desarrollo local, es posible definir una política social que se aproxime más a lo que las sociedades actuales están exigiendo.

El rezago observado en la modernización de la prestación de los servicios sociales se debe fundamentalmente a la excesiva confianza en el Estado concebido como protector, asistencialista y paternalista, productor inagotable de recursos, cuya obligación inclusive por mandato constitucional es la protección y que en las actuales circunstancias con una población vulnerable que supera el 60% no existe la capacidad operativa para ampliar coberturas de atención en los programas sociales

y peor que sean otorgados con calidad, lo que implica una urgente revisión de las estructuras de las instituciones sociales y una reforma urgente a las mismas. Su redefinición es fundamentalmente política pues los sectores sociales reclaman la atención adecuada a sus necesidades y mayor gobernabilidad.

La incorporación de la población al desarrollo, es decir a un proceso productivo eficiente, abierto al intercambio y competencia internacionales comprende variables sociales y espaciales y requiere de la descentralización del poder y de la economía. Esto implica que el Estado consolide un esquema jurídico institucional y administrativo de carácter descentralizado, diferente al actual, dirigido al fortalecimiento de los organismos seccionales a nivel municipal y provincial; la participación y orientación de éstos a una planificación y al desarrollo regional a través de los entes regionales existentes y adecuados procesos de desconcentración administrativa de los entes centrales.

CAPITULO II LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR

La descentralización económica, política y administrativa es un anhelo que se va fortaleciendo en las estructuras de los estados . nación y de sus gobiernos. En el proceso de administrar un país, captar ingresos, establecer prioridades y asignar recursos, se presentan importantes desafíos sobre la autonomía, la participación y el desarrollo local al tratar de conciliar de manera eficiente y justa los objetivos nacionales, regionales y locales.

Concebir a la descentralización como el elemento fundamental del sistema político que permita que las decisiones que afectan a los ciudadanos se tomen de una manera cercana e inmediata a su ubicación,

le da una dimensión totalmente diferente de la manejada hasta ahora, en la que su inadecuada aplicación provoca el ahogo de las iniciativas locales, con el apareamiento de un centralismo y autoritarismo local.

Independientemente de la regulación jurídico-político-administrativa que nos trae la Constitución Ecuatoriana se puede decir que la **DESCENTRALIZACION** es la transferencia a diversas corporaciones o personas de una parte de la autoridad que antes ejercía el Gobierno Supremo del Estado.

La descentralización tiene una naturaleza y fundamento propios que es la de garantizar la independencia local, en cada grupo hace participar a los mejores y más aptos en el manejo y ejercicio de funciones.

Mediante Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, publicada en el Registro Oficial No. 169 del 8 de octubre de 1997, se pretende impulsar la ejecución de la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado, la participación social en la gestión pública, así como poner en práctica la categoría de Estado descentralizado en cumplimiento del mandato constitucional expresado en varios de los artículos de la Carta Magna en vigencia ya analizados.

Se fundamenta también en el Reglamento General de la Ley de Descentralización del Estado, publicado en el Registro Oficial No. 349 s. De 18 de junio de 2001 y el Plan nacional de Descentralización del Estado, publicado en el Registro oficial No, 365 de 10 de julio del 2001.

La reglamentación del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la función Ejecutiva dice: Descentralización: ~~%~~Mediante la descentralización administrativa se transfiere de manera definitiva funciones que desempeñen órganos de la Administración Central a favor

de entidades de derecho público de la administración pública institucional (descentralización funcional) o del régimen seccional autónomo (descentralización territorial).

Un aspecto que considero importante a ser tomado en cuenta es:

LDYPS. Art. 12. En "...los convenios ... deberán señalarse con precisión absoluta los recursos financieros, materiales y tecnológicos necesarios que serán obligatoriamente transferidos para atender las nuevas atribuciones, funciones y responsabilidades. Los recursos a los que se refiere este artículo no podrán ser inferiores a los que las entidades de la Función Ejecutiva dedican para el financiamiento de la prestación de los servicios públicos a transferirse."

2.1 Conceptualización

2.1.1 Desconcentración.-

Según el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, es la delegación de competencias al interior de una dependencia o entidad pública. Se transfiere por acto administrativo como atribución regular y permanente de determinadas competencias, que no implican dotar de personalidad jurídica ni patrimonio propio a un organismo subordinado de la administración centralizada. Para ello, se requiere tener competencia, y la Ley de Modernización contiene antecedentes legales para cualquier delegación con fines de desconcentración.

2.1.2 Delegación.-

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, dice: Es un acto en virtud del cual un órgano administrativo encarga a otro jerárquicamente subordinado, el ejercicio de funciones

conservando la titularidad de las mismas. Efraín Pérez, denomina a este tipo de instituciones a los ministerios de Gobierno y sus unidades administrativas, como una subsecretaría, o una dirección o departamento de un ministerio, que se manejan con presupuesto propio.

2.1.3 Dependencia.-

Normalmente se manifiesta al interior de una persona jurídica de derecho público, sea ésta el Estado o las entidades públicas. Una dependencia es un Ministerio de Estado.

2.1.4 Adscripción.-

La comunidad Internacional administrativista no utiliza muy comúnmente el término de adscripción. En el Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva trae la definición de Adscripción como: *Característica dada por el vínculo por el que una persona jurídica autónoma perteneciente a la administración pública institucional, se integra a la administración pública central o seccional, bajo el principio de tutela y se sujeta a su control.*

Por tanto, la adscripción tiene un poder de control, en los organismos descentralizados, pero a nivel de tutela, es decir ejerce las veces de autoridad con aquellos que se encuentran bajo su jurisdicción. Si nos regimos a órdenes de la tutela, es claro, que el organismo adscrito señala las políticas y directrices a seguir. Su responsabilidad está limitada, como su definición indica, por directorio presidido por un ministro de Estado o un delegado del Presidente de la República, y por los mismos organismos de control público que ejerce el Congreso sobre todos los órganos del Poder Ejecutivo.

En otros sistemas administrativos, no existe este tipo de organismos; sin embargo, en el Ecuador existen organismos adscritos a instituciones gubernamentales.

2.1.5 Autonomías.-

El Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva habla de autonomía y dice: Característica jurídica de entes integrantes de la Administración Pública de expedir su propia normatividad subordinada al ordenamiento jurídico estatal.

La etimología propia proviene de Tucídides (maestro de Hobbes) y Jenofonte llamaban autonomía y los Romanos también denominaba autonomía a los Estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero.

Existen otras acepciones tales como las que provienen del griego *autos*: por sí mismo, y *nomos*: ley. Significa la facultad de darse las propias normas por las que se ha de regir. En la autonomía se tiene la calidad o condición de un pueblo política y económicamente independiente, sujeto a las leyes que emanan exclusivamente de su seno.

El concepto y definición de Autonomías actualmente hacen relación con los municipios o ayuntamientos, en la edad media muchos de ellos se regían por Fueros que eran otorgados por el Rey, de allí la discusión de que no eran fruto de la propia decisión de tales municipios.

Una comunidad autónoma que se considera más antigua en este régimen es el de Navarra, pues esta comunidad tuvo la condición de Reino que la perdió en el siglo XIX, pero la ley de 25 de Octubre de 1839 confirmó sus fueros, sin detrimento de la unidad Constitucional Monárquica.

De esta manera a partir de la ley de 25 de Octubre de 1839 se ampara y respeta los derechos históricos de Navarra, manteniendo tal vigencia en la Constitución aprobada ante las cortes el 27 de Diciembre de 1978. Por tal razón, la Diputación Foral de Navarra, inició en enero de 1979 el proceso de reintegración y mejoramiento del Régimen foral de Navarra.

Como consecuencia Navarra constituye una comunidad Foral con régimen autonómico e instituciones propias, indivisibles, integrada en la Nación Española y solidaria con todos los pueblos.

En la Constitución Ecuatoriana se habla de autonomías, en entidades y empresas autónomas que forman parte de la administración pública o del Gobierno Central, y otras que son autónomas según la Constitución, sin formar parte del Gobierno Central:

Las entidades del régimen seccional, autónomo, el Banco Central, los organismos de control y supervisión, incluyendo el Tribunal Supremo Electoral, las Universidades y escuelas politécnicas, la Casa de la Cultura, la defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y el Registro Oficial.

2.1.6 Descentralización.-

Es, en política, la acción y efecto de descentralizar la organización estatal, o sea de dispensar, con arreglo a un criterio territorial o funcional, los centros de decisión política o administrativa del Estado.

2.1.6.1. Según el Dr. Rodrigo Borja,

Hay dos clases de descentralización: *la administrativa*, que puede darse en el Estado unitario, y *la política*, que caracteriza al Estado federal.+

La descentralización administrativa. Llamada también *descentralización por servicios* o *descentralización*, ella sólo delega ciertas atribuciones del gobierno central a favor de entidades periféricas . tales como los: municipios, las universidades u otras instituciones especializadas- para que éstas presten a la sociedad determinados servicios públicos.

Solamente se trata de una transferencia a favor de autoridades inferiores o corporaciones autónomas de una parte de la autoridad y responsabilidad del gobierno central. En la descentralización administrativa se produce un desplazamiento de facultades hacia los órganos inferiores con la finalidad de descongestionar la tarea de los superiores, pero no se rompen las vinculaciones jerárquicas entre ellos. De modo que los órganos descentralizados de la administración, no obstante tener cierta libertad de movimiento, permanecen bajo la autoridad de los órganos centrales.+

2.1.6.2 Según la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social.-

Ante los innumerables conceptos, apreciaciones y definiciones que en el continente existen sobre la desconcentración y descentralización; en el Ecuador según el Art. 3 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, enunciada en este capítulo, se define a la descentralización como *la* transferencia definitiva de competencias, funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente

financieros, materiales y tecnológicos, de origen nacional o extranjero, de que son titulares el Gobierno Nacional y las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales¹¹.

Así mismo, la desconcentración del Estado es el mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más de sus atribuciones así como los recursos necesarios para su cumplimiento, a otros organismos dependientes, provinciales o no, que forman parte del mismo ente u organismo¹²

2.1.6.3 Según el Dr. Bolívar Castillo:

Las relaciones que el Estado ha mantenido con los Gobiernos Seccionales Autónomos, universidades y otras instituciones u organismos, generalmente han estado en función del criterio de descentralización administrativa, con lo cual no se ha superado el problema del centralismo, más aún, el incumplimiento de los programas por la ausencia de recursos económicos ha postergado permanentemente la aspiración de las diferentes provincias del país a su desarrollo y para algunos impulsores de la descentralización como el Dr. José Bolívar Castillo Vivanco, para quien la descentralización es: % Devolverle a la comunidad , a sus propias organizaciones comunitarias y de manera especial a los gobiernos seccionales , las atribuciones y facultades que les fueron paulatinamente arrebatadas por los afanes de control político del Estado centralista y sus propósitos incesantes y

¹¹ LEY ESPECIAL DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y PARTICIPACIÓN SOCIAL, corporación de Estudios y Publicaciones, actualizada a febrero 1999, pag.2.

crecientes de suplantar a la sociedad civil+ Constituye un aspecto que trastoca aspectos esenciales de la estructura del Estado por lo que no es una acción aislada, para impulsarla en el Ecuador se debe tener un criterio integral y más que legislativo es un acto de voluntad y decisión política de transferir pese a todo los riesgos, atribuciones y recursos desde el Gobierno central hacia los Gobiernos seccionales autónomos: Municipios, Consejos Provinciales y organismos regionales de desarrollo+. En el capítulo V de esta tesis se pone de manifiesto la propuesta de descentralización realizada por el ex presidente de la AME, Dr. Castillo.

Un componente político, que consiste en la elección directa y democrática de las autoridades locales por parte de las comunidades.

En el caso ecuatoriano, las parroquias rurales, los cantones y las provincias ya lo ejercen.

Se trata de un proceso político de transferencia efectiva de atribuciones y recursos del gobierno central a las entidades seccionales autónomas a fin de es éstas tengan plena capacidad de decisión, financiamiento y ejecución de las actividades de conformidad de la ley que le corresponde. Sin descentralización fiscal no hay descentralización real

Resumiendo, diría que la descentralización es un proceso político que involucra a toda la nación, más allá de limitaciones ideológicas, grupales o partidistas y que por lo tanto requiere la movilización, con sentido histórico y de futuro de todas las fuerzas del país.

¹² IDEM.

La necesidad de plantear la reforma del Estado es una realidad, pero no existe un entendimiento en cuanto a las vías para lograrlo, hay varios temas en discusión, pero el que está en la palestra actualmente; y, en el que está motivando discusión es la descentralización como paso previo hacia las autonomías.

Es necesario considerar que los procesos de descentralización del Estado van unidos a la emergencia de propuestas de desarrollo local, o sea aquel modelo de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio provincial se orienta a dinamizar las actividades productivas y económicas a fin de lograr el bienestar de la población. Se trata pues, de la organización de un modelo alternativo de desarrollo que pone énfasis en las iniciativas que ejecutarán los grupos empresariales nativos con la cobertura de los gobiernos locales, provincial y nacional.

2.2. Algunas experiencias latinoamericanas en materia de descentralización.

Históricamente, América Latina registra una tendencia hacia la concentración, tanto en el ámbito territorial como en la toma de decisiones y la asignación de presupuestos. La descentralización se ha propuesto como solución a muchos problemas de gestión de las políticas sociales y como una forma de ampliar los espacios de participación democrática de ahí que se ha determinado su importancia. Sin embargo, al evaluar los procesos descentralizadores aplicados en la región, se advierte la necesidad de examinar con mayor cautela sus resultados.

La descentralización se plantea bajo la premisa de que jerarquizar y fortalecer la acción pública a nivel territorial favorece la eficacia de los

programas sociales. También supone aumentar la eficacia de la participación y la identificación cultural de los participantes con los programas, lo que significa un compromiso mayor de las comunidades involucradas y, por ende, una mayor equidad territorial. Así, la descentralización es una forma de ampliar los espacios de participación democrática, responder mejor a las necesidades locales, brindar servicios más equitativos y vigilar la eficacia de las actividades emprendidas.

El tema de la descentralización está presente en la agenda administrativa de todos los países de la región, aunque se observan muy variados grados de avance en la materia.

2.2.1. Experiencia en Chile:

En Chile, durante la década de 1970 se llevó a cabo una reforma administrativa que pretendía conducir al país a una fuerte descentralización; no obstante, los efectos se han demorado. En las regiones las políticas sociales se ponen en marcha a través de las secretarías regionales ministeriales (SEREMI), que representan a los Ministerios en cada una de las 13 regiones. Los gobiernos regionales, por su parte, están facultados para elaborar y aprobar los planes de desarrollo regional, asignar los recursos regionales, coordinar los programas y proyectos de infraestructura con las autoridades nacionales y comunales, establecer prioridades para la erradicación de la pobreza, facilitar el acceso de la población de escasos recursos a los programas sociales, establecer prioridades de fomento productivo y aplicar las políticas nacionales en esta materia. Evidentemente, tienen bastante autonomía y lo mismo ocurre en el plano municipal. Sin embargo, en lo que se refiere a los municipios, en muchos aspectos la autogestión tiende a revelar grandes diferencias entre ellos, y especialmente la escasez de

recursos en las comunas más pobres. Al comprobar esta realidad, el Gobierno implementó el Programa Especial de Comunas, un plan focalizado para atender en forma prioritaria a las comunas más vulnerables, de acuerdo con un riguroso mapa de la pobreza por regiones.

Sintomática ha sido la experiencia de Chile con el proceso de descentralización, ya que algunas municipalidades se están negando a firmar la continuidad del acuerdo correspondiente en materia de gestión de las escuelas, debido a las graves dificultades financieras por las que atraviesan, que les impiden incluso pagar los salarios de los maestros.

2.2.2. Experiencia en México y Argentina:

En México y Argentina, la desconcentración administrativa está relativamente consolidada, pero en el campo de la toma de decisiones aún resta dotar de competencias a las autoridades locales, para que la descentralización no resulte inoperante, especialmente por la falta de recursos. Se plantea también la necesidad de fortalecer los sistemas de control, seguimiento y evaluación institucional para el uso eficiente de los recursos. En México, el área de salud ha recibido un mandato para redistribuir las labores y prestar mejores servicios en el marco del Acuerdo Nacional de Descentralización de los Servicios de Salud. En lo que se refiere a la pobreza, se ha destinado una partida presupuestaria para superarla y estimular el desarrollo regional mediante la intervención de las comunidades y los gobiernos locales.

Por su parte Argentina tiene experiencias positivas y negativas en materia de descentralización, concebida ésta como una herramienta, utilizada en este país por los gobiernos autoritarios, pues, echaban mano

de la descentralización por problemas de caja para desentenderse de competencias, obras, servicios o funciones. Sin embargo, en la experiencia democrática, la descentralización también ha funcionado como un mecanismo formidable de consolidación del proceso democrático, de incremento de la posibilidad de participación de los habitantes y, como una herramienta de la modernización que ha servido para mejorar la calidad de vida de la gente. Se desarrolla en un marco de diálogo que significa acuerdo, es el principio de la autonomía de la voluntad, que implica convenios para lograr obras, servicios y funciones. Hay que destacar que se apoya en el desarrollo de un sistema de información, datos estadísticos confiables, oportunos, adecuados; la capacitación de los agentes públicos incluido el personal de los municipios y de los sectores regionales, el desarrollo de programas de planificación microrregional. La descentralización conlleva a la recentralización en las comunidades más grandes que permitan diligenciar mejor el proceso transferido.

2.2.3. Experiencia en Colombia:

Es preciso mencionar casos de países vecinos como Colombia como ejemplos del proceso seguido en cada uno de ellos en el tema descentralización:

La descentralización se ha convertido en Colombia en una cuestión de gran actualidad, especialmente a partir de la aprobación de la reforma municipal de 1986 y de la promulgación de la nueva Constitución en 1991. En este momento Colombia atraviesa una fase transicional muy importante, sobre todo en términos jurídico-institucionales, caracterizada por el estudio y la aprobación por parte del Congreso de la República de las leyes derivadas de la Constitución entre ellas algunas relacionadas con el ordenamiento

territorial, el régimen municipal y las relaciones intergubernamentales¹³.

Por otra parte, en Colombia el proceso de descentralización, a diferencia de lo ocurrido en otros países de América Latina, corrió paralelo a la instauración de canales institucionales de participación política y ciudadana. En otras palabras, la modernización de los entes municipales fue entendida no solamente como su fortalecimiento en términos administrativos y fiscales, sino también como la apertura política de los gobiernos locales a la intervención ciudadana+

2.2.4. El proceso de descentralización en Bolivia:

Durante el Gobierno del Presidente Sánchez de Lozada, el equipo técnico dirigido por Carlos Hurtado Molina ex-Secretario Nacional de Participación en Bolivia, diseñó la Ley de Participación Popular para luego en tres años aplicarla. Esto permitió que en 1993 se proponga el proyecto piloto de descentralización, pero el pedido del Presidente fue aplicarlo en todo el País. En este sentido se comprendió que para que exista un proceso de descentralización eficaz es imprescindible la participación ciudadana, porque lo contrario se convierte en un buen ejercicio de adecuación de estructura burocrática de centralismo, no permite la alternativa para que el accionar de la descentralización resuelva problemas concretos en la base social e incorpore a los actores. Se planteó primero un proceso de reconciliación entre la sociedad civil y la sociedad política.

¹³ VELÁSQUEZ, Fabio, La descentralización en Colombia, exposición en el Intercampus programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas 1994.

En el caso boliviano la gobernabilidad tenía cuatro componentes: legitimidad, legalidad, eficiencia y participación.

También fue importante tomar en cuenta la globalización. Todos estos aspectos encuentran una respuesta filosófica directa y efectiva en la ley de Participación Popular Bolivia tuvo en 1999 el 20% de los recursos nacionales transferidos de manera directa a las cuentas de los gobiernos municipales¹⁴.

2.2.4. La experiencia de descentralización en Brasil:

En el caso de Brasil, es una República Federativa que tiene una tradición muy fuerte de autonomía de los Estados y de las Municipalidades.

En Latinoamérica, las federaciones como México y Brasil, Argentina, no fueron creadas como en Estados Unidos o Alemania. Es decir, existieron estados autónomos, que por razón de conveniencia política o geopolítica, decidieron ser una Federación. Estos países eran colonias de España o de Portugal y en el proceso de independencia (quizá por ser de grandes extensiones) decidieron optar por una federación y con esto se daba un nivel de autonomía a las provincias o estados.

En Brasil, la descentralización especialmente fiscal ha ocurrido después de la Constitución de 1988. antes de ello la centralización fue promovida por los gobiernos militares, por lo que la descentralización se convirtió en la antítesis del gobierno central militar, modelo en el que las decisiones se tomaban en Brasilia y todos debían obedecer.

¹⁴ Memoria del Foro experiencias internacionales sobre descentralización y autonomías, Manta, Abril y mayo de 1999.

A partir de la reducción de la inflación, los problemas de la Federación que se tenía después de la Constitución de 1988, se quedaron mucho más claros. No había un equilibrio adecuado, armónico. Se está construyendo lo el Pacto Federativo, porque la descentralización presupone un pacto en que las fuerzas políticas de los tres niveles de gobierno, la ciudadanía, y todos deben participar. En algún momento, varias personas minimizaron la importancia del Gobierno Central, se olvidaron que debe haber alguien para coordinar y orientar las acciones. Ahora estamos rescatando la importancia del papel del Gobierno Central.

Para ayudar al proceso de descentralización, es necesario flexibilidad, gradualismo y transparencia, no se puede hacer las cosas, sin que todos sepan exactamente lo que pasa y las consecuencias. Es necesario que exista una compatibilidad de todo lo que se haga con las gestiones macroeconómicas. Sí se daña todo el equilibrio fiscal de un país por un proceso de descentralización con la repartición de la torta en más del 100%, el país pierde.

Brasil tiene una particularidad: la Federación brasilera está compuesta de 27 estados y un distrito federal y 5.500 municipios, es decir, que los municipios en Brasil, son parte de la federación. Esto se estableció en la Constitución de 1988. Esta es una novedad. No existe Federación, en el Mundo, en que las municipalidades sean parte de la Federación.

Prácticamente, de un día al otro se otorgó autonomía a los municipios, pero la mayoría no estaban preparados, lo que creó serios problemas. Además, en principio se quitó mucho de los ingresos del Gobierno Central y se pasó a los municipios, por lo del paternalismo, que

pasaba fondos a los municipios y estados a través de convenios, negociados, era una manera política de controlar los entes.

En 1990 y 1991 se estableció una operación, denominada Operación Desmonte, por lo cual el Gobierno Central quitó el 80% de los convenios con los estados o municipios y solo realizaba transferencias voluntarias, negociadas, que estaban contempladas en la Constitución como la coparticipación de tributos, las otras, que dependía de los Ministerios, fueron eliminadas. Esto funcionó como una forma de presión para que cada municipio solucione sus problemas. En el inicio fue un proceso de confrontación, porque no hubo un equilibrio, una correspondencia entre las competencias los recursos. Este es el mayor peligro que puede haber.

En la Constitución están establecidas las competencias, las responsabilidades de los tres niveles de gobierno. El Gobierno central tiene a su cargo las relaciones exteriores, defensa nacional, justicia. Pero, también, los gobiernos estatales tienen tribunales federales. El Gobierno Central, además, tiene la administración, la fiscalización del sector financiero, seguro, servicio postal, telecomunicación, etc. Las obligaciones de los estados tienen que ver con justicia, seguridad pública, bomberos, salud, educación, etc. Los municipios tienen educación, servicio urbano, salud, tránsito etc.

Por más esfuerzo que se hizo para poner las responsabilidades claras en la Ley Mayor, es casi imposible, porque Brasil tiene municipios como el de Sao Paulo con siete millones de habitantes y otros con 700 habitantes.

En Brasil hay un sistema a través del cual un porcentaje la recaudación de tributos federales - impuesto sobre productos

industrializados - se ha destinado a municipios y otro a los citados a través de fórmulas. Estos ingresos llegan de manera automática..

Uno de los problemas graves ha sido la deuda pública de los estados. Hay algunos que deben cinco veces los ingresos anuales y el Gobierno Central ha tenido que intervenir y se trabaja como con el Fondo Monetario. Las disparidades millonarias han crecido, por el hecho de que el Gobierno Central perdió su poder para manejar los recursos.

Antes de 1988, Brasil tenía menos de 3000 municipalidades mientras que después de la reforma constitucional casi se duplicó el número de municipios. Se estimuló la creación de municipalidades, con eso se atomizó el exceso del gasto público lo que implica un grave riesgo en la descentralización.

El proceso en el que ahora se trabajando en Brasil es crear convivencia para este pacto federativo, que implica establecer una ley de responsabilidad fiscal, reglas claras sobre endeudamiento público, revisión de los criterios de coparticipación, transferencias, etc., para estimular el esfuerzo fiscal trabajo de capacitación para modernizar la gestión del gasto y la recaudación propia.

2.3. Modelos de organización política, territorial, de representación y participación.

Ecuador se divide en provincias, cantones y parroquias. Cada provincia es administrada por un gobernador, que es nombrado por el Presidente de la República, y por un prefecto provincial integrado con voto dirimente en un Concejo Provincial, ambos elegidos por sufragio universal. Cada cantón constituye un municipio. El Gobierno y la

administración del Municipio están a cargo del Concejo Municipal. Los concejos de las capitales de provincia están formados por un Concejo Municipal y un Alcalde que lo preside, elegidos también por votación popular. Los concejos de los cantones que no son capitales de provincia, excepto aquellos que pasan de 5.000 habitantes, se rigen por un presidente. En cada parroquia el Gobernador de la provincia nombra a un teniente político.

La distancia entre las organizaciones de base y quienes toman las decisiones, han causado en el Ecuador innumerables conflictos, unos de consecuencia inmediata como la agudización e la pobreza y la migración hacia las ciudades y el exterior, otros con efectos de mediano y largo plazo, como la desaparición lenta de estructuras sociales y culturales.

Los primeros efectos se explican con el análisis de la distribución de la pobreza en las áreas urbanas y rurales en el Ecuador. Tomando como muestra el año de 1995¹⁵, se encuentra que, mientras el 75,8% de la población de las áreas rurales corresponde a la clasificación de "pobres", las áreas urbanas los tienen en un 42,4 % de su población.

Si se observa el indicador de indigencia en el mismo año, se constata que un 33,9% de los habitantes del área rural se hallan en esa situación, en contraste con tan solo un 10,6% en el área urbana.

Contrastes entre lo rural y lo urbano que deberían ser adecuadamente considerados.

¹⁵ Secretaría Técnica del Frente Social, Pobreza y Capital Humano en el Ecuador, 1997, Pgs. 133 a 141

En la gran mayoría de los municipios se registran pronunciados desniveles entre los porcentajes de miseria y de pobreza, igual que de necesidades básicas insatisfechas. Las diferencias resultan muy acentuadas entre los sectores urbanos -o que, con criterios reales y no puramente administrativos, pueden tener tal designación- y los rurales. En algunos, esa brecha es realmente terrible.

En Tena, Morona y Pastaza, por ejemplo, la disparidad de los porcentajes de miseria de la población que vive en el sector rural y los que se registran para la que reside en el urbano, rebasa, los 70 puntos. (Niveles de miseria que van del 94,6 al 92,4%, en el sector rural, frente a 5,5; 4,7; 3,6% en las cabeceras cantonales). En Orellana y Lago Agrio, las diferencias son de 62,2 y 58,1 puntos, respectivamente.

En cuanto a disparidades en niveles de pobreza entre la población rural y la urbana, en Pastaza, la diferencia supera los 67,6 puntos; en Morona y Tena, es de 65,5 y 64,8, respectivamente.

Cantones serranos con población indígena predominante en el sector rural y notablemente menor en el urbano, presentan, diferencias de porcentajes de pobreza que van desde 62 puntos a 60, 55, 54 puntos.

Eso ocurre, por ejemplo, en Pujilí, Guaranda, Cotacachi y Riobamba. También en Calvas y Salcedo, con 53 y 52,3 puntos de disparidad en los niveles de falencia económica de la población rural frente a la urbana. (La pobreza rural alcanza niveles superiores al 80% en los tres primeros; y la urbana suele estar entre 9,6 ó el 5%).

En general, en 31 cantones, en los que la magnitud y características de la cabecera cantonal permitió a la Secretaría Técnica del Frente

Social calificar a aquélla como zona urbana (que en total son menos de 100 de los 215 que tiene el país al iniciar el siglo XXI), hay diferencias superiores a los 40 puntos entre los porcentajes de pobreza de los habitantes de los sectores rural y urbano. En 56 (incluidos los mencionados al comienzo de este párrafo), la distancia excede los treinta puntos. En 75, rebasa los veinte puntos.

En contraste, en seis cantones los puntos de diferencia entre los porcentajes de pobreza en la población de los sectores rurales son menores a diez. Ellos son: Santa Ana (0,6 de diferencia), La Libertad, Shushufindi, Balao, con 4,2, 4,4, 4,8 de desniveles, respectivamente; Píllaro y Guayaquil, con disparidad de 9,0 y 9,5 puntos, en su orden. En otros 16, ésta gira ya entre 11,6 y 19,9 puntos.

Los indicadores de calidad de vida y perspectivas de progreso suelen presentar, correlativamente, disparidades, asimismo, dramáticas.

Hay tan solo 2 cantones, Huaquillas y Jaramijó, en los que el porcentaje de pobreza las áreas rurales es menos alto que en las zonas urbanas. En el primero, el índice de pobreza urbana llega al 39%, mientras la rural está en el 29,8%; en el segundo, el 75,3% de la población urbana sufre de pobreza, mientras ello ocurre con el 70,8% de la rural. Las cifras son, en ningún modo, alentadoras.

Una información que se enuncia en el libro Ecuador, Espacio y Sociedad pone de relieve, en forma muy gráfica, las diferencias de lo rural y lo urbano en cuanto a niveles de pobreza. "Si en el campo los pobres representan casi el triple de la población no pobre, en el área urbana la situación tiende a ser inversa: los no pobres son 1,5 veces más numerosos que los pobres"

Quizá ello se deba, a que, con alguna frecuencia y, a veces por el flujo de intereses económicos, políticos o administrativos, al tratar los temas de descentralización y autonomías, se suele fijar la atención, fundamentalmente, en la situación de las provincias de Guayas y de Pichincha, y, tal vez, de una o dos adicionales; o, más concretamente, en modo específico, de los centros electorales de Guayaquil, Quito, Cuenca, y quizá de dos o tres ciudades más.

Cabe indicar que en forma todavía más acentuada un número importante de cantones y parroquias con características básicamente rurales, constituyen la realidad de la marginación, y el centralismo en el país.

El efecto de mediano y largo plazo, caracterizado como la lenta extinción de valores étnico-culturales, se ve claramente en los siguientes hechos:

- Cambio vertiginoso de la actividad económica de las comunidades indígenas, con un desarrollo aún incipiente en la calidad en sus productos y, por consiguiente, poca competitividad;
- El desplazamiento territorial que obliga a los moradores rurales a subemplearse con los nuevos propietarios o a trasladarse a territorios menos productivos y lo a suburbios ciudadanos;
- La pérdida de valores culturales, lenguas, costumbres, idiosincrasias, entre otros;

- La inserción forzada en entornos físicos y humanos ajenos a los propios (los suburbios de las ciudades, y también otros países), que trae consigo la pérdida de las identidades de los pueblos y nacionalidades y escasas posibilidades de mejoramiento integral.
- La falta de políticas con fundamentos territoriales, debida a la ausencia de participación de las comunidades regionales e influida por los factores antes anotados, obliga a que las grandes concentraciones urbanas atraigan migraciones desarticuladas e innecesarias; provocando, a su vez, el abandono y el deterioro de la calidad de vida en las áreas rurales, con impactos a veces irreversibles en los valores y en la cohesión social de culturas y etnias nacionales.

En cuanto al desenvolvimiento político, el Ecuador ha estado marcado por características socio-culturales y determinaciones históricas, que han dado lugar a relaciones clientelares entre los poderes centrales y la población, lo cual ha fortalecido paulatinamente el carácter centralista del Estado; y como consecuencia última, ha minado los niveles de gobernabilidad existentes en el país.

Se podría señalar algunos puntos críticos al respecto:

- Las limitaciones del voto como única expresión de voluntad política: el comportamiento derivado de condiciones de vida precarias obliga a mantener "esperanzas" en los dirigentes elegidos, gestándose lo que se ha dado en llamar "la clase política". Ésta, por diferentes circunstancias, se vuelve "capitalina" en su desempeño y únicamente regresa a sus respectivas regiones durante los procesos electorales,

encontrándose con un electorado altamente pasivo, cuyas opciones se circunscriben al mejor postor de corto plazo.

- Inexistencia de mecanismos de participación en la toma de decisiones: pues los niveles subnacionales carecen de instrumentos y de espacios tanto para la discusión y control de las actividades de los entes gubernamentales en las regiones, como para la toma de sus propias decisiones; limitando, por tanto, su injerencia en el desarrollo local y nacional, y dando mayores márgenes de acción a los niveles centrales. Por otro lado, el nivel central tampoco se ha interesado en garantizar y facilitar el acceso a las decisiones por parte de las organizaciones de la sociedad, especialmente en sus expresiones provinciales y locales.
- La falta de representatividad: ligada con el aspecto anterior, que implica la falta de representación efectiva vinculada a la inexistencia de mecanismos de información, de rendición de cuentas y de control por parte de quienes eligen. Los medios de comunicación entran en un circuito de intereses con los grupos de poder económico, que a su vez aportan con financiamiento para la publicidad de sus candidatos, los que, a la postre, representan solamente los intereses de sus auspiciadores, deslindándose de las demandas de la comunidad. Esta dinámica perversa ha traído, entre otras consecuencias, una deficiente capacidad para la formación de "líderes", tanto nacionales como regionales, y la proliferación de organizaciones políticas sin sustentos territoriales.
- Inexistencia de órganos legislativos en los niveles subnacionales: la existencia de un solo Congreso en el nivel nacional, traslada el tratamiento de todos los temas hacia la capital, perdiéndose la

perspectiva provincial y cantonal; y con ello, la legitimidad de las discusiones; sumergiéndolas en los marcos globales, donde, por lo general, lo específico regional pierde importancia y carece de sustento territorial.

- La bipolaridad político-administrativa existente en el nivel provincial: la existencia actual de un Gobernador, nominado por el Presidente de la República, y de un Prefecto Provincial de elección popular, trae como consecuencia la imprecisión gubernativa en la provincia. Ante esto y por la necesidad de gobernar, las entidades nacionales del orden sectorial, con presencia en las provincias, toman las decisiones que obedecen a los intereses fundamentalmente del centro.

Cabe señalar que el Ecuador ha optado por fortalecer a la única institución que concibe como el sujeto del proceso de descentralización; **el municipio**. Las leyes y los programas en marcha se concentran en el objetivo de elevar su capacidad de absorción de funciones. Este criterio parece generalizarse hasta ser la base de una estrategia, no suficientemente explícita, de descentralización. La importancia que tiene para el éxito del proceso descentralizador, la total adhesión y activa participación de la ciudad capital y de su gobierno local en el proceso de descentralización; hasta el punto de ser el municipio de la ciudad capital el gran impulsor, en este momento, del proceso de descentralización. La nueva Ley de Distrito Metropolitano introduce un elemento de flexibilidad, no es una ley indiscriminada que se aplica por igual a todo municipio sin tener en cuenta sus condiciones específicas; sino que abre la posibilidad de que cualquier municipio -basado en un cierto límite de población- pueda, si es que se considera en capacidad de ejercer esas funciones, acceder a las ventajas que le confiere la ley.

En el Ecuador existe el sentimiento generalizado de que son peligrosas las leyes indiscriminadas que tratan por igual al municipio grande o al municipio pequeño. Se ha optado, entonces, por la descentralización flexible: los resultados que sean capaces de alcanzar los municipios determinarán el hecho de que se legitime el proceso.

CAPITULO III EL DESARROLLO DESDE LA PERSPECTIVA

LOCAL

3.1. Aproximación a la noción del desarrollo local

Al referirse a lo local+existe la posibilidad de caer en ambigüedades e imprecisiones, de dificultades de definición. ¿Qué es lo local? ¿Se trata de un sector por número de habitantes o kilómetros cuadrados?, ¿Es un sistema de interacciones con cierta autonomía? ¿Es una unidad político administrativa?.

Para definir lo local+es indispensable revisar su noción correlativa lo global+¹⁶ en cuanto a entender la pertenencia de lo local a lo global. Así, un departamento o una provincia es local+respecto al país global y una ciudad es local+ respecto al departamento o provincia a que pertenece. En razón de ello cualquier análisis o aseveración en un proceso de desarrollo local está referido a la sociedad global en que está inscrito, sin embargo, ello no significa que no hay que tomar en cuenta las especificidades de la realidad local y que lo local no es una simple reproducción o suma de realidades locales.

¹⁶ Arocena José, El desarrollo local un desafío contemporáneo, Centro Latinoamericano de Economía Humana CLAEH, Editorial Nueva Sociedad, 1988, pag. 8

Para aproximarse a la definición de lo local, se deben tomar en cuenta en dos niveles fundamentales: el socio económico y el cultural.

En el nivel socio económico toda sociedad está compuesta de relaciones interdependientes, la producción de la riqueza generada en ese territorio (sociedad local) es objeto de negociaciones entre los grupos convirtiéndose en relaciones socio económicas de poder local, aquí lo importante es la generación de riqueza a nivel local sobre la cual sus actores ejercen control decisivo, en lo técnico productivo y en la comercialización.

En el nivel cultural, toda sociedad se nutre de su propia historia, constituyendo un sistema de valores interiorizado por todos sus miembros, la identificación del individuo como parte de la ciudad, barrio, metrópoli o región de un país, la expresión, **soy de...** le da pertenencia e identidad. Para que exista ~~la~~ sociedad local es necesario que el conjunto humano comparta territorio, identidad, intereses comunes que lleva a este conglomerado a buscar el bienestar de su sociedad local.

Por lo indicado una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados.

Por otra parte es importante puntualizar que la planificación local supone la existencia de actores locales capaces de iniciativa, así la planificación local e iniciativa permite la permanente interacción de actores y la transformación de la naturaleza y hace la gran diferencia entre la planificación global y centralizada, donde hay un divorcio entre planificadores y protagonistas. Lo local implica el desarrollo de niveles importantes de participación, como la integración de sectores sociales marginados a las gestiones gubernamentales. El tema de la participación será retomado más adelante y analizado en forma más detenida.

3.2. La gestión local en Latinoamérica

La década de los ochenta ha estado marcada en América Latina por fuertes y conflictivos procesos de redemocratización política. En todos ellos la descentralización del Estado ha sido planteada como uno de los objetivos básicos, circunscrita básicamente en la traslación de competencias y el reconocimiento de la autonomía política a los municipios, la promoción de la participación ciudadana y el desarrollo económico local.

Si bien entre los años 1980 y 1990 ha aumentado en América Latina el número de municipios, la relación entre población total y número de municipios todavía es insuficiente y muestra grandes desequilibrios en el interior de los países. Esto denota una presencia de una región submunicipalizada, sobre todo si se hace una comparación con Europa, Canadá y los Estados Unidos. A modo de ejemplo, Francia, con 58@10.000 habitantes tiene 36.000 municipios, y toda América Latina, con 439@00.000 habitantes tiene 15.600 municipios. En América Latina y el Caribe hay un municipio por cada 1.338 Km. de territorio; en Europa hay un municipio por cada 199 Km.

El municipio en América Latina tiene un carácter netamente rural: cerca de un 80% de ellos tienen menos de 25.000 habitantes y sólo el 0,1% del total regional (alrededor de 71 municipios) tienen más de 500.000 habitantes. Es importante señalar la casi inexistencia de institucionalidad para las poblaciones rurales latinoamericanas, así como su poco acceso a los centros de decisión y servicios públicos.

Los cuadros 1, 2 y 3, muestran el número de municipios en relación al número de habitantes y el territorio y, además, la comparación entre América Latina, Europa, Canadá y EEUU. Así mismo, se aporta una clasificación de municipios por tramos de población, a fin de identificar el establecimiento municipal existente en la región.

Cuadro No. 1

NUMERO DE MUNICIPIOS SEGÚN TERRITORIO Y POBLACION			
	Territorio	Población	Nº de municipios
	(miles de Km)	(millones de habitantes)	
América Latina	20.877	439,3	15.600
Europa	24.502	571,5	122.682
Canadá	6.052	26,2	4.657
EEUU	9.372	248	19.200
Fuente: Palma Carvajal, E. (1993) "El nuevo municipio latinoamericano: descentralización y democracia". ILPES, 7 de septiembre de, LC/IP/R.135.			

Cuadro No. 2

NUMERO DE MUNICIPIOS Y POBLACIÓN DE AMERICA LATINA		
América Latina	Municipalidades	Población
Argentina	1.921	28.816.153
Bolivia	311	6.420.792
Brasil	4.490	145.224.381
Colombia	1.061	33.109.840
Costa Rica	81	3.367.455
Cuba	169	10.939.714
Chile	336	13.348.401

Ecuador	169	9.577.568
El Salvador	262	5.118.599
Guatemala	330	8.331.874
Honduras	289	4.443.721
México	2.389	73.013.901
Nicaragua	145	4.357.099
Panamá	67	2.295.285
Paraguay	218	4.098.837
Perú	1.812	22.048.356
República Dominicana	109	6.619.458
Uruguay	19	3.173.566
Venezuela	286	18.103.020
Fuente: Palma Carvajal, E. (1993) "El nuevo municipio latinoamericano: descentralización y democracia".		
ILPES, 7 de septiembre de, LC/IP/R..		

Cuadro No. 3

NUMERO DE MUNICIPIOS DE AMERICA LATINA POR TRAMOS DE POBLACION	
América Latina Tramos de población	Número de municipios
+ de 500.000 habitantes	71
+ de 100.000 y - de 500.000 habitantes	563
+ de 25.000 y - de 100.000 habitantes	2.508
+ de 10.000 y - de 25.000 habitantes	3.983
+ de 5.000 y - de 10.000 habitantes	2.865
+ de 1.000 y - de 5.000 habitantes	3.458
- de 1.000 habitantes	1.017
Fuente de los cuadros 2 y 3: Sierra J. E.(1997) Información Municipal: Datos Estadísticos, Problemas y Desafíos.	

América Latina adoptó el modelo del municipio hispano, sin mayores innovaciones y aplicando recetas externas a menudo sin confrontarlas con la realidad regional. El municipio hispano se caracteriza por estar

constituido por un gobierno dual, formado por un órgano unipersonal denominado alcalde, intendente o prefecto en algunos casos como el ecuatoriano, a más de la presencia del Alcalde (para los cantones) se cuenta con los Prefectos, (para la provincia) y por un organismo colegiado, constituido por los concejales o regidores. Estos dos órganos constituyen el poder del municipio y ejercen las funciones que les asignan los marcos constitucionales y legislativos.

El sistema de gobierno municipal está fundado en una distribución de funciones y relaciones entre sus dos órganos de gobierno. Existen municipalidades de la región donde el órgano colegiado ostenta las competencias normativas, planificadoras, presupuestarias y la de dictar los actos de mayor trascendencia; por su parte, el órgano unipersonal (el alcalde) ejerce las funciones ejecutivas y representativas. Y, en cambio, existen otros casos en que el poder local se encuentra fundamentalmente en el órgano unipersonal.

Dependerá de cómo se produzca la distribución de funciones y competencias entre el órgano unipersonal y colegiado, así como el sistema de las mayorías y minorías que forman parte de los órganos de gobierno y del sistema electoral combinado con el sistema de partidos, para que se creen o establezcan "mayorías sólidas" de gobierno en la municipalidad. Predominan en la región las municipalidades con alcaldes fuertes y concejos débiles, es decir, hay una ausencia de pactos de gobierno local, de estrategias o alianzas de grupos políticos para asegurar la gobernabilidad.

Desde principios de los años ochenta ha plasmado en las Constituciones de casi todos los países de la región la garantía institucional de la autonomía de los municipios, y la definición de la

municipalidad como unidad primaria y autónoma de gobierno dentro del sistema político nacional.

Buena muestra del reconocimiento institucional de la garantía autonómica de los municipios son, entre otras: las Constituciones de Colombia (1991) y Paraguay (1992), que definen a la nación como descentralizada y a la municipalidad como integrante de la organización territorial del Estado y dotada de autonomía municipal; Brasil, donde la Constitución de 1988 reconoce por primera vez a las municipalidades como entidades con rango constitucional; y, entre otras, las Constituciones de México (1983), Guatemala (1986), Nicaragua (1987), Paraguay (1992) y Chile (1992). Asimismo, los códigos municipales de la región también recogen este principio autonómico, configurándolo como el derecho y capacidad efectiva de las colectividades locales para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la ley, bajo su responsabilidad y en beneficio de sus propios habitantes.

La Carta de Autonomía Municipal Iberoamericana aprobada el 22 de noviembre de 1990 comprende, a manera de declaración, los contenidos mínimos que a continuación se enuncian:

El principio autonómico

La corriente descentralizadora que está acaeciendo en América Latina

Capacidad de elegir sus propias autoridades

El ejercicio político de la autonomía municipal conlleva el principio de electividad periódica por sufragio universal, libre, secreto y directo de todos los representantes y cargos políticos.

Competencias municipales

La autonomía no comporta un ámbito material de competencias, ya que éstas tienen que ser fijadas por ley. Las competencias tienen dos magnitudes: el poder político o jurídico y el sector material de actuación o actividad sobre las cuales se lleva a término dicho poder político o jurídico.

Por todo ello, no puede establecerse un listado de competencias municipales; sólo puede afirmarse que las municipalidades tienen que amparar las iniciativas locales que sean convenientes o adecuadas para el desarrollo y la gestión. La transferencia de competencias y funciones hasta ahora reservadas a otras administraciones implica que sea reconocida a los municipios la igualdad de derechos respecto a las otras administraciones y, por tanto, dotaciones económicas para su ejecución.

Suficiencia financiera

La autonomía tiene que ir acompañada de los recursos económicos necesarios para el ejercicio de las competencias y para que éstas puedan ser asumidas con responsabilidad. Los recursos de las haciendas locales consisten en bienes o tributos propios y transferencias o participación en los ingresos del Estado. La importancia de los recursos propios es obvia, ya que esto evita la supeditación a otras instancias centrales o regionales en sus decisiones. Las transferencias o la participación en los ingresos del Estado son una constatación de la responsabilidad compartida que tiene el gobierno local con el gobierno central a fin de lograr la prestación de servicios y funciones públicos.

Autoorganización

La autonomía conlleva el poder y la capacidad de autoorganización para desarrollar la estructura organizativa y funcional, y para emitir normas y regulaciones adecuadas para la ejecución de las competencias encomendadas así como para una mejor prestación de los servicios públicos y el fomento del desarrollo local.

Esta capacidad de autoorganización requiere la formulación y aprobación del *presupuesto*, que es uno de los elementos importantes en la proyección de obras y acciones. Por ello, los municipios tienen que gozar de autonomía en la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto, disponiendo de controles y fiscalizaciones internas ejercidas por el personal civil propio. Esta supervisión debe realizarse con plena independencia. Los controles externos de fiscalización de la ejecución presupuestaria a posteriori, han de llevarse a cabo por organismos especializados en la materia. Otros elementos propios de la autoorganización son las políticas de personal, su capacidad para fijar plantillas, puestos de trabajo, retribuciones, estilos de trabajo, etc.

El desarrollo económico

Los municipios no pueden estar ajenos a las políticas de desarrollo económico, y han de participar en el estudio, programación y ejecución de los planes de desarrollo, conjuntamente con las otras administraciones del país y con los organismos internacionales especializados que cooperen en los proyectos.

Medio ambiente

Debe considerarse obligatoria la presencia de los poderes municipales en la toma de medidas protectoras del entorno físico ambiental, como partes implicadas muy directamente en la cuestión. Esto es así, tanto por su responsabilidad, como porque constituyen la base que soporta los efectos perniciosos del deterioro ambiental de manera más inmediata.

Recuperación municipalista

La consolidación del municipalismo tiene que contar con el impulso del asociacionismo municipal en todos los países, priorizando su implantación donde éste aún no exista.

La participación popular

La municipalidad actual debe funcionar como una instancia facilitadora, que estimule la acción participativa de los diversos agentes sociales, promoviendo una relación innovadora entre las asociaciones y el gobierno local como expresión de los intereses y preocupaciones de los ciudadanos.

Mecanismos de protección jurisdiccional de la autonomía local

El ordenamiento jurídico tiene que ofrecer mecanismos para garantizar jurídicamente que las leyes y actividades de las administraciones estatales, regionales, etc., respetan la autonomía municipal. Esto es debido a que el principio autonómico es incompatible con la existencia de controles administrativos sobre la actividad local y, si éstos existen, tienen que ser rigurosamente limitados y justificados. Sólo son posibles los controles de legalidad perfectamente determinados

y que tienen por finalidad verificar que un acto o decisión local no infringe la normativa vigente. En cambio, los controles de oportunidad, que son aquellos que tienen por finalidad la prevalencia de una opción frente a otras posibles (todas ellas correctas desde el punto de vista legal), son inadmisibles respecto al principio autonómico. La Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana del 22 de noviembre de 1990, en su apartado 4, precisa taxativamente la exclusión de los controles gubernamentales sobre las municipalidades, quedando éstos exclusivamente en manos de los Tribunales de Justicia y los órganos de control generales de carácter económico.

Desde 1982 se han promulgado nuevos códigos municipales en más de diez países de la región, en los que se fija el reconocimiento de la autonomía municipal y los elementos que la caracterizan, y que se enumeran a continuación:

Cuadro No. 4

LA AUTONOMÍA POLÍTICA EN LOS CÓDIGOS MUNICIPALES	
Argentina	Promulgada según cada Estado
Bolivia	Ley Orgánica de Municipalidades 696 de 10 de enero de 1985 y Ley de Participación Popular 1551 de 20 de abril de 1994.
Brasil	Promulgada según cada Estado.
Colombia	Código de Régimen Municipal 136 de 1994.
Costa Rica	Código Municipal 4574 de 30 de abril de 1974.
Cuba	Normas reglamentarias de las asambleas municipales del poder popular de 1982.
Chile	Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades

	18.695 de 31 de marzo de 1988, reformada en marzo de 1992 por la Ley 19.310.
Ecuador	Ley de Régimen Municipal 680 de 31 de enero de 1966.
El Salvador	Código Municipal 274 de 31 de enero de 1986.
Guatemala	Código Municipal, Decreto 58/88 de 6 de octubre de 1988.
Honduras	Ley de Municipalidades 134 de 29 de octubre de 1990.
México	Promulgada según cada Estado.
Nicaragua	Ley de Municipios 40 de 17 de agosto de 1988.
Panamá	Ley sobre Régimen Municipal 106 de 8 de octubre de 1973.
Paraguay	Ley Orgánica Municipal 1.294 de 9 de diciembre de 1987.
Perú	Ley Orgánica de Municipalidades 23.853 de 28 de mayo de 1984.
Rep. Dominicana.	Ley sobre Organización Municipal 3455 de 21 de diciembre de 1952.
Uruguay	Ley Orgánica Municipal 9.515 de 28 de octubre de 1935.
Venezuela	Ley Orgánica de Régimen Municipal 4.109 de 15 de junio de 1989.

A pesar de los datos consignados en el cuadro anterior, es necesario distinguir entre la retórica y la realidad de la autonomía municipal en la región, ya que la cultura política latinoamericana es muy centralista (salvo la de Brasil) y las relaciones entre los gobiernos locales y centrales están

caracterizadas más por la subordinación que por la igualdad, cooperación, colaboración y coordinación. En muchos países, la forma en que están concebidos la legislación y los códigos municipales favorece la ingerencia e influencia del Ejecutivo Nacional y de los respectivos Parlamentos en las actividades y asuntos constitucionales. Los códigos y normas municipales aprobados por los órganos del gobierno central regulan la organización administrativa y las funciones del gobierno local, restringiendo las posibilidades auto organizativas o de organización complementaria y los intereses locales no especificados en las competencias.

A efecto de caracterizar la autonomía política de las municipalidades de la región, analizaremos los distintos elementos que la configuran en los siguientes apartados: sistema de representación democrática; competencias y recursos, así como organización y dimensión administrativa institucional para ejercer las competencias que se les han encomendado.

- Sistema de representación electoral y mecanismos de representación democrática
- Los concejales se eligen en una sola circunscripción y por el sistema electoral de D'Hondt. Las únicas excepciones son Panamá, donde se utiliza el sistema de las mayorías basado en circunscripciones electorales de nivel submunicipal, y Venezuela, donde la Reforma de 1992 introdujo un sistema mixto en el cual dos tercios de los concejales son elegidos al estilo anglosajón y el tercio restante en forma proporcional.

Los concejales se eligen mediante sufragio universal, directo y secreto, y en algunos países de la Región el alcalde mediante votación

popular y directa. Sin embargo, la mayoría de los alcaldes son escogidos por el Consejo municipal. Los mandatos electorales tienen una duración entre 2 y 6 años. Asimismo, las elecciones municipales coinciden en diez países con las de carácter nacional. En Bolivia, Brasil, Chile, México, Paraguay y Perú, siempre se han realizado las elecciones en fechas diferentes a las nacionales. Por su parte, en Venezuela y Colombia se separaron las elecciones municipales de las nacionales desde finales de los ochenta.

El punto de partida para la elección de las municipalidades es la determinación del número de concejales en proporción al número de residentes y habitantes. Este parámetro de análisis nos lleva a decir que, en los sistemas latinoamericanos, el número de concejales por ciudadano es muy reducido, ya que varían entre un mínimo de cinco en la mayoría de los países hasta un máximo de sesenta en el caso de la ciudad de Buenos Aires. Estos límites en el número máximo de concejales ha producido un gran déficit democrático, sobre todo en los grandes municipios, donde el coeficiente de ciudadanos por concejal varía entre 20.000 y 80.000 habitantes. En términos comparativos, estas cifras son extremadamente altas. En las municipalidades de los países europeos, y en las de los países anglosajones, las relaciones de ciudadanos por cada concejal son significativamente inferiores. Por ejemplo: en Francia hay 110 habitantes por concejal, en Suecia 270, en Alemania 400, en Estados Unidos 490, en España 602, en Japón 1.600 y en Gran Bretaña 1.800.

La consecuencia de ello es obvia: los mecanismos de representación democrática son estructuras centralizadas con poca representación de la ciudadanía y escaso control del electorado sobre el concejal o cargo público elegido.

De todo ello puede concluirse que los sistemas electorales no garantizan una aceptable representatividad del conjunto del electorado y, además, consolidan las estructuras centrales de los grandes partidos, excluyendo las minorías y haciendo muy anónima la relación del elector con sus representantes. El déficit de elegidos en proporción a los electores requiere medidas como ampliar el número de concejales para los órganos colegiados de poder municipal; constituir circunscripciones más pequeñas; elección directa del cargo de alcalde; y constitución de agrupaciones de electores, federaciones de agrupaciones e incluso participación de candidaturas independientes en las elecciones. Todas estas disposiciones han de ir encaminadas a reforzar la gobernabilidad y la representación lo más amplia posible de la ciudadanía, a fin de conseguir para los gobiernos municipales una mayor representatividad y pluralismo, así como una mayor estabilidad y eficiencia.

Los cuadros 5 y 6 describen el sistema electoral y la representación democrática de los gobiernos locales de la región.

Cuadro No.5.

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN AMÉRICA LATINA			
PAÍSES	Mandato electoral	Elecciones coincidentes con nacionales	Nº de concejales
Argentina	4 años	Sí	6-60
Bolivia	2 años	No	5-13
Brasil	4 años	No	9-55

Colombia	3 años	No	7-28
Costa Rica	4 años	Sí	5-13
Chile	4 años	No	6-10
Ecuador	4 años	Sí	5-15
El Salvador	3 años	Sí	5-13
Guatemala	4 años	Sí	8-20
Honduras	4 años	Sí	4-10
México	3 años	No	5-20
Nicaragua	6 años	Sí	5-20
Panamá	5 años	Sí	5-19
Paraguay	5 años	No	9-24
Perú	3 años	No	5-39
República Dominicana	4 años	Sí	5
Uruguay	5 años	Sí	31
Venezuela	3 años	No	5-17

Cuadro No. 6

PROPORCIÓN DE CONCEJALES POR RESIDENTES EN ALGUNAS MUNICIPALIDADES LATINOAMERICANAS			
	Habitantes	Nº de concejales	Habitantes por concejal
Argentina (1989)			
Buenos Aires	2.900.794	60	48.347

Bolivia (1992)			
La Paz	711.036	13	54.695
Santa Cruz	694.616	13	53.432
Cochabamba	404.102	13	31.085
Brasil (1991)			
Sao Paulo	9.626.894	53	181.640
Río de Janeiro	5.473.909	42	130.331
Porto Alegre	1.380.000	33	41.818
Recife	1.341.000	41	32.707
Chile (1991)			
La Florida	391.253	10	39.125
Viña del Mar	312.306	10	31.231
Concepción	311.537	10	31.154
Colombia (1994)			
Bogotá	6.314.305	28	225.511
México (1990)			
Guadalajara	1.628.617	20	81.431
Nezahualcoyoti	1.259.543	20	62.977
Ecatepec	1.219.238	20	60.962
Nicaragua (1992)			
Managua	973.759	20	48.688
Paraguay (1992)			
Asunción	502.426	20	20.934
Uruguay (1985)			
Montevideo	1.246.500	31	40.210
Venezuela (1990)			
Libertador	1.824.892	17	107.347
Fuente: Nickson, A. (1997) Foro de discusión electrónica. ¿Hacia			

dónde se dirigen los gobiernos locales en América Latina?.

Competencias y recursos

Si se analizan los códigos municipales latinoamericanos, un primer listado de competencias sobre los servicios clásicos; son las funciones privativas del municipio por excelencia y las que están relacionadas con la prestación de servicios públicos locales, como los acueductos, alcantarillado, pavimentación, salubridad, alumbrado de calles, tránsito vehicular, recolección de basura, parques, mercados, cementerios, urbanismo, etc.

Una nueva área de competencias es la de los servicios sociales, que está abordándose con un criterio más político, lejos de la concepción de asistencia o beneficencia social. Se trata de intervenciones de los municipios en áreas nuevas, con un nuevo enfoque y más dirigido a la prestación de servicios esenciales de carácter básico para la dignidad humana, como son la salud y la enseñanza y las políticas sociales. Los gobiernos locales se enfrentan a estas nuevas competencias con un nuevo enfoque y como parte integrante del Estado y de las políticas nacionales de desarrollo. Sin embargo, es un proceso que no está carente de conflictos y contradicciones entre un Estado central que cede algunas funciones y pocos recursos, y unos gobiernos locales que tienen que atender con pocos medios la demanda de una población necesitada.

La competencia del medio ambiente también empieza a estar presente en los códigos municipales, compartida con otras instancias y administraciones. No obstante, ello no exime a la municipalidad del importante papel que debe desempeñar al respecto. Sin embargo,

podemos afirmar que aún son pocos los municipios latinoamericanos que están encarando el tema de la gestión medioambiental.

Los procesos de municipalización son de carácter homogéneo, sin tener en cuenta que las capacidades de los municipios son distintas entre sí. Los esquemas normativos han de ser más flexibles, ya que el marco de competencias que puede transferirse a los municipios es muy amplio y abarca los aspectos financieros, de gestión administrativa y de gestión sectorial. Por todo ello, es necesario una íntima coordinación de la actuación municipal con otras administraciones para la prestación de los servicios públicos, así como identificar claramente el rol de la administración central, con el objetivo asegurar su financiamiento. El Estado central no puede seguir transfiriendo competencias a los municipios sin los oportunos recursos y sin asumir el principio de subsidiariedad.

En lo que se refiere a los recursos económicos, las transferencias fiscales han aumentado desde mediados de los años ochenta y, normalmente, se han realizado mediante acuerdos para compartir ingresos fiscales de la nación. Este nuevo mecanismo de transferencia de recursos ha incrementado la capacidad de los gobiernos locales. Son ejemplos, entre otros, los de Brasil, Colombia, Guatemala, México y Venezuela.

En Brasil, una amplia gama de acuerdos para compartir ingresos con las autoridades federales y estatales fueron incorporados en la Constitución de 1988. Desde entonces, las municipalidades reciben transferencias garantizadas, incluyendo porcentajes estipulados de las recaudaciones del impuesto federal sobre el ingreso, sobre la producción

industrial y las propiedades rurales, además del impuesto estatal del valor añadido y sobre los vehículos.

En Colombia, la Constitución de 1992 introdujo un acuerdo general para compartir los ingresos fiscales del país, con un aumento por etapas, hasta alcanzar en el 2001 el 41%. En Centroamérica, se reconoce en diferentes países la disposición constitucional que garantiza una transferencia anual a las municipalidades de un tanto por ciento del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado: Guatemala, el 8% a partir de 1985; El Salvador, el 6% a partir de 1997.

Estas transferencias no son definitivas y las municipalidades disponen de libertad para fijar sus prioridades. A pesar de este aumento de transferencias fiscales, éstas no han sido capaces de paliar la enorme brecha en el nivel de prestación de servicios entre municipalidades con o sin recursos.

Respecto al control financiero y la función de auditoría, el gobierno central ejerce un control financiero estricto sobre el gobierno local, a excepción de los casos de Brasil y Argentina, donde esta función la desempeñan el gobierno estatal o provincial. Para ello, se utilizan varios mecanismos como: la potestad de retener transferencias discrecionales; el uso de exigencias o condicionalidad sobre el gasto municipal; las políticas de inversión mediante planes o programas fijadas desde organismos centralizados; la configuración del sistema impositivo municipal; límites a la potestad municipal de variar las tasas; limitaciones en la enajenación de bienes inmuebles, endeudamiento y acceso al crédito; y la aprobación de los presupuestos municipales. En Centroamérica constituye una limitación clara a la autonomía el denominado "plan de arbitrios", que consiste en la aprobación a priori de

una lista detallada de tasas impositivas y tarifas propuestas para cada municipalidad durante cada año.

En la mayoría de los países latinoamericanos el control financiero del gobierno local lo ejerce la Contraloría General de la Nación, una entidad de mucha autoridad asentada en la tradición luso-hispánica de las leyes administrativas. En algunos países esta función la desempeña el Ministerio del Interior o el Ministerio de Finanzas. El objetivo primordial es casi siempre el de asegurar la legalidad del gasto y de los ingresos municipales. Esta vigilancia consiste en una auditoría previa o bien posterior de las cuentas municipales, controlando tanto la elaboración y ejecución del presupuesto, como la compra y venta de activos municipales. La Contraloría General de la Nación tiene el derecho de investigar la contabilidad municipal sin más trámite; esta forma de control financiero es esencialmente reguladora de las actividades y muy poco tiene que ver con intenciones de apoyarlas en su gestión ordinaria. Por ello, el proceso de auditoría analiza básicamente resultados financieros y raras veces técnicas de contabilidad gerencial y análisis de resultados y actividades. Ofrece, por tanto, poca información referente a la eficacia y efectividad de la prestación de servicios por parte de los gobiernos locales.

Otro elemento que caracteriza los recursos económicos de los municipios es su capacidad de generar recursos propios a partir de los impuestos, tasas y transferencias, que posibilitan los códigos o regímenes municipales. Su generación depende fundamentalmente de dos elementos: disponer de un catastro actualizado para así poder ejercer una presión fiscal sobre la propiedad; y una dinámica de actividad industrial y comercial, es decir, un desarrollo económico y social. Ambos elementos escapan hoy por hoy del control de las municipalidades de la

región, ya que los catastros en la mayoría de los municipios o no están actualizados o no reflejan los valores de mercado, o prácticamente no existen, y en cuanto al desarrollo económico y social, éste se halla localizado generalmente en muy pocos, que son los que concentran la riqueza.

En el cuadro 7 se relaciona por países de la región latinoamericana y por algunos de la Unión Europea, además de en EEUU y Canadá, el gasto municipal como porcentaje del público total, resultando un promedio del 10% para Latinoamérica y más de un 30% para la Unión Europea, EEUU y Canadá.

Cuadro No. 7

TRANSFERENCIAS DE RECURSOS DEL ESTADO A LAS MUNICIPALIDADES	
Países	% del gasto público total
Argentina	11 (1988)
Bolivia	14,6 (1994)*
Brasil	17,5 (1992)*
Colombia	24 (1992)
Costa Rica	12,5 (1997)**
Chile	11 (1991)
Ecuador	5 (1992)
El Salvador	6 (1997) **
Guatemala	10 (1995) **
Honduras	1,5 (1997) **
México	3 (1990)
Nicaragua	6,2 (1997) **

Panamá	7,2 (1995) **
Paraguay	2 (1988)
Perú	8 (1987)
República Dominicana	4 (1986)
Uruguay	4 (1986)
Venezuela	7 (1989)
Suecia	58,8*
Noruega	45,2*
Irlanda	30,5*
Reino Unido	32,7*
Estados Unidos	36,8*
Canadá	35,7*
Alemania	28,4*

Fuente: Nickson A. (1995) Local Government in Latin America. Lynne Rienner Publishers Inc.

* Government Finance Statistics FMI, 1992 y proyecto de descentralización fiscal en América Latina+CEPAL/GTZ.

Organización y dimensión administrativa

Los elementos del municipio son el territorio, la población y la organización, y es a esta última a quien corresponde su gobierno y administración. Será por tanto el elemento organizacional el que definirá a la entidad institucional o sea, las municipalidades, y éstas las que ejercerán las funciones y adoptarán los acuerdos en que se materializan las competencias que las leyes les atribuyen.

La organización de la municipalidad viene establecida en las normas que la regulan. Sin embargo, una expresión de la autonomía municipal consistirá en la capacidad de establecer y desarrollar, por parte del

municipio, una estructura organizativa propia adaptada a sus características y necesidades. Esta estructura organizativa propia está acotada por los códigos municipales de la región, que dificultan o someten a controles y tutelas la estructura administrativa y su personal. A pesar de ello, se están adoptando reformas legales en este aspecto, fruto de las reivindicaciones de los mismos gobiernos locales y de asociaciones de municipios.

Las municipalidades tienen que dotarse de un desarrollo organizacional que les permita ejecutar las competencias y funciones encomendadas, y de unas estructuras flexibles y ágiles, ya que son muchas y variadas las resoluciones que diariamente han de adoptar. De entre ellas, destacan: la programación y eficiencia administrativa; un buen sistema de información municipal; la actualización de catastros; la racionalización de ingresos y gastos; las reformas municipales que enfatizan aspectos jurídicos, normativos, reglamentarios; el uso de tecnología, etc. Disponer de políticas de personal y estilos de trabajo propios son, entre otros, aspectos necesarios para el fortalecimiento de la institución municipal.

En la realidad de los escenarios locales se comprueba una notable diferencia entre las competencias o atribuciones traspasadas al municipio y su capacidad institucional para ejecutarlas. Existe una clara contradicción ya que, por una parte, las municipalidades reciben cada vez más competencias (muchas veces sin los recursos correspondientes) y, por otra, su capacidad de autoorganización aún está limitada, lo que dificulta su desarrollo institucional y, por tanto, ejercer correctamente estas competencias.

Es requisito obligado hacer referencia a los recursos humanos y financieros como elementos claves para el fortalecimiento institucional

municipal. En cuanto a los primeros, se requiere no sólo una programación y eficiente administración de éstos, sino también su capacitación, a fin de que asuman los cambios y nuevos ámbitos de actuación que han de ejercer los gobiernos locales. La política de personal constituye un capítulo decisivo de la gestión municipal y, por consiguiente, desde una perspectiva interna, pone sobre la mesa el tema de la organización institucional, la planificación eficiente, la carrera funcional y el sistema de remuneraciones. Y, desde una perspectiva externa, sitúa la relación de la institución con la ciudadanía. Sin un personal motivado, capacitado, comprometido con la vida municipal, es muy difícil profundizar las relaciones democráticas en el ámbito municipal y promover el involucramiento de la comunidad en las políticas de desarrollo local. En consecuencia, la acción de capacitar y programar en materia de recursos humanos resulta estratégica para mejorar la gestión. Numerosas iniciativas y propuestas se han llevado a cabo en la región, a través de cursos tradicionales, de formación de instructores, o utilizando métodos de educación a distancia. En cualquiera de estas modalidades, la capacitación ha estado relacionada con ofertas externas al municipio. Todavía no se configura una demanda local definida en función de la realidad comunal.

Está empezándose a sentir la necesidad de elaborar programas nacionales y regionales de capacitación en el ámbito del municipio que se diferencien por estamentos el personal electo, el personal civil, los líderes sociales y el funcionario regional y nacional ligado al nivel municipal. En la actualidad, los programas de capacitación se orientan hacia un perfil de gerente público, más que de un administrador público con una labor de cohesión y coordinación que tanto necesita la ejecución y acción local, con un espacio imbricado entre la maquinaria burocrática y el nivel de responsabilidad política de la organización.

En cuanto a la gestión financiera, el fortalecimiento institucional comprende los tributos, tasas y transferencias, así como todos los aspectos que suponen dar mayor eficiencia a la administración municipal, como son la actualización de catastros, una planificación con un presupuesto adecuado y flexible que posibilite modificar ciertas decisiones conforme avanza su ejecución, y poder cumplir mejor con los objetivos previstos. Criterios de eficacia y eficiencia en los programas del municipio obligan a cuestionarse constantemente si el gasto que se realiza está produciendo el impacto social deseado, si se cumple la actuación en el tiempo previsto, y si los usuarios del servicio están satisfechos con la prestación.

Algunas municipalidades ya tienen incorporados los presupuestos por programas, indicadores de gestión para los servicios públicos, y las tarjetas únicas para registrar los contribuyentes. Sin embargo, aunque valorados como experiencias exitosas, todavía son casos excepcionales, pues la mayoría de las municipalidades son instituciones que aún no generan recursos propios y, por consiguiente, no realizan gestión financiera. Todos los aspectos enunciados permanecen lejanos para las municipalidades, pero sin embargo ya existen innumerables experiencias que demuestran que todos estos temas están en las agendas locales y nacionales.

En el cuadro 8 se compara el personal empleado en las municipalidades en relación al número de empleados del sector público, pudiendo constatarse unos porcentajes más bien bajos de contratación, a excepción de en Brasil y en Chile.

Cuadro No. 8

PERSONAL EMPLEADO EN LAS MUNICIPALIDADES LATINOAMERICANAS					
	Número de empleados municipales		Total empleados del sector público		% de empleados municipales
Argentina	253.000 (1986)		1.946.000		13
Bolivia	11.500 (1993)		230.000		5
Brasil	2.000.000 (1994)		7.692.000		26
Colombia	75.738 (1992)		860.659		9
Costa Rica	6.470 (1987)		159.411		4
Chile	94.503 (1992)		269.503		35
Ecuador	15.000 (1994)		300.000		5
El Salvador	10.924 (1994)		122.881		9
Guatemala	14.133 (1989)		176.662		8
Honduras	5.990 (1994)		85.507		7
México	113.000 (1991)		4.346.154		3
Nicaragua	6.754 (1994)		73.505		9
Panamá	5.061 (1989)		64.000		8
Paraguay	5.245 (1989)		120.000		4
Perú	38.745 (1987)		824.362		5
Rep. Dominicana	19.346 (1994)		250.000		8
Uruguay	34.956 (1993)		275.244		13
Venezuela	26.400 (1988)		11.200.000		2
Fuente: Nickson, A. (1995) Local Government in Latin America. Lynne Rienner Publishers Inc.					

3.3 La participación ciudadana en el Ecuador

Los procesos de democratización que viven muchos países latinoamericanos han puesto en evidencia la problemática de la

participación ciudadana en los sistemas de decisión que se van construyendo. Por ello, los procesos descentralizadores son concebidos como la herramienta eficaz para una democracia más participativa.

Por otra parte, uno de los componentes en las prácticas innovativas en el desarrollo local es el de la participación, transfiere a la sociedad civil, un grado significativo de responsabilidad en la planificación y gestión local.

Si bien en el Ecuador se cuenta con una institucionalidad democrática consolidada, en las últimas épocas ha sido evidente el clamor de la ciudadanía organizada por la ampliación de la democracia, que vaya más allá de lo formal y transite hacia la democracia participativa. Para ello es necesario crear una cultura de participación, en virtud de la cual los espacios públicos estatales se abran a la ciudadanía, y de igual forma, la ciudadanía organizada aprenda a participar haciendo uso de sus derechos y deberes de participación ciudadana.

Se entiende por participación ciudadana, a ~~la~~ intervención de la ciudadanía organizada en la actividad política en tanto portadora de intereses sociales¹⁷. Esta definición da énfasis a dos dimensiones de participación:

- Como medio de socialización de la política desde una perspectiva amplia y no política electoral , que apoye la profundización de la democracia y construya un complemento de la democracia participativa; y,

¹⁷ Diálogo No. 21, boletín no. 19, Octubre 2001.

- Como forma de ampliar y fortalecer lo público hacia las esferas de la sociedad civil.¹⁸

En ese sentido, si bien son necesarios la información, los métodos y el análisis (relativos a la participación ciudadana) como conceptos, también es necesario, y mucho más importante, concebirla como práctica, es decir, que se constituye a partir del conocimiento y la acción de las organizaciones sociales y la ciudadanía frente a lo público.

3.3.1. ¿Cómo se materializa la participación ciudadana?

Algunos autores consideran que existen diferentes formas bajo las cuales puede materializarse la participación ciudadana. Éstas pueden agruparse comenzando por la esfera íntima o de familia, pasando luego a las asociaciones -donde destacan aquellas de trabajo voluntario-, posteriormente a los movimientos sociales y finalizando con las formas de comunicación pública. Sin embargo, las actividades desarrolladas en el marco asociativo (autogestionario, cooperativo, gremial) no necesariamente constituyen acciones para la participación ciudadana en tanto éstas supongan una relación con el Estado y, por ende, la necesidad de incidir en el ámbito público.

Son diversos campos en los cuales puede darse la participación ciudadana, principalmente aquellos que implican la defensa de intereses colectivos, como la planificación, ejecución y control de obras y actividades comunales o nacionales, control de la calidad de los servicios públicos, defensa de los ciudadanos ante eventuales arbitrariedades y en

¹⁸ Diálogo No. 21, boletín No. 19, Octubre 2001.

el proceso de toma de decisiones, bien sea a escala local, municipal o nacional.

La escritora e investigadora guatemalteca, Tania Falencia Prado, dice que "es necesario crear mecanismos más efectivos, establemente más orgánicos dentro de los estados y, en consecuencia, con características jurídicas e institucionales para que la participación ciudadana no solo ocurra como un acontecimiento de cultura, sino también como un proceso de ejercicio del poder".

Por esto, si bien la participación ciudadana nace de la sociedad civil, para constituirse en una instancia legítima requiere la implementación de un proceso concertado entre los actores sociales y el Estado, para construir juntos una verdadera democracia.

Es una nueva dimensión en la constante creación del imaginario democrático. Difiere de la acción comunitaria tradicional como las mingas o los proyectos de autoayuda. Emerge en medio de un difícil proceso de descentralización del Estado, donde la respuesta de las sociedades locales tiene como finalidad inmediata: la gestión local. Hoy en casi todos los rincones del país existe al menos una experiencia, en todas la participación ciudadana es su esencia.

3.3.2 Los movimientos sociales y la participación.

Si se considera a la participación ciudadana como una relación de poder es importante ubicar las prácticas que han buscado modificar esas relaciones, abordando aquí de manera particular las de los movimientos sociales, por la influencia que han tenido en los procesos locales.

Hay que señalar su comportamiento estableciendo tres momentos: un primero hasta el año 90 con la hegemonía clara del sindicalismo, que si bien aportó al retorno y mantención de la democracia no logró un aporte substancial al avance de la participación ciudadana debido a que en él predominaron posturas propias de una relación corporativa y una actitud contestataria ante el Estado.

En este primer momento de la democracia existió, de parte del Estado, una actitud refractaria a la participación directa de los ciudadanos. La Constitución del 79 solo reconoció el derecho al voto propio de la democracia representativa y la presencia de los partidos como únicos canales de expresión de intereses en el estado, descartando la presencia directa de la sociedad civil. Esto se acentuó con el ajuste que se desató desde 1983 y modificó las políticas públicas, limitando aún más la intervención directa de la ciudadanía. En cuanto a lo local, ni en la Ley de Régimen Municipal ni en la Ley de Régimen Provincial, la participación está contemplada como una forma activa de ejercicio de la ciudadanía.

Solamente desde el 90 con el surgimiento del movimiento indio y de otros movimientos por los derechos de la mujer, el ambiente, la infancia, etc. esta actitud contestataria comienza a modificarse con nuevas propuestas a nivel local y sectorial que valoran la democracia, nuevas relaciones en la vida cotidiana, la presencia de una pluralidad de actores y dinámicas, así como de rasgos de identidad (étnica, de género, local), la presencia directa de los movimientos sociales en la política con demandas propias que cuestionan el monopolio de los partidos como exclusivos representantes de la ciudadanía y la emergencia del escenario local como espacio de construcción de la democracia.

En general el marco legal e institucional se mantiene refractario a la participación, pero comienzan a abrirse algunos espacios como el de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano, en 1993, que reconoce tímidamente el tema de la participación de la sociedad civil o la Ley de Amparo Laboral en el 96, que garantiza la presencia de la mujer en las elecciones, puestos de trabajo y funciones directivas.

El movimiento de febrero de 1997, colocó en primer plano de la vida nacional el tema de la participación ciudadana y abrió un tercer momento. Cientos de miles de ecuatorianos se manifestaron en las calles, ejerciendo en la práctica el derecho de revocatoria de mandato; actores/as ciudadanos de la más diversa índole se unieron en asambleas locales para luchar contra el gobierno; se crearon espacios de concertación con nuevas formas de ejercicio de la democracia. Por otra parte surgieron de manera embrionaria foros y parlamentos en varias ciudades -como Cotacachi, Guamote, Otavalo, Santo Domingo, Chimborazo, que expresan a la sociedad en torno a agendas locales.

Paradójicamente este tercer momento se desarrolla en medio de una crisis integral del sistema político, la economía y la sociedad ecuatoriana, debido a que agoniza el estado desarrollista, emerge la economía de mercado y se descompone la estructura social que se conformó bajo el paraguas del petróleo. Es aquí cuando se logra el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos, las mujeres y los niños en la nueva constitución y se pone sobre el tapete el tema de la participación ciudadana como elemento importante para el ejercicio y control del poder. La crisis política del estado ha puesto sobre la mesa el problema del estado centralista y unitario que tiene más de 120 años de existencia y los temas de la descentralización y la regionalización como aspectos centrales de su reforma.

En la Constitución del 98 la participación en un elemento importante pues se reconoce la presencia de múltiples actores -indígenas, mujeres, jóvenes, niños, discapacitados, consumidores, etc. , diversas formas de participación -consulta, fiscalización, revocatoria, planificación, etc.- en múltiples ámbitos y temáticas - salud, educación, medio ambiente, políticas de la mujer, infancia, etc.

Cuadro No. 9

LEGISLACIÓN SOBRE PARTICIPACION

LEY	FECHA	CONTENIDO
Constitución Política	1978	No hay reconocimiento de la participación directa como derecho. Se restringe al voto y la participación política a través de partidos.
Régimen Municipal	27.01.66	Establece el Cabildo ampliado como único espacio de intervención directa, forma donde se expresan los notables de lugar.
Ley de Distrito Metropolitano de Quito	12, 1993	Tiene un enfoque de participación en la priorización de la demanda, consulta en la planificación y gestión local.
Ley de Descentralización	1997	Plantea como principio del Estado pero la restringe a las formas de participación tradicional vía juntas Parroquiales (ahora electas), Federaciones y Comités Barriales con funciones de reclamo, priorización y consulta de obras.
Constitución Política	1998	La Descentralización y participación son características substanciales y finalidades del Estado. Reconoce la ciudadanía universal (desde que se nace). Participación: reconoce diversidad de actores sociales, en los distintos ámbitos (salud, educación, medio ambiente, uso de recursos, consumidores), distintas formas (reivindicación, propuesta, planificación, cogestión, fiscalización, revocatoria de mandato) e instancias

		de concertación políticas nacionales (género, infancia, pueblos indios y negros), Establece las comarcas indígenas con variadas formas de participación.
--	--	--

Fuente: Grupo Democracia y Desarrollo Local Santiago Ortiz Crespo.

3.4. Factores que apoyan una efectiva participación social.

Algunos factores requeridos para alcanzar una efectiva participación social son:

- Realizar una adecuada educación para la participación social, que lleve al diálogo, la reflexión y desarrolle sus capacidades y criterios.
- Generar espacios donde la población organizada desde sus núcleos más elementales, aporte con el conocimiento de la realidad local determinando sus necesidades y prioridades.
- Asunción de roles concretos y específicos para todos aquellos actores sociales convocados a participar en el proceso de toma de decisiones y en ejercicio real de control de los acuerdos adoptados.
- Niveles de reconocimiento de las percepciones, modos de solución, aportes propios de las organizaciones comunitarias.
- Apoyar mecanismos de diálogo entre la población organizada y las instancias de gobierno, para que ésta pueda participar en la formulación, planificación, ejecución, seguimiento, control y evaluación de los proyectos relacionados con la prestación de servicios sociales públicos.
- Empezar a construir y fortalecer el concepto de comunidad para que el proyecto se maneje con criterios de solidaridad.

- Hacer de la participación comunitaria el eje central del proyecto para garantizar que la obra cumpla su fin y se use con criterios de sostenibilidad.
- Trabajar con el convencimiento de que el proyecto es de la comunidad y no de quien construye, esto para que se afirme la responsabilidad de su sostenimiento.
- Efectuar el desarrollo institucional y capacitación de actores involucrando a la comunidad en la concepción, planeación, toma de decisiones, implementación administración y ejecución, aprovechando las estrategias de ~~aprender haciendo~~ ^{aprender haciendo}
- Realizar la gestión de servicios a niveles más descentralizados, o que permite un mejor aprovechamiento de recursos y un mejor control. Por ejemplo, miembros de la comunidad que vivan cerca de una micro cuenca de agua, pueden intervenir más rápido en caso de problemas o deterioros, que la municipalidad, siempre y cuando tenga suficiente autoridad para tomar acciones.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

CAPITULO IV EL DESARROLLO LOCAL EN LO SOCIAL, PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

4.1 El análisis de lo social desde la perspectiva del desarrollo local

Tres, son los elementos fundamentales que la sociedad persigue para que el desarrollo sea una realidad:

La búsqueda de una mayor **equidad** en las relaciones entre las personas. Van Parijs, lo define como igualitarismo, en el que el problema es que el tamaño de la **ort**+ depende de la manera como ésta es distribuida. Acto permanente en la historia del pensamiento moderno;

La **eficiencia** maximizar el bien colectivo, reflejado en el promedio resultante de los niveles de bienestar de los individuos que componen la sociedad, la opción más eficiente que permite alcanzar el bienestar de la mayoría; y,

La **libertad**, principio regulado por la propiedad, en ella radica el hecho que un individuo pueda hacer lo que quiera con algo que le pertenece. La propiedad se adquiere por la transacción libre entre dos personas, por medio de la cual se transfiere a la otra un bien determinado.

Cuando se discuten las políticas sociales, estas tres formas de concebir y valorar la equidad, eficiencia y libertad deben ser tomadas en cuenta. Por otra parte, esta políticas sociales suelen reducirse a lo que se entiende por bienestar, descuidándose aspectos vinculados a los derechos y libertades, por lo que los derechos de los niños, ancianos, mujeres, discapacitados deben estar en las bases de la

formulación de las políticas y en donde los elementos socio-culturales son tanto o más importantes que los económico-productivos.

La perspectiva de desarrollo local exige, como condición necesaria, un cambio en el actual sistema centralizado. En muchos países latinoamericanos el Estado se construyó siguiendo el modelo *«repblicano»* que lleva a imponer un centro geográfico sobre las demás zonas de la nación transformadas en *«periferias»*, como ya se indicó anteriormente, el Estado tendió a identificarse con la ciudad capital alrededor de la cual se unificó el territorio. Lo local se constituyó en la amenaza a la construcción del Estado y de la nación. En este escenario las políticas sociales han sido parte de esta concepción centralista, con la existencia de un aparato Estatal central dedicado a elaborar y conducir las políticas estatales.

Desde la perspectiva del desarrollo local, las políticas sociales nacen, se formulan y se aplican en el marco de las acciones orientadas al desarrollo de la comunidad. El desarrollo económico y la distribución de la riqueza son procesos que van juntos, se trata de un mismo fenómeno ligado a la transformación que el hombre hace en la naturaleza para su beneficio, la sociedad ha olvidado de esta interacción y el precio ha sido alto, la inequidad o desigualdad existente es su resultado.

Hoy, el problema de las políticas sociales presentan desafíos cuya respuesta no se encamina por los andariveles conocidos, todos los sistemas de seguridad y protección social están en crisis. El Estado no es el productor inagotable de soluciones que necesitan los pueblos, sin embargo, el otro extremo, igualmente peligroso, dejar que la justicia social quede totalmente subordinada a la lógica de la ofertas y demanda puede ser negativo, la práctica innovadora de una nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad, sería lo ideal.

La búsqueda de esta nueva forma de articulación pasa por una necesaria descentralización institucional, por la afirmación de las autonomías locales, por la generación de actores locales del desarrollo, que permitan definir una política social que se aproxime más a lo que las sociedades contemporáneas están exigiendo.

En el Ecuador, la situación en el ámbito social, no ha sido diferente, ha existido la intencionalidad y de hecho se ha ido reduciendo la tendencia de lo que hasta hace poco era el Estado benefactor hacia un Estado facilitador, pues, los escasos recursos presupuestarios dirigidos a la inversión social y los permanentes recortes al presupuesto estatal en el campo social, ha obligado a que la problemática social se vaya descentralizando como alternativa en la búsqueda de intervención de los Gobiernos Seccionales autónomos, especialmente Municipios, los que han ampliado sus funciones en materia social en un esfuerzo de transformación institucional. La dificultad aparece cuando estas dinámicas descentralizadoras generan transferencias de competencias desde el Estado Central sin transferir los recursos correspondientes, La mayoría de Municipios no se encuentran preparados ni poseen los recursos necesarios para hacerse cargo de estas nuevas responsabilidades. Se genera entonces una especie de tierra de nadie en las que se pierden las mejoras intenciones en materia de políticas sociales. De esta manera se presenta la necesidad imperiosa de buscar mecanismos alternativos que permitan la participación de la sociedad civil en la solución de los problemas sociales locales. Es que en el campo social, se cuenta con la intervención de instituciones y organizaciones no gubernamentales formadas sin fines de lucro que intervienen en la prestación y entrega de servicios a la comunidad. Muchas de ellas se han convertido en verdaderas corporaciones que en nombre de la población vulnerable a la que atienden han captado recursos de organismos

internacionales y manejan cuantiosas cantidades de recursos sin el control del Estado, perdiéndose en muchos casos las finalidades de su quehacer y se dedican a obtener ganancias, especialmente aquellas que intervienen en las regiones y provincias donde la institución central no llega con su control, existen en cambio instituciones especialmente religiosas cuya vocación se ha convertido en un soporte en la prestación de los servicios, con el apoyo estatal a través de las denominadas subvenciones económicas mediante convenios de cooperación firmados para el efecto.

4.2 Modelos de gestión descentralizada.

4.2.1. Regionalización Horizontal

DESCENTRALIZAR es navegar contra corriente y por ello se requiere de una indolegable voluntad política y grandes esfuerzos y sacrificios. Se trata de contrariar intereses económicos dominantes de grupos metropolitanos, que tienen todos los medios en sus manos para con mucha facilidad estigmatizar y aislar toda acción concreta conducente a la descentralización, por considerarla obviamente, utópica disfuncional o simplemente: "todavía no realizable", aun cuando en los enunciados políticos continúe incluyéndose a la descentralización como un objetivo a largo plazo¹⁹.

El DESARROLLO, Es definido como la plena incorporación de toda la población a un proceso productivo eficiente, abierto al intercambio y competencia internacionales comprende por tanto las VARIABLES

SOCIALES Y ESPACIALES; y, requiere de la descentralización del poder y la economía; ello implica la necesidad de que el Estado consolide un esquema jurídico institucional y administrativo de carácter descentralizado o sea, el robustecimiento de los gobiernos seccionales a nivel municipal y provincial y de la participación y orientación activa de estos en una acción de planificación y promoción del desarrollo regional a través de entes regionales que, contando con los debidos recursos estén en condiciones de ejecutar políticas de fomento directo de la producción, desconcentración industrial, manejo integral de cuencas hidrográficas, protección ecológica y aprovechamiento racional de los recursos propios de cada región o UNIDAD GEOECONÓMICA.

EL CENTRALISMO BIPOLAR (Quito-Guayaquil; Sierra-Costa) constituye sin duda el mayor de los males que ha venido soportando nuestra República, pues ha sometido al país a un "regionalismo vertical", que aparentemente se basaría en diferencias de pisos climáticos o ecológicos, pero que en la realidad no es sino el efecto de la bipolaridad que ejercen los dos grandes centros metropolitanos, asunto que se expresa en todos los campos de convivir nacional y en especial en el campo político. Ahora se intenta por ejemplo introducir algunas reformas constitucionales, como la del incremento por distritos de legisladores que justamente responde a este esquema que es indispensable superar.

La propuesta de REGIONALIZACIÓN HORIZONTAL, responde a un análisis objetivo de los flujos económicos, culturales, políticos, etc. La división político-administrativa actual, no necesariamente responde a las unidades geoeconómicas existentes ni a sus interrelaciones. Sin que sea indispensable desconocer la actual división territorial en PROVINCIAS, antes más bien respetando y robusteciendo estas realidades históricas, el

¹⁹CASTILLO, José Bolívar. Descentralización del Estado y Articulación del Espacio Nacional, el caso de la Región Sur, Tercera Edición 2002, PAG. 46, 47.

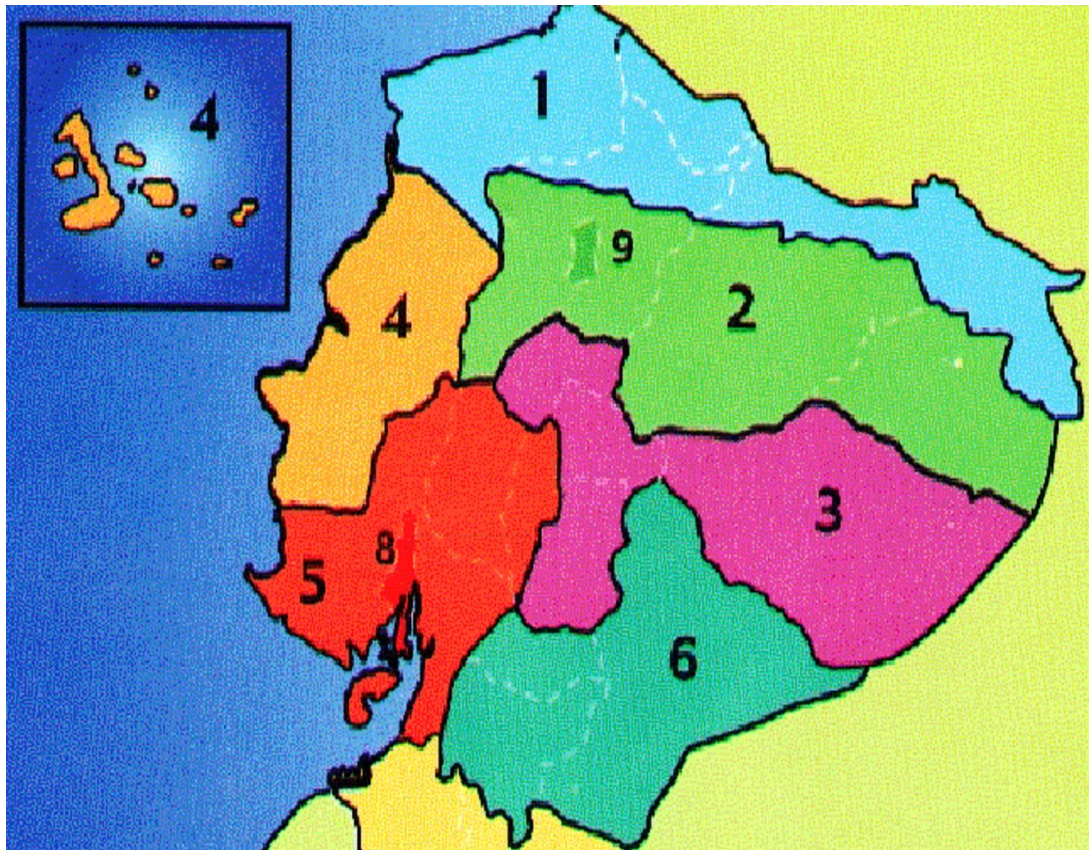
país necesita para su desarrollo integral, promover una regionalización horizontal e impulsar en cada unidad interdependiente, el fomento intensivo de las actividades productivas sobre la base del aprovechamiento de los recursos naturales y ubicando en cada región mediante decisión política, industrias básicas que generen un efecto económico multiplicador.

La alternativa es clara: o seguir invirtiendo altos porcentajes del presupuesto nacional en incrementar o "mejorar" los suburbios de las grandes metrópolis, o descentralizar, no solo la inversión pública y privada sino la capacidad de decisión y administración que la hace posible, existe una estrecha relación entre la asignación espacial de recursos y la distribución espacial del poder para la toma de decisiones.

- **Región 1:** Región Norte integrada por las provincias de Carchi, Esmeraldas Imbabura y Sucumbíos, organismo de Desarrollo CORFONOR.
- **Región 2:** Región Centro Norte, Integrada por las provincias de Pichincha, Napo y Orellana
- **Región 3:** Región Central, integran las provincias de Cotopaxi, Chimborazo, Pastaza y Tungurahua
- **Región 4:** Manabí . Galápagos, Región del Pacífico integrada por las provincias de Manabí y Galápagos, organismo de desarrollo regional, CRM
- **Región 5:** Cuenca del Río Guayas, integrada por las provincias de Bolívar, Guayas y Los Ríos, organismo de Desarrollo Regional CEDEGE
- **Región 6:** Región Cañari, integrada por las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago, organismo de desarrollo regional, CREA.

- **Región 7:** Región Sur (Región del Yaguarzongo), integrada por las provincias El oro, Loja y Zamora Chinchipe, organismo de desarrollo regional, PREDESUR.
- **Región 8:** Región Metropolitana Autónoma de Guayaquil
- **Región 9:** Región Metropolitana Autónoma de Quito.

Estas últimas regidas por sus propias alcaldías evitándose la superposición de funciones



4.2.2. Propuesta de Descentralización del Gobierno de la Provincia de Pichincha

FINES:

- Mejorar la prestación de los servicios

- Fortalecer los organismos de desarrollo local
- Lograr un crecimiento armónico y equilibrado de todo el País
- Mejorar los niveles de vida de la población
- Auspiciar la participación ciudadana
- Incrementar la eficiencia en el cumplimiento de las funciones estatales
- Generar una cultura de gestión descentralizada que permita la consolidación de las instituciones locales, para luego avanzar a la constitución de las autonomías regionales y provinciales

OBJETIVO GENERAL:

Implantar un esquema de gestión descentralizado que permita mejorar el nivel de vida de los habitantes del Ecuador, mediante la eficiente prestación de servicios

OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Establecer la descentralización y desconcentración nacional
- Establecer la descentralización y desconcentración intraprovincial.

EL PROCESO

Mediante Decreto Ejecutivo, el Presidente de la República, encarga al Prefecto las funciones que la Constitución de la República prevé para el Gobernador de la provincia. Art. 227 de la Constitución: ~~En~~ En las provincias habrá un Gobernador representante del Presidente de la República, que controlará y coordinará las políticas del Gobierno Nacional y dirigirá las actividades de funcionarios y representantes de la Función ejecutiva en cada provincia+

En función de ello, el Prefecto estructura el Consejo de Desarrollo Provincial, con la finalidad de estructurar el Plan de Desarrollo Provincial y de Transferencia de Competencias. Este Consejo está conformado por los miembros que establece el Art. 22 de la Ley Especial de Descentralización y Participación Social y además con los representantes de los Concejos Municipales, con el fin de, por un lado, otorgar participación a la sociedad civil y construir la intermediación de lo local hacia lo nacional.

Para la realización de actividades se define un presupuesto que de común acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas, constará el Presupuesto General del Estado. Los Gobiernos Seccionales desarrollan actividades de fortalecimiento institucional ya que en la medida de su desarrollo se irá solicitando la transferencia de competencias con los respectivos recursos.

4.2.3. Algunas experiencias de desarrollo local en Ecuador

Existen procesos concretos que están permitiendo mejorar la imagen de la sociedad local y más que ello efectivizando la participación ciudadana, ellos son el resultado del movimiento indígena que surgió con fuerza en 1990 y que han logrado legitimarse en el ámbito nacional expresado en lo local, tal es el caso de Cotacachi, Guamote y Saquisilí.

4.2.3.1 Cotacachi.-

El proceso de participación y gestión local con características novedosas se inicia en agosto de 1996, cuando arriba al poder municipal un indígena, producido en un espacio local caracterizado por la presencia significativa de población indígena y por la Organización indígena

cantonal, UNORCAC resultante de un largo proceso de maduración desde los años setentas, aportan también la presencia de proyectos de desarrollo rural, que logra el fortalecimiento organizaciones de segundo grado. Dentro de un proceso de Planificación Participativa, se obtiene el Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi a fines de 1997, formulado mediante la organización de tres asambleas cantonales con la presencia de un significativo número de representantes de organizaciones urbanas, rurales y de ciudadanos. En éstas se fueron creando mecanismos de participación de sectores sociales con intereses económicos y políticos diversos.

El plan construido constituye un plan participativo y se destacan en él básicamente tres fases: una orientada a la motivación y sensibilización de los actores, una segunda relacionada con la realización de autodiagnósticos participativos; y, una tercera fase de socialización del plan participativo. Para la fase de diagnósticos se realizaron varios talleres de trabajo en tres sectores del Cantón: la zona andina, la zona urbana y la de Intag los temas tratados son: salud, educación y cultura, medio ambiente y turismo, mujer familia y sociedad, producción artesanal, producción agropecuaria, suelos y tenencia de la tierra, comercialización, Infraestructura agua potable, riego, vialidad y servicios básicos, organización, y, comunidades indígenas y parroquias rurales (Memorias de la II Asamblea cantonal 1997)

Aunque se trata todavía de un proceso incipiente en cuanto a desarrollo local, ya que hace falta la vinculación en el mediano y largo plazo a actores económicos importantes dentro del contexto local, se trata de una experiencia local positiva que irá madurando y a la que deben incorporarse aspectos como la territorialidad, identidad, los fenómenos migratorios y sobre todo la posibilidad de impulsar las oportunidades de las propuestas de descentralización en marcha, es

decir factores externos al cantón y su influencia en la construcción de escenarios futuros.

4.2.3.2 Guamote.-

Es un cantón con 55 años de existencia, que experimentó transformaciones sustanciales en las dinámicas sociales en el ordenamiento territorial y el gobierno local.

Hasta bien entrado el siglo veinte, el territorio de lo que ahora es el cantón Guamote estaba administrativamente adscrito al cantón Colta, que fue erigido en 1884. Sesenta años más tarde se creó el "Cantón Guamote" con las tres parroquias rurales Guamote, Matriz, Palmira y Cebadas. El nuevo cantón sufrió el desprendimiento de la vieja parroquia de Columbe, pues sus habitantes por plebiscito decidieron mantenerse en la jurisdicción del cantón Colta. Se creó sobre la superficie de las 52 haciendas existentes en la época, por lo que su Jurisdicción municipal coincidía con los "linderos" de las grandes propiedades territoriales, atrapando en su interior a los pequeños pueblos mestizos y a las comunidades indígenas. Las primeras administraciones seccionales formaron parte del esquema de poder basado en el control privado del territorio y de los recursos locales.

Localizado en dirección sudeste al centro de la provincia de Chimborazo se asienta sobre suelos del tipo bosque montano bajo, con altitudes que varían entre 2.900 a 3.445 m.s.n.m., sometidos a un agudo proceso de erosión hidra-heólica debido a la presión del suelo, pues sólo el 10% de la superficie es apta para la agricultura, el 50% son páramos y pajonales, el 30% laderas de aptitud forestal, y el 7% Las parroquias del cantón han sido caracterizadas como las más deprimidas de la provincia,

ya que la incidencia de la pobreza en Guamote-matriz alcanza el 88.9%, en Cebadas 96% y en Palmira 95.6%.

Para contextualizar los cambios municipales en Guamote, hay que considerar previamente tres factores: la lucha agraria, los desequilibrios demográficos y el rol de las organizaciones campesinas.

La participación indígena en la creación de poder local étnico que progresivamente se está configurando en Guamote, es el resultado de un largo y complejo proceso histórico de luchas campesinas y transformaciones agrarias.

Y es que en Guamote el protagonismo de las Organizaciones de Segundo Grado (OSGs) se complejiza con el acceso a nuevos recursos y el establecimiento de inéditas alianzas, que tienden a independizarlas de los actores que inicialmente las formaron. Paulatinamente las OSGs desplazan el eje de sus preocupaciones organizativas, sustituyendo el rol de pasivos "beneficiarios del desarrollo" por el de dinámicos proponentes de programas y proyectos de clara orientación étnica, aunque todavía sin mayor soporte técnico. Los líderes Quichuas están demandando y asumiendo funciones directivas, gerenciales y técnicas influenciados por una nueva generación de jóvenes indígenas que han adquirido destrezas y conocimientos en los programas de educación indígena bilingüe.

Se trata de una instrumentalización de las federaciones, en dirección al desarrollo de las capacidades locales y a la búsqueda de sostenibilidad en el manejo de sus propios recursos.

El municipio de Guamote, hasta comienzos de los años noventa, estuvo relativamente aislado de los cambios en el poder local que las organizaciones indígenas venían protagonizando en el nivel parroquia!.

Era una más de las tantas municipalidades serranas feudalizadas por partidos de centro y de derecha, cerradas a toda forma de alianza y de representación política indígena e inmune a sus distintas formas de acoso (Sánchez Parga, 1990, p. 65).

En el peor estilo del caciquismo pueblerino, los líderes indígenas en Guamote eran utilizados por los partidos políticos como "escalera para acceder al municipio, pero nunca para participar", quedando relegados en las listas como concejales suplentes sin oportunidad de actuar. Es el caso del actual Alcalde, quien fue concejal alterno en dos ocasiones anteriores.

La situación municipal empezó a cambiar en el marco de la revitalización étnica que tuvo hitos históricos en los acontecimientos de 1990, cuando las organizaciones indígenas emprendieron una campaña nacional de cuestionamiento del "Estado unitario criollo".

Hoy, en Guamote, afirma su Alcalde, las oficinas, los equipos, instalaciones vehículo y en general todos los recursos municipales están a disposición de las comunidades, pero como contraparte de las iniciativas comunitarias. La mayoría de obras se realizan por administración directa.

El Parlamento Indígena y Popular es un espacio del nivel cantonal integrado por los presidentes de las 114 comunidades indígenas, que se constituyó en agosto de 1997 por medio de una Asamblea General de los presidentes de los Cabildos. Asentado en ancestrales tradiciones comunitarias, se erige como organismo superior responsable de la definición de políticas y la ejecución de acciones prioritarias del desarrollo local.

En la instancia técnica se encuentra el comité de Desarrollo Local, soporta las acciones del Parlamento y de las intervenciones municipales, está integrado por 12 Organizaciones de Segundo Grado (OSGs), los técnicos locales y presidido por el Alcalde, tiene a su cargo la coordinación e implementación de los proyectos productivos, agro ecológicos, de capacitación y culturales, con el respectivo seguimiento-evaluación participativo del desarrollo local.

El Comité organizó un sistema horizontal y descentralizado de cooperación técnica, que promueve la integración de las 12 organizaciones en las diferentes iniciativas locales. Combinando criterios de equidad, territorialidad, afinidad y representación ha logrado integrar y comprometer a las federaciones en una sencilla modalidad de gestión técnica. Existe también la participación de ONGs mediante alianzas estratégicas.

De esta forma Guamote ha logrado resultados significativos, creando bases materiales, políticas y de gestión participativa para asumir su propia descentralización.

4.2.3.3 Saquisilí.-

En el conjunto de experiencias innovadoras de participación ciudadana, tendientes a la democratización de los gobiernos locales (municipios), constituye un espacio de participación directa de las organizaciones sociales en los procesos de gestión municipal.

En Saquisilí, la segmentación interétnica entre la población mestiza de la urbe y las comunidades indígenas rurales conlleva comportamientos

altamente discriminatorios, que cuestionan en forma permanente la capacidad de los indígenas, y particularmente del Alcalde, de llevar adelante una gestión municipal eficiente y eficaz. De ahí que la necesidad de legitimización del poder y la autoridad sea una constante a través de estrategias innovadoras acorde a los contextos a enfrentar.

Varios estudios polemizan respecto del rol jugado por las organizaciones de segundo grado en los procesos de desarrollo rural así como sobre sus capacidades y potencialidades, sin embargo, su accionar responde a las condiciones objetivas de la realidad y a los esfuerzos campesinos por mejorar su posición, a partir de los proyectos de desarrollo rural que han sido impulsados por el Ministerio de Bienestar

Social, al margen de su éxito o fracaso, han sido utilizados como un capital para mejorar la posición de las OSGs y su poder en los escenarios locales.

El acceso al poder local ha sido un proceso de aprendizaje y reflexión de las comunidades indígenas sobre sus propias capacidades y potencialidades. Los diversos intereses, posiciones y relaciones de poder entre la zona urbana y rural del cantón, marcan el juego entre el campo de fuerzas actuales y potenciales, para la reestructuración y replanteamiento de las relaciones de poder dentro del cantón.

La gestión del gobierno local por parte de un Alcalde indígena en un contexto de discriminación étnica entraña desafíos. Así, mediante un poder de convocatoria se logró todo un proceso de planificación participativa y construcción de ciudadanía. Se da un hecho especial en este proceso, el apoyo brindado por el Alcalde al resurgimiento del Club Deportivo Saquisilí, lo que ha mediatizado en gran medida las relaciones entre la municipalidad y los pobladores urbanos a lo que se añade la atención a algunas demandas de estos sectores, legitimizando el poder

del Alcalde en la urbe. Las perspectivas de la Municipalidad para asumir los retos que el proceso de descentralización trae consigo, responde al mediano y largo plazos que no pueden ser asumidos por decreto, implican cambios de mentalidad, conceptos en la población rural y urbana.

4.3 La planificación y el presupuesto participativo

4.3.1. planificación del desarrollo local

4.3.1.1. "Planificación por decisiones estratégicas (P.D.E.):"²⁰.

Esta metodología se ha elaborado pensando en como dinamizar procesos al interior de la sociedad civil, para aprovechar los espacios de participación y no desperdiciarlos, para que la participación sea efectiva y no una farsa, para que se involucren los actores sociales directamente en la toma de decisiones y no se promuevan acciones improvisadas por los políticos de turno, para que exista un solo lenguaje que permita la comunicación permanente entre decidores políticos, técnicos y sociedad civil, para enfrentar la pobreza y lograr una mejor redistribución real de la riqueza material y del poder, para generar poder local más natural y menos formal, para reconocer y validar el saber local, es decir para fortalecer la democracia participativa, negociar consensos y establecer resultados prácticos, viables y factibles de ser realizados por toda la sociedad en su conjunto.

Por lo anteriormente mencionado, el aspecto de mayor importancia radica en sus instrumentos operativos (matrices), las cuales constituyen herramientas de fácil manejo para decisores políticos, técnicos y líderes

²⁰Arq. MOSQUERA, César Guía metodológica para el desarrollo local. INTERNET.

comunitarios, no son complicadas, no obstante que se encuadran dentro de un marco teórico y conceptual de un alto nivel.

Reconociendo el carácter científico-técnico de la propuesta, sus argumentos provienen de los avances teórico-metodológicos-operacionales presentados por Carlos Matus de Planificación Estratégica Situacional (PES), el método ZOPP de planificación para la elaboración de proyectos presentado por la GTZ, el Modelo C.I.D.E.R. de Planificación Regional liderado por el profesor Adolfo Izquierdo de la Universidad de Los Andes de Santa Fe de Bogotá - Colombia, la propuesta de Planificación Estratégica Organizacional cuya metodología se fundamente en la matriz F.O.D.A. y las diferentes propuestas de metodologías participativas existentes.

No obstante que la propuesta mantiene un carácter ecléctico como todas las demás, es muy práctica, pues no se queda solamente en la formulación de directrices generales: objetivos, políticas y estrategias, sino que, permite estructurar resultados concretos y prácticos del proceso de planificación a partir de la proposición de acciones estratégicas de gestión y/o acciones inmediatas cuya ejecución no está de ningún modo supeditado a los recursos económicos inciertos que se pueden o no conseguir en un futuro, sino que la ejecución del plan está ligada a los escasos recursos humanos, técnicos y económicos con los que cuentan los organismos seccionales, de aquí proviene su nombre: PLANIFICACIÓN POR DECISIONES ESTRATÉGICAS. La propuesta consolida acciones concretas, proyectos específicos, prácticos y viables tanto técnica cuanto políticamente, los cuales sean ejecutables y coadyuven a solucionar los múltiples problemas previamente identificados en el diagnóstico (situación actual) y de esta forma pongan en marcha un procedimiento constante de planificación liderado por los actores sociales en función del establecimiento de compromisos

minimizando de este modo la duplicidad de acciones de la sociedad en su conjunto.

Desde éste punto de vista, el objetivo básico de ésta propuesta es no llegar a la producción de acciones improbables sino todo lo contrario, el objetivo es establecer acciones concretas utilizando herramientas metodológicas de planificación prácticas, de fácil utilización, de fácil comprensión que puedan ser manejadas por personas que toman decisiones políticas y técnicas, funcionarios de carrera, líderes populares, o personas estudiosas de la realidad, de ésta manera llegar al establecimiento de soluciones concretas y concertadas.

El Procedimiento propuesto engloba todas las etapas del proceso de planificación a partir de la identificación y descripción de los problemas con sus respectivas causas en los talleres participativos, pasando por la sistematización, interpretación de la información recolectada por parte de una mesa de concertación hasta llegar a la estructuración de la situación actual en la cual se va a planificar, en esta primera etapa se consolida el diagnóstico analítico.

En una segunda etapa se pasa al establecimiento de las causas prioritarias en las que es necesario y posible actuar, la proposición de objetivos para luego establecer las acciones estratégicas de gestión, los proyectos de gestión y los proyectos que requieren de inversión hasta la concreción de compromisos de los actores sociales involucrados en función de los resultados establecidos que fueron planteados como soluciones específicas y concretas para los problemas identificados, sin dejar de analizar la viabilidad en función de la real ejecución de las acciones y proyectos.

Desde ésta óptica, el planteamiento se lo ha estructurado para apoyar a decisores políticos como alcaldes, prefectos u otros, funcionarios de carrera, líderes comunitarios, profesionales de diferentes disciplinas con el propósito que lideren y faciliten procesos de planificación en todas sus etapas (Diagnóstico, Formulación, e Implementación) involucrando participativamente a la sociedad civil.

De esta manera se trata de elevar su aptitud para incidir en la toma de decisiones tanto de carácter técnico cuanto de carácter político, para gestionar y liderar procesos participativos de planificación en los cuales se involucre activamente a la sociedad civil en el desarrollo local. También se lo ha estructurado en función de promover la capacitación para socializar el manejo de conceptos, modelos interpretativos, marcos metodológicos, procedimientos, técnicas y otros instrumentos necesarios en planificación, de esta manera contribuir a la solución de los problemas identificados que se constituyen como malestares de la sociedad en su conjunto.

Por último el instrumental operativo se lo ha diseñado en función del proceso de reestructuración capitalista o en otras palabras la globalización, que responde a una nueva realidad en la cual está incorporándose paulatinamente los países latinoamericanos.

En esta nueva realidad uno de los componentes de mayor importancia constituye el proceso de descentralización, desde éste punto de vista, la propuesta propone una alternativa para impulsar el desarrollo local en el marco del proceso de descentralización, incorpora a la sociedad civil la cual debe ir íntimamente relacionada con las acciones de los organismos seccionales para lograr un desarrollo equilibrado de esta manera se incentiva procesos de Planificación en los diferentes niveles

de planificación que emergen con autonomía renovada de ésta nueva realidad;

Organismos Seccionales de carácter local ya sean Consejos Provinciales o Municipios,

Líderes comunitarios y organizaciones de la sociedad civil y,

ONGs, y todas aquellas organizaciones que trabajan por el desarrollo del país.

EL PROCESO METODOLÓGICO

ETAPA I.- DIAGNOSTICO (Situación actual)

Objetivo

Esta etapa de planificación tiene como objetivo central llegar a establecer la situación actual de la realidad local en la cual se va a intervenir. Para llegar a establecer dicha situación actual se requiere trascender el nivel de descripción de las causas de los problemas con sus indicadores y se deberá llegar a establecer un nivel interpretativo - analítico que permita comprender la dinámica funcional de la realidad actual, que explique básicamente las interrelaciones de causalidad de los diferentes problemas identificados en la realidad local en la cual se va a intervenir. Esta etapa del diagnóstico tiene dos fases:

FASE I: DESCRIPTIVA.- la descripción de las causas de los problemas.

Los factores claves para la realización de esta fase son los siguientes:

- Identificación de actores sociales y sus intereses.

- Realización del taller para la identificación de causas y problemas.
- Recopilación de la información. (Base de datos).
- Utilización de la matriz DLR. (Instrumento operativo).
- Alcance territorial y jurisdiccional del proceso de planificación.

Identificación de actores sociales y sus intereses.

La importancia radica en la identificación de los actores sociales que están inmersos en el proceso de planificación y en el reconocimiento de que dichos actores sociales poseen intereses específicos de acuerdo con el rol que desempeñan al interior de la estructura social, por lo tanto mantienen un punto de vista preestablecido sobre la situación que se considera como desarrollo socialmente deseable.

Sobre este mismo ámbito del proceso de planificación un factor importante a ser tomado en cuenta constituye la información subjetiva proporcionada por los diferentes actores sociales protagónicos del desarrollo, éste constituye un elemento tan importante como la objetividad y el conocimiento con el que cuenta el equipo de planificación.

Realización del taller para la identificación de causas y problemas.

Para lograr identificar los problemas y las potencialidades se utiliza el Diagnóstico Local Rápido (DLR, VER MATRIZ EN ANEXOS) el cual se lo realiza en uno o varios talleres de identificación de problemas en los que se recaba toda la información posible sobre las causas de los problemas y/o de los malestares sentidos por los actores sociales, esto se lo realiza en un primer nivel de descripción de las causas de los problemas conjuntamente con todos los actores más representativos vinculados con la realidad local.

Como un primer paso para establecer el diagnóstico local rápido se utiliza un procedimiento que se lo denomina lluvia de ideas, también se lo conoce como Metaplan, se la realiza con el objeto de que los actores sociales aporten informando e identificando las causas de problemas específicos, para lo cual se requiere que el facilitador solicite que las causas sean escritas por todos los participantes, cada una por separado en cartulinas de 10cm. x 20cm. con marcadores de punta gruesa, lo que facilita la recopilación de información básica, la cual, permitirá a su vez llegar a un consenso entre todos los actores sociales presentes sobre la problemática de la realidad local. Para lograrlo, las causas deben estar muy bien definidas de este modo es importante recordar a los participantes que utilicen un buen castellano y traten en lo posible que lo que se escribe en la cartulina este representando de la mejor manera lo que se trata de expresar. Las cartulinas escritas con las causas y problemas deberán colocarse en un pizarrón de buen tamaño o se las pegará directamente en la pared para que puedan ser leídas por todos los actores sociales presentes en el taller.

Un segundo paso corresponde a la agrupación de las cartulinas por grandes ámbitos problemáticos. Una vez que él o los facilitadores han revisado rápidamente toda la información de las cartulinas y se han agrupado dichas cartulinas por ámbitos problemáticos, se pone en consideración de los actores intervinientes en el taller los grandes ámbitos problemáticos que se han detectado con los que cuenta la realidad local. El objetivo básico es llegar a establecer un consenso conjuntamente con los actores sociales presentes en el taller en función de la identificación de tres, cuatro, cinco o el número de ámbitos problemáticos con sus causas que sean más representativos de la localidad.

De aquí en adelante se procede a utilizar la matriz presentada en el anexo No. 1 y es necesaria la explicación del facilitador.

Explicación de la matriz

La matriz esta formada por filas horizontales y columnas verticales. Tanto en las filas horizontales como en las columnas verticales se ubican las causas de los ámbitos problemáticos identificados por los actores sociales con la siguiente caracterización: en la primera fila se colocan todas aquellas causas que son fáciles de solucionar, lógicamente son causas que se solucionarán en el corto plazo (0 a 3 meses), con respecto a las columnas, su colocación esta en función del actor social que está en capacidad de solucionar dicha causa. En la segunda fila se colocan todas aquellas causas que no son tan fáciles de solucionar y que su solución se puede estar dando en el mediano plazo (6 meses a 1 año), y en la tercera fila se colocan todas aquellas causas que son difíciles de solucionar y que su solución se puede dar en el largo plazo (1 a 2 años).

La solución depende de la dificultad de la causa, no significa lo mismo modificar una Ley en el Congreso Nacional que tomar una decisión política para realizar alguna actividad de carácter local esto permite diferenciar básicamente el tiempo que requiere la solución de la causa.

Las columnas verticales sirven de referente para la identificación de actores sociales que están en capacidad de actuar y solucionar las causas identificadas de la siguiente manera: La primera columna vertical corresponde al actor principal que en definitiva es el que cuenta con mayor cantidad de recursos humanos técnicos y económicos y es el que

lidera el proceso de planificación en el ámbito local, pero sobre todo tiene capacidad de decisión política para hacer y/o ejecutar acciones concretas en función de su jurisdiccionalidad y competencia en el territorio donde va a intervenir.

En las otras columnas se establecen los demás actores sociales que están en capacidad de actuar sobre ciertas causas que respaldan la acción del primero y que intervienen directamente en el proceso de planificación del desarrollo local.

Respecto a los actores sociales, puede ser el Consejo Provincial, el Municipio u otras instituciones gubernamentales locales, una ONG, una empresa privada, un grupo de ciudadanos organizados, una organización popular entre otras, como se mencionó anteriormente las columnas verticales están en función de los actores sociales que están en capacidad de solucionar las causas identificadas.

Utilidad de la matriz

Es importante recalcar que esta matriz permite desde ya ir preparando el terreno para el establecimiento de compromisos en función de los actores que están en capacidad de solucionar las causas que corresponden a problemas específicos identificados como malestares socialmente declarados. Por otro lado, esta matriz también se la utiliza para establecer con mucha claridad los problemas internos de las instituciones que están liderando o que apoyan el proceso de planificación, para lo cual es necesario que se reúnan los funcionarios que trabajan en los diferentes departamentos y realicen el mismo procedimiento.

Resultado esperado de esta fase

Matriz y/o matrices completas con la información de los actores sociales sobre causas de los problemas identificados. Así, la definición de dichos factores claves en este primer momento se constituye en el marco orientador sobre:

- Los actores sociales que intervienen en el proceso de planificación,
- El alcance en lo que se refiere al territorio a ser planificado.
- La jurisdicción de los actores sobre dicho territorio de intervención,
- Los problemas y potencialidades de la realidad; y,
- primera recopilación de información sobre indicadores (base de datos).

El objetivo de este planteamiento radica en lograr establecer un direccionamiento que nos ubique en el marco de desarrollo socialmente deseable.

FASE II : INTERPRETATIVA-ANALÍTICA.-

Objetivo

Sistematización de la información recopilada en los talleres que se traduce en la interpretación y análisis de las causas de los problemas. Los factores claves de esta fase son los siguientes:

- Conformación de mesas de trabajo.
- Interpretación y análisis de cada una de las causas identificadas.
- Utilización de la matriz de causalidad. (Instrumento Operativo)

- Identificación y establecimiento de indicadores - Base de Datos.
- Identificación y establecimiento de consecuencias
- Redacción del diagnóstico analítico.

Conformación de mesas de trabajo

Es necesario reconocer que en los talleres de identificación de problemas se recopila información de una manera rápida y que no necesariamente la información requerida esta completa para comienza con la fase de sistematización de la información por parte del equipo de planificación institucional por lo que, es indispensable complementar esta información faltante, para lo cual es necesario la conformación de mesas de trabajo con representantes de los actores sociales más representativos para llegar a establecer un consenso sobre la conclusión de la recolección de información.

Interpretación y análisis de las causas

Una vez que se han concluido los talleres, se ha recabado la información sobre la descripción de las causas de los diferentes problemas, se han llenado las matrices DLR y se han conformado las mesas de trabajo, se empieza con la sistematización de la misma, un primer paso consiste en revisar las matrices obtenidas en el taller para pasar a explicar - interpretar - analizar la información.

Utilización de la matriz de causalidad

En las mesas de trabajo se utiliza la matriz de causalidad para reconfirmar los acontecimientos anteriores que producen cada una de las causas identificadas, así como los acontecimientos que cada una de ellas está produciendo. Esta matriz de causalidad propuesta permite

interpretar y analizar rápidamente la información recopilada en el taller de identificación de problemas, el producto final de la utilización de la matriz corresponde a la redacción final del diagnóstico analítico, que constituye la base para la concreción de la etapa II: Formulación.

En el anexo No.2 se puede apreciar una matriz de causalidad, se utiliza para esta fase de planificación. En lo posible es de mucha importancia armar la matriz incluyendo indicadores.

El fundamento de la matriz: Análisis de causalidad

Este análisis pretende determinar el proceso de conformación de cada una de las causas de los problemas identificados, para lo cual, el procedimiento utilizado permite definir un sistema de interpretación que logre explicar las relaciones causales que cada una de las causas establece. Con la matriz se logra identificar, establecer, y analizar las relaciones de causalidad de cada una de las causas, de esta manera se establece sus orígenes, relaciones, efectos y consecuencias.

El fundamento de la matriz de causalidad se basa en que existe una relación causal de tipo lineal pero que a su vez estas causas puedan ser separadas entre ellas para su análisis y explicación. Solo con esta condición es posible separar las partes para su análisis y comprensión para luego volverla a unir.

Explicación de la matriz

La matriz consta de tres diferentes compartimentos. En el compartimiento de la mitad se establece una por una todas las causas que fueron recopiladas previamente en el taller de identificación de

problemas. Cada una de las causas identificadas responde a una cadena causal específica, por lo tanto, es necesario identificar cuales son los acontecimientos anteriores que producen esta causa que se esta analizando. Dichos acontecimientos anteriores (corresponden a otras causas inmersas en la cadena causal) se las coloca en los compartimentos del lado izquierdo de la causa que se está analizando. Se coloca en los compartimentos del lado derecho aquellos acontecimientos que esta causa analizada está produciendo. Este mismo procedimiento se repite con todas las causa identificadas en el taller.

Utilidad de la matriz de causalidad

Reconocer que existen causas con las cuales se logra comprender la realidad significa que éstas causa tienen historia, es decir no suceden simultáneamente sino secuencialmente al interior de un ámbito problemático, esto también significa que éstas se producen en un cierto orden por lo tanto presenta encadenamientos que producen relaciones causales. Lo importante es que el análisis de las relaciones causales lleven a identificar una disposición secuencial, un orden cronológico de acontecimientos. Las causas por lo tanto deben mantener un equilibrio entre su conformación histórica y el análisis lógico.

Por lo que si se establece un referente histórico, la causa tiene un tiempo de construcción, luego le sucederá el efecto y este a su vez puede transformarse en otra causa, pero a su vez, ésta última, produce otro efecto y así sucesivamente hasta que el último acontecimiento corresponde a la consecuencia de una cadena causal. Una matriz de causalidad debe explicar esta situación.

Desde este punto de vista, la matriz de causalidad nos permite, la comprensión de la realidad por causas separadas, a la vez explica su

origen, dinámica, efectos, relaciones y consecuencias, es decir permite descomponer la realidad en sus partes pero al mismo tiempo llegar a la explicación de estas partes de la realidad.

Indicadores para la conformación de la Base de Datos

Una vez que se ha estructurado la matriz de causalidad se procede a identificar indicadores específicos de las causas que pueden ser susceptibles de ser cuantificadas. Reconociendo que en una sociedad intervienen nociones de totalidad - crecimiento - diferenciación - jerarquía . orden - dominio - control - competencia, subjetividad, objetividad, las causas no siempre son cuantificables por lo que en un mismo problema se presentan causas que son cuantificables y otras que no son cuantificables.

No obstante que en planificación es inocuo hablar de lo que no es cuantificable, es posible establecer causas que no presentan el referente numérico, puesto que en algunos casos existen causas que no se prestan con facilidad para interpretaciones cuantificables sin embargo que nadie duda de su legitimidad como causa. Los indicadores en lo posible constituyen los parámetros de medición, análisis cuantitativo y/o el aspecto numerable de ciertas causas, responden por lo general a la magnitud de una parte del problema. En lo posible las causas tienen que ser muy precisas para lograr una construcción social integrada a un espacio lógico y mensurable.

Diagnóstico analítico

Una vez que se ha trabajado las matrices de causalidad (una por causa) para identificar los encadenamientos causales y se las ha

complementado con los respectivos indicadores recopilados se procede a establecer una primera redacción de cada una de las matrices trabajadas causa por causa, es decir que los insumos-resultados de dicha matriz sirven como materia prima para la estructuración y elaboración del diagnóstico analítico, luego se pasa a la primera versión de la redacción para luego pulir la misma y llegar a establecer el resultado final de esta etapa: diagnóstica-analítico.

Para establecer el diagnóstico analítico no solamente se requiere de la descripción de las causas de los problemas con sus indicadores, sino también es muy necesario e importante establecer las respectivas relaciones causales, que explique la estructura y dinámica de todos los procesos establecidos, además que como ya se manifestó anteriormente- para el análisis causal es necesario considerar causas históricas es decir históricamente establecidas.

Es necesario tener un poco de cuidado en la estructuración y la elaboración del diagnóstico analítico definitivo puesto que varias de las causas se repetirán conforme avance la redacción, para lo cual, es necesario mantener una capacidad de análisis prudente.

Es necesario reconocer que existe la complejidad social no organizada, la cual se fundamenta en relaciones de causalidad no descubiertas, con el procedimiento propuesto en la etapa de diagnóstico fase interpretativa - analítica es posible llegar a descubrir estas relaciones de causalidad y logra establecer con mucha claridad una situación actual de la realidad para intervenir con planificación en función de ésta llegar al establecimiento de soluciones concretas con el propósito de reestructura más no transformar la realidad.

Resultado de esta etapa: redacción del diagnóstico analítico

Para la redacción es importante tener en consideración que dicho diagnóstico analítico en la planificación del desarrollo local tiene como objetivo central llegar a establecer un proceso explicativo de la situación actual de la realidad en la cual intervenir.

Este proceso explicativo de la situación de la realidad local, permite establecer la caracterización de desarrollo local actual, caracterización que posibilita identificar los problemas con sus causas relaciones, indicadores y consecuencias, jurisdicción, funciones y competencias de los actores sociales de mayor representatividad en la localidad, obstáculos y limitaciones de los intereses estratégicos de los actores sociales que intervienen, también permite identificar las potencialidades y los recursos con los que cuentan los actores sociales para el establecimiento de soluciones.

A su vez, dicha caracterización explica sobre la base de relaciones causales el proceso histórico por el cual se ha generado la situación actual del desarrollo local.

ETAPA II: FORMULACIÓN

Objetivo

El objetivo central de esta etapa de diseño del plan, es el de formular propuestas concretas prácticas de solución consideradas como viables para dar respuesta a las diferentes causas y problemas detectados que frenan el desarrollo local, dichos problemas fueron identificados y

analizados en la etapa de diagnóstico, la cual permite identificar la situación actual.

Es indispensable tener presente en la elaboración de esta etapa del proceso de planificación del desarrollo local, la viabilidad de las propuestas que se pretendan introducir en el territorio que se está planificando.

Dicha viabilidad hace referencia a la situación posible (concreta) que se espera construir conjuntamente con los actores sociales. Por ello se deberá realizar un análisis bidireccional en cada una de las etapas, de esta manera se compatibiliza el diagnóstico analítico (primera etapa) con La formulación de:

- acciones estratégicas de gestión ó acciones inmediatas
- proyectos que requieren de gestión,
- proyectos que requieren de inversión (segunda etapa) y por último con implementación de lo planificado, (tercera etapa)

Además, este momento se deberá considerar todas las causas que resultaron de la matriz de causalidad de carácter social, económica, política y ambiental y, en general las características particulares de la misma que también inciden en la ejecución del plan.

FASE III: IDENTIFICACIÓN DE CAUSAS PRIORITARIAS

Una vez completa la matriz de causalidad e interpretada y analizada la información se pasa a utilizar la matriz para la identificación de causas prioritarias.

Los factores claves de esta fase son los siguientes:

- Identificación de causas prioritarias.
- Criterios para la identificación de causas prioritarias.
- Utilización de la matriz (instrumento operativo)

Resultado esperado

Identificación de causas prioritarias, saber exactamente en que causa se debe actuar, pues, corresponde a una causa prioritaria se supone que existe la decisión política, los recursos humano, técnicos y financieros, apoyo de los actores sociales y no perjudica el medio ambiente, por otro lado se conoce con exactitud que es lo que se va a resolver actuando sobre una causa prioritaria.

Identificación de causas prioritarias

Se deberá identificar aquellas causas que logran concretar mayores encadenamientos que otras causas, cuyo comportamiento puede ser modificado, es decir, sirven para modificar aquellos malestares socialmente identificados sobre los cuales será necesario, factible y viable actuar, pues su intervención permitirá proponer soluciones al mayor número de causas identificadas.

Criterios para la identificación de causas prioritarias.

- Logran concretar el mayor número de encadenamientos por lo tanto logran concretar el mayor número de soluciones.

- Se cuenta con la decisión política necesaria para lograr solucionar la causa.
- Se cuenta con los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para lograr solucionar la causa
- La institución u organismo que maneja la causa cuenta con la jurisdiccionalidad (funciones y competencias) necesaria para actuar en el territorio de intervención.

Para la **identificación de las causas prioritarias** se utiliza la matriz adjunta según anexo No.3

Utilización de la matriz, explicación

La matriz tiene una serie de casilleros en las dos direcciones por cada una de las causas identificadas, la pregunta básica para la identificación de causas prioritarias es la siguiente: Si ya soluciono esta causa No 1 ¿Qué otras causas logro solucionar?, las causas solucionables se va marcando en la matriz, y las causas que logran el mayor número de soluciones constituye uno de los criterios para el establecimiento de causas prioritarias, pero además de esto es necesario identificar el actor que puede actuar en función de su jurisdicción y su competencia para solucionar la causa identificada.

Si está en manos del actor principal la solución de la causa, es factible actuar, si no está en mano del actor principal la solución de la causa se tendrá que negociar para que otro actor actúe en la solución de la causa.

Por lo tanto, las causas prioritarias corresponden a aquellas en las cuales el actor principal puede actuar directamente porque:

- Cuenta con la decisión política 5 para hacerlo,
- Cuenta con los recursos humanos, técnicos y económicos necesarios para hacerlo, y,
- No tiene necesidad de negociar con otro actor para solucionar la causa, éstos corresponden a los otros criterios a tener en cuenta para el establecimiento de causas prioritarias.

Transición de las causas prioritarias de solución a los objetivos del desarrollo local.

Una vez que se ha determinado con exactitud cuales son las causas prioritarias que requieren ser solucionadas en las cuales se debe y se puede actuar, se procede a proponer los objetivos de desarrollo a los cuales se desea llegar. En el proceso de formulación de los objetivos del desarrollo local es necesario la realización de mesas de trabajo con los actores sociales protagónicos del desarrollo local en función de establecer compromisos, este es el proceso por intermedio del cual se continúan consolidando las bases de la viabilidad social del plan para el desarrollo local, en este momento es cuando los actores sociales protagonicos del desarrollo empiezan a apropiarse o no de la propuesta del plan.

El propósito para el establecimiento de objetivos que coadyuven al desarrollo local se fundamenta en orientar el proceso de desarrollo local de forma que en la fase siguiente del proceso de planificación se logren establecer propuestas concretas las cuales constituyan el camino más idóneo para lograr llegar a los objetivos previamente establecidos.

FASE IV: PROPUESTA DE TRABAJO (Situación posible)

Teniendo en cuenta que los objetivos establecidos se pueden lograr en algunos casos y no se lograrán en otros, es imprescindible determinar una situación concreta o posible, es decir la propuesta que se logrará operacionalizar en el tiempo y en el territorio de intervención.

Los factores claves de esta fase son los siguientes:

- Establecimiento de objetivos de causas prioritarias.
- Establecimiento de soluciones concretas y compromisos de los actores.
- Establecimiento de objetivos de las causas prioritarias.

Significa lo que se pretende conseguir y/o lo que se desea lograr. Por intermedio del objetivo planteado se estructura un proceso de consenso, concertación y/o negociación política en el ámbito de instituciones locales, provinciales, nacionales con los actores sociales. Por otro lado al objetivo de desarrollo se lo entiende también como una aspiración de los intereses estratégicos de un grupo social organizado. Por lo que los objetivos determinan un camino a recorrer para en lo posible transformar y/o reestructurar una situación que se considera socialmente indeseable.

Esto esta directamente relacionado con unos propósitos los cuales a través de acciones estratégicas de gestión, proyectos que requieren de gestión y proyectos que requieren de inversión loaran solucionar las causas prioritarias previamente identificadas de los problemas que se oponen al desarrollo local. Es necesario tener en cuenta que si no se logra estructurar las Acciones Estratégicas de Gestión, los Proyectos de Gestión y los Proyectos de Inversión como propuestas de solución ningún

actor social se identificará ni se apropiará del Plan como tal y no se sentirán comprometidos con su logro.

Establecimiento de soluciones concretas y compromisos de los actores

Una vez establecidos los objetivos que se desean lograr se procede a identificar las soluciones concretas que pueden ser de tres tipos:

- acciones estratégicas de gestión o acciones inmediatas
- proyectos que requieren exclusivamente de gestión y
- proyectos que requieren de inversión.

El requisito previo a la ejecución del próximo paso es el de establecer compromisos con los actores para la puesta en práctica de lo planificado.

En este momento de transición que comienza en las causas prioritarias que requieren de solución y termina en los objetivos de las causas prioritarias para el desarrollo local se procede, como un primer paso, a establecer las soluciones que corresponden a acciones estratégicas de gestión ó acciones inmediatas que permiten consolidar una situación posible y de esta manera coadyuvar al logro de los objetivos previamente establecidos.

En un segundo paso se identifican y diferencian los proyectos estratégicos de gestión de los proyectos que requieren exclusivamente de inversión.

Es importante recordar que el mejor plan no es el documento que tenga una buena presentación, el mejor plan es el más operacionalizable, significa que la propuesta llega a ejecutarse, de otra manera todo se quedará en palabras y en ideas.

Es necesario dinamizar las mesas de concertación para mantener la presencia de los representantes de los Actores Sociales en lo posible durante todo el proceso de planificación, especialmente en este momento deberán estar presentes para tomar decisiones sobre las soluciones que se estén definiendo.

Para el establecimiento de objetivos de causas prioritarias para el desarrollo local así como, para el establecimiento de soluciones concretas se propone la utilización de la siguiente matriz:

Análisis de viabilidad

Se reconoce que el análisis de viabilidad realizado durante todo el proceso de planificación empieza en la situación actual y se consolida en la identificación de soluciones en función de lo que se puede ejecutar exclusivamente (situación posible), lo que conducirá hacia la consolidación de los objetivos de las causas prioritarias previamente establecidos y por ende al desarrollo deseable.

La viabilidad funciona cuando se proponen acciones concretas posibles y factibles de ser realizadas y/o ejecutadas que permiten pasar de una situación actual no deseada a otra situación futura mejorada.

El análisis permite identificar todas aquellas acciones estratégicas de gestión ó acciones inmediatas, proyectos de gestión y los proyectos que requieren de inversión capaces de consolidar un proceso cuya meta final es el logro de los objetivos, su función radica en rebasar las causas y los problemas establecidos con el propósito de consolidar el desarrollo local. En definitiva el grado de participación de los actores sociales y un adecuado análisis técnico de los criterios que determinan las causas prioritarias definen la viabilidad de todo el proceso de planificación.

Para alcanzar la viabilidad es necesario el análisis de aquellas causas cuya solución pueden superar aquellos elementos que impiden el desarrollo local a base de la ejecución de las acciones y proyectos propuestos.

Técnicamente, las acciones estratégicas de gestión van consolidando la viabilidad, se las definen como aquellas acciones inmediatas que no requieren de más recursos que los existentes en las instituciones que constituyen parte activa del proceso de planificación, las que se establecen con miras a lograr progresivamente los objetivos que han sido determinados de acuerdo a las causas prioritarias previamente identificadas.

El análisis de viabilidad a su vez estructura la secuencia que se debe seguir para lograr la concreción paulatina de los objetivos propuestos en el plan en función de la ejecución de las soluciones identificadas.

Los proyectos de gestión son de mayor importancia y van más allá que las acciones estratégicas de gestión, pero más difíciles de ponerlos en marcha, puesto que, éstos no corresponden a acciones aisladas, sino que, son esfuerzos conjuntos entre actores sociales para lograr establecer una acción coordinada la cual requiere de recursos económicos, técnicos y humanos.

Para los proyectos que requieren de inversión, es necesario realizar un perfil en formularios que exige la institución financiera, para lo cual se requiere diferente tipo de información.

Un componente fundamental de la viabilidad constituye el priorizar las soluciones de la siguiente manera:

- Acciones estratégicas de gestión se las realizará en un corto plazo; tres meses.
- Proyectos que requieren de gestión se los realizará en un mediano plazo; entre seis meses y un año.
- Proyectos que requieren de inversión se los realizará en el largo plazo; hasta dos años.

Criterios para el análisis de viabilidad en la elaboración del plan.

- a) Comprometer en el proceso de planificación a los actores sociales desde el inicio.
- b) Comprometer la decisión política para la elaboración del plan.
- c) Identificar recursos humanos, técnicos y financieros.
- d) Encontrar las causas prioritarias de los problemas que impiden el desarrollo local en las cuales se debe y se puede actuar.
- e) Establecer los objetivos de las causas prioritarias.
- f) Entre estos dos pasos anteriores establecer y diferenciar las acciones estratégicas de gestión, así como los proyectos que requieren de gestión y los que requieren de inversión.

ETAPA III: IMPLEMENTACION

FASE V: OPERATIVIZACION DEL PLAN (ejecución)

La identificación de acciones estratégicas de gestión y proyectos de gestión, permite adelantar todas aquellas acciones que no requieren de financiamiento para su ejecución solamente se requiere de la decisión política para optimizar los escasos recursos existentes es decir los recursos económicos, técnicos y humanos con los que se cuenta para la ejecución de lo planificado. Esto significa que no se requiere terminar el documento para que sea ejecutado el plan, sino que existen acciones que se pueden ejecutar paralelamente a la elaboración del plan.

Por otro lado se puede establecer los contactos pertinentes para lograr obtener el financiamiento requerido para consolidar los proyectos de gestión identificados y los proyectos que requieren de inversión.

AUDITORIA SOCIAL Y RETROALIMENTACION

Entendida la planificación como un procedimiento continuo se supone que ésta debe llevar a cabo una continua auditoría del proceso de ejecución de lo planificado por parte de los actores sociales, así mismo, se deberá en lo posible propender a que el plan sea retroalimentado permanentemente.

4.3.2. Presupuesto Participativo

El Presupuesto Participativo significa la voluntad política de un gobierno municipal para ceder poder discrecional, de una forma sistemática, transparente y equitativa, en la definición del gasto y, público a favor de la voluntad directa de la ciudadanía.

4.3.2.1 Estudio de caso: la experiencia de Porto Alegre - Brasil²¹

ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO:

BASES, ASPECTOS LEGALES, HERRAMIENTAS Y ETAPAS DE ORGANIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

INTRODUCCIÓN

En Porto Alegre, quien decide el destino del presupuesto público es la población, por medio del Presupuesto Participativo (PP) - implantado, en 1989, por la Administración Ciudadana. Hasta el 2001, un promedio de 45 mil personas cada año se reunieron en 32 asambleas regionales y 12

temáticas, divididas entre la primera y la segunda ronda.

En el año, (2002) el proceso de participación ciudadana fue simplificado por el grupo de trabajo y modernización del PP, con la aprobación del Consejo del Presupuesto Participativo (COP).

Los debates y definiciones de las prioridades para los municipios en el COP 2003 comienzan con las reuniones preparatorias en marzo y abril y continúa con una ronda única, en abril y mayo. Otro cambio fue la realización de la Asamblea Municipal, en junio. La simplificación del ciclo amplía el debate comunitario correspondiente a las inversiones en la ciudad. Estos y otros cambios aprobados por el COP no significan que el PP es ahora un proceso acabado, éste, debe adecuarse periódicamente a las necesidades locales, buscando siempre un formato facilitador y ampliador del debate entre el gobierno local y la población.

²¹ DE SOUZA IVONNE y Sassarao Paulo, Material Pedagógico de Taller sobre Gestión y

Las Bases del PP

- **La Base Geográfica:** (División de la ciudad en regiones o en parroquias)

La base geográfica está constituida por la división de la ciudad en regiones. Esta división regional fue el resultado de un acuerdo entre el gobierno y el movimiento comunitario, concretado en 1989, que tomó en cuenta los criterios de afinidad política y cultural entre la población.

En esta base regional, la población levanta sus necesidades eligiendo cuatro prioridades temáticas entre trece: saneamiento básico, vivienda, vialidad, educación, asistencia social, salud, transporte y circulación, áreas de recreación, deporte y recreación, iluminación pública, desarrollo económico, cultura y saneamiento ambiental; jerarquiza sus obras y servicios en cada tema. La comunidad hace el diagnóstico de sus necesidades por región.

Base Temática:

Cinco plenarios temáticas.

Las cinco plenarios temáticas no son realizadas por regiones sino por tema. Su implementación tuvo, como uno de sus objetivos, la ampliación de la participación hacia otros sectores de la sociedad: sindicales, empresarios, comerciantes, agricultores, estudiantes y ciudadanos en general, que aun no había sido incorporados al proceso de discusión del Presupuesto Participativo.

El otro objetivo fue dar una nueva dimensión al proceso de PP, profundizando la discusión del planeamiento global de la ciudad y de las políticas sectoriales por área. De esta forma la población pasó a discutir y decidir, conjuntamente con el gobierno, no solo las inversiones regionales y las obras estructurales para toda la ciudad, sino también las políticas de los servicios y la discusión de la totalidad del presupuesto público. La ciudadanía de las regiones comenzó a frecuentar las reuniones temáticas, buscando soluciones para los problemas estructurales de la ciudad.

La base temática, en la cual la población discute y prioriza obras estructurales, proyectos y directrices de servicios, está integrada por los siguientes temas: transporte y circulación, salud y asistencia social, educación, cultura y esparcimiento, desarrollo económico y tributación, organización de la ciudad y desarrollo urbano (subdividido en saneamiento y medio ambiente, vivienda y urbanismo).

Gobierno, programa de gobierno y base temática.

El gobierno también es parte del proceso de discusión del PP. En las diversas reuniones que tienen lugar en las regiones y en las temáticas, las secretarías y departamentos prestan información técnica para complementar la discusión de la población; también, presenta las propuestas de programa de gobierno para las obras estructurales, proyectos y servicios. El sector de planificación y de hacienda, presenta los grandes agregados de gastos y de ingresos estimados para el año siguiente.

Marzo a Abril:

Reuniones Preparatorias

Son reuniones de articulación y preparación en las regiones y micro regiones, temáticas, etc. Las reuniones son convocadas con anterioridad a través de los medios de comunicación, folletos, propaladoras, que son abiertas a la participación del público en general, de cualquier ciudadano y ciudadana, independientemente si pertenece o no a alguna entidad u organización.

La pauta de trabajo tiene la siguiente dinámica:

- ~ Rendición de cuentas
- ~ Presentación del Plan de Inversión
- ~ Presentación del PP del Estado
- ~ Discusión de las prioridades temáticas
- ~ Criterios para la fila de consejeros
- ~ Presentación del Reglamento Interno, criterios generales y técnicos /

Abril a Mayo (segunda quincena)

Ronda Única

Ronda de Asambleas en las regiones y temáticas

Pauta:

- ~ Elección de las Prioridades Temáticas
- ~ Elección de los Consejeros
- ~ Definición del número de delegados /
- ~ Rendición de cuentas

En estas reuniones la población elige, de manera directa, en cada una de las regiones y temáticas, dos consejeros titulares y dos suplentes para

representarlos en el Consejo del PP (COP), según el Reglamento Interno del PP: "El mandato de los consejeros es de 1 (un) año de duración, pudiendo haber una reelección consecutiva".

Son electos 32 consejeros titulares en las 16 regiones y 10 consejeros en las 5 plenarios temáticas, con sus respectivos suplentes. En este momento, la población, que realiza el proceso de democracia directa y que ya eligió sus prioridades, delega su representación a estos consejeros para que elaboren en cogestión con el gobierno el presupuesto público y el plan de obras y servicios para el año siguiente.

Mayo a Julio

Regiones y Temáticas

- Elección de los delegados
 - Jerarquización de obras y servicios
 - “ Deliberación de las demandas
 - “ Los delegados revisan las demandas solicitadas para conocimiento.
- Caravana de las Prioridades

Primera quincena de Julio:

Asamblea Municipal (Cantonal)

Posesión de los nuevos consejeros

Los nuevos consejeros del PP toman posesión. Los consejeros son elegidos en las asambleas regionales, temáticas: un representante de la Unión de Asociaciones de Moradores de Porto Alegre, un representante del Sindicato de Municipalidades de Porto Alegre. Dos funcionarios públicos, forman parte del Consejo pero no tienen derecho a voto.

Entrega del listado jerarquizado de las obras y servicios

La comunidad, en cada una de las regiones, entrega al Gabinete de Planeamiento sus prioridades temáticas y las obras y servicios jerarquizados en cada tema, de la siguiente forma:

- Un documento con las cuatro prioridades temáticas más importantes para la región, decididas por la población. Estas prioridades son elegidas entre 13 temas: saneamiento básico, Vivienda/ vialidad, educación, asistencia social, salud, transporte y circulación, áreas de recreación, deporte y recreación, iluminación pública, desarrollo económico, cultura y Saneamiento ambiental.

“ Un formulario con cada una de las demandas elegidas por tema, conteniendo la descripción, dirección y jerarquía de la obra o servicio.

“ La comunidad de cada una de las plenarias temáticas entrega al Gabinete de Planeamiento un documento sistematizado con las directrices y prioridades sectoriales de servicios y obras estructurales.

Julio a Septiembre:

Análisis de las demandas y montaje de la matriz presupuestaria

El grupo de gobierno. Gabinete de Planeamiento, compara nuevamente las prioridades de las regiones y las temáticas con las propuestas presupuestarias que volvieron de los sectores de gobierno y elabora la matriz presupuestaria que servirá de base para la propuesta presupuestaria del ejercicio siguiente.

En este período, esta nueva matriz presupuestaria entra en proceso de discusión y deliberación en la junta financiera, coordinación, de gobierno y en el plenario de secretariado, detallando programas de servicios y de inversiones.

Agosto a Septiembre:

Votación de la Matriz

Discusión y votación de la matriz presupuestaria y de la distribución de recursos para las regiones y temáticas en el Consejo de Presupuesto Participativo.

Octubre a Noviembre:

Detalle del Plan de Inversión y Servicios

Presentación y votación de la propuesta del Plan de Inversiones (análisis técnico y financiero de las demandas de obras y servicios) en los foros de los delegados regionales y temáticos, con la presencia del Gabinete de Planeamiento y otros sectores.

Noviembre a Diciembre:

Discusión en los foros regionales y temáticos de los cambios al reglamento interno, criterios generales y técnicos.

Presentación del Plan de Inversiones y de las votaciones de los foros regionales y temáticos en el Consejo de Presupuesto Participativo y estimación de los recursos.

Diciembre 2002 a Enero 2003

- Discusión y votación del reglamento Interno, Criterios Generales y Técnicos.

Elaboración de la matriz presupuestaria

Todas las demandas de obras y servicios entregadas por las regiones en los formularios son ingresadas en el sistema de Gerencia de Proyectos, que está integrado por todas las secretarías y departamentos, y cuyo acceso es "on line", es decir en tiempo real y concurrente desde todas ellas. A partir de este momento, las demandas pasan a ser analizadas desde el punto de vista técnico, legal y financiero en función de la elaboración del Presupuesto y del Plan de Inversiones.

El GAPLAN, al recibir las cuatro prioridades temáticas de cada región, procede a un cálculo ponderado acorde con los siguientes criterios:

a) Las notas son atribuidas de acuerdo a las prioridades de cada región

Primera prioridad nota 4

Segunda prioridad nota 3

Tercera prioridad nota 2

Cuarta prioridad nota 1

b) Sumando las notas de las cuatro prioridades de las regiones se llega a un "ranking". La prioridad que suma más puntos será la primera, y así sucesivamente.

Con el resultado de este cálculo, las tres prioridades temáticas que sumaren más puntos serán las tres primeras prioridades de las dieciséis regiones de la ciudad. De esta forma, se tiene un indicador de planeamiento para la asignación de recursos financieros destinados a obras y/o servicios para la base regional de la ciudad.

El segundo indicador de planeamiento es resultado del análisis de los documentos sistematizados entregados por las cinco plenarias temáticas.

De esta manera se llega al segundo indicador de planeamiento para la asignación de recursos financieros a fin de atender las prioridades temáticas de la ciudad.

El tercer indicador de planeamiento corresponde a las necesidades del gobierno para mantener los niveles de servicios prestados a la población. El gobierno, para prestar los servicios de educación, salud, agua tratada, recolección de basura, conservación del sistema vial, iluminación pública, etc., precisa de una parte significativa de los ingresos municipales. Estos gastos son considerados rígidos porque su desatención llevaría a un corte en la prestación de servicios fundamentales de la ciudad.

Criterios generales para la distribución de recursos entre regiones y temáticas

Los tres criterios generales: carencia del servicio o infraestructura, población total de la región, prioridad temática de la región, serán para la aplicación de recursos en las tres primeras prioridades temáticas escogidas por las regiones. El cálculo para llegar a las tres primeras prioridades es ejecutado de la siguiente manera:

Cada región elige 4 prioridades dentro de las 13 prioridades temáticas ya señaladas anteriormente.

Las notas son atribuidas de acuerdo a las prioridades de cada región

Primera prioridad Nota 4

Segunda prioridad	Nota 3
Tercera prioridad	Nota 2
Cuarta prioridad	Nota 1

La suma de las notas de todas las prioridades elegidas son las prioridades del PP.

Abastecimiento de agua y alcantarillado

En virtud de la complejidad técnica para las obras, implantación o ampliación de los sistemas, se utilizan criterios específicos previstos en los criterios técnicos aprobados por el COP.

Educación

La prioridad temática educación, caso sea elegida entre las 3 primeras prioridades, tendrá la distribución de los recursos según los criterios generales a condición de la conclusión de las obras en ejecución y la repercusión financiera por el incremento de personal.

Salud

La prioridad temática salud, caso sea elegida entre las 3 primeras prioridades, tendrá la distribución de los recursos según los criterios generales a condición de la conclusión de las obras en ejecución y la repercusión financiera por el incremento de personal.

De la cuarta hasta la décima tercera prioridad temática de las regiones

Las prioridades de las 16 regiones, de la cuarta hasta la decimotercera, son resultado del mismo, cálculo efectuado para las tres primeras. En primer lugar tendrán prioridad las demandas de las regiones que hayan elegido entre las cuatro prioridades temáticas. En el caso de haber recursos disponibles después de la atención a las regiones que las priorizarán, podrán ser atendidas las otras regiones considerándose la vialidad técnica de las demandas y la carencia en infraestructura o servicio de cada región.

Inversión con recursos externos

En el caso de recursos provenientes de financiamientos externos al municipio, su aplicación para la atención de las demandas está condicionada a las exigencias de la institución que financia, la naturaleza de la obra, las exigencias de los proyectos y de la regularidad de los terrenos.

Prioridades temáticas

Las obras, acciones y servicios de la alcaldía abarcan 13 grandes temáticas que son las prioridades temáticas del PP. La población establece un orden de prioridad para las inversiones anuales de acuerdo con estos temas y clasifica sus demandas en estas prioridades: saneamiento básico, vivienda, vialidad, educación, asistencia social salud, transporte y circulación, área de recreación, deportes y recreación, iluminación pública. desarrollo económico, cultura, saneamiento ambiental.

Presentación de las demandas

Las demandas de las regiones, obras y servicios deberán ser entregadas en los formularios establecidos por el GAPLAN en el día de la asamblea municipal. Contiene:

- “ Descripción clara de la solicitud
- “ Localización y extensión estimada
- “ Indicación de la villa y barrio en el que se ubica la demanda

Los tres criterios generales:

Población total por Región

Peso 2

Hasta 25.000	Habitantes	nota 1
De 25.001 a 45.000	Habitantes	nota 2
De 45.001 a 90.000	Habitantes	nota 3
Más de 90.001 habitantes		nota 4

Carencia de Servicios o Infraestructura

Peso 4

De 0,01% a 14,99 %	nota 1
de 15% a 50, 99%	nota 2
de 51% a 75,99%	nota 3
de 76% en adelante	nota 4

Prioridad temática de la Región

Peso 5

Cuarta prioridad	nota 1
Tercera Prioridad	nota 2
Segunda prioridad.....	nota 3
Primera prioridad	nota 4



Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

CAPITULO V LA DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION DEL MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL.

El proceso de descentralización emprendido por el Ministerio de Bienestar Social, mediante el cual se ha establecido un Plan de descentralización que va desde una reforma institucional, el fortalecimiento del proceso de desconcentración hasta la transferencia de competencias hacia los gobiernos seccionales autónomos en respuesta a lo establecido en la Constitución, Ley de Modernización, Ley de Descentralización, ámbito de competencias y rol establecido para esta

Secretaría de Estado mediante Decreto 23 de 27 de enero de 2000. Así, existe una comisión de Descentralización que en coordinación con la Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales que funciona en el CONAM, en un trabajo conjunto y coordinado, han establecido convenios en programas como Protección Social, (AME - MBS), con el Municipio de Cuenca, para áreas de Niñez y Adolescencia, Gerontología, Discapacidades, Defensa Contra Incendios (C. de Bomberos),e inicio de negociaciones con el CONCOPE (marzo 2002).

En el ámbito de competencia del Ministerio de Bienestar Social, la descentralización es el reto planteado y que han sido impulsadas especialmente por el ex Ministro Lcdo. Luis Maldonado Ruiz, quien consideró a la descentralización como un medio para que la gestión de los servicios públicos sea eficiente en cobertura y calidad. Es un hecho político que implica la transferencia de ese poder, desde el gobierno central a los gobiernos seccionales autónomos. Sin embargo existen dificultades presentes las que hay que superar para lograr un proceso adecuado, ágil y sistemático. Los puntos a considerar son²²:

- Ausencia de una política social de Estado,
- Sectorización de los Ministerios que conforman el Frente Social, sin lineamientos de política que oriente una labor coordinada y el desarrollo de esfuerzos conjuntos,
- Falta de identidad que convierte a la Institución en un objeto de ensayo, o cajón de sastre,

²² Informe del Ministro de Bienestar Social al Programa de Apoyo a la Descentralización BID-CONAM.

- Escasos logros en materia de desconcentración, por la falta de coordinación y proyecciones para el ejercicio de funciones y atribuciones en las direcciones provinciales de Bienestar Social,
- Propuestas institucionales no desarrolladas ni llevadas a la práctica en lo que a participación local se refiere

5.1. La Planificación Estratégica del Ministerio de Bienestar Social

Antecedentes

En el marco de la Ley de Modernización y Privatizaciones de las Instituciones del sector público, el Ministerio de Bienestar Social inicia su proceso de modernización en el año 1994.

En enero 1999 el CONAM interviene y apoya al M.B.S para continuar con su proceso de modernización

Como producto de este proceso se formó comisiones de trabajo, las mismas que se encontraban integradas por los directivos de las unidades asesoras y operativas del Ministerio, este proceso se paralizó por la fusión de esta Secretaría d Estado con el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos.

En el año 2000, con Decreto ejecutivo 23 del 27 de enero el Presidente de la República restituye la independencia de cada una de estas Secretarías de Estado con sus nuevos roles.

En mayo 2001 el MBS a través del programa Nuestros Niños, contrata una Consultora para retomar el tema de la Planificación Estratégica.

Los productos obtenidos de este proceso fueron con la participación de los directivos de las unidades del Ministerio y se obtiene el primer borrador de la Planificación Estratégica la misma que estaba orientada a ser una institución proteccionista y de asistencialismo para combatir la pobreza y otorgar subsidios a la gente en situación de vulnerabilidad (Abg. Raúl Patiño).

En septiembre 2001 con el cambio de autoridades, el Ministro Luis Maldonado se forma el Gabinete Ministerial y entre otras funciones dispone reorientar al MBS como una institución cuyo fundamento sea la participación social y desarrollo de las organizaciones sociales principalmente.

En el marco de este proceso se obtiene la Planificación Estratégica del Ministerio de Bienestar Social que orientara sus acciones 2000 a 2010

VISION

Ser un organismo técnico que lidera el sistema descentralizado de atención para la protección y el auto desarrollo de la población excluida y en situación de pobreza.

MISIÓN

Ser la institución que lidere y rija las políticas de Desarrollo Social regule sistemas eficientes y descentralizados de atención, procurando la integración social de la población que vive en condiciones de pobreza y exclusión social, en el ámbito urbano y rural.

POLITICAS DE GESTION

- Se impulsará el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de los grupos vulnerables de la sociedad ecuatoriana. Se propenderá al fortalecimiento del sector urbano marginal y rural, reconociendo y legitimando la diversidad étnico cultural de la sociedad.
- Se garantizará la organización competitiva de los sistemas de oferta y demanda de servicios sociales de modo que la población obtenga el máximo bienestar posible. Se direccionará la entrega de subsidios a la población que se encuentra en condiciones de pobreza.
- Se modernizará, fortalecerá y reorganizará la institución con especial atención en los procesos de desconcentración y descentralización administrativa, financiera, de recursos humanos, tecnológicos y de infraestructura.
- Se promoverá y procurará el mejoramiento de la calidad de vida de la población, con énfasis en las comunidades y grupos humanos en los que se ha intensificado la situación de pobreza.
- Armonizar todas las actividades inherentes al área social con la participación de las instituciones públicas y privadas que cumplen actividades de índole social. Se aprobará e impulsará a través de la gestión compartida los planes, programas y proyectos de desarrollo integral sustentable que beneficie a las niñas, y niños de 0 a 12 años de edad, a los jóvenes, mujeres, indígenas, población en situación de pobreza; así como a las personas de la tercera edad y discapacitados.
- Se diseñará e implementará un modelo de gestión social desconcentrada y descentralizada que incorpore la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

- Se optimizará, se asignará y se distribuirá en forma eficiente y eficaz los recursos económicos entregados al sector social
 - Se desarrollará e implantará un proceso de gestión pública moderna, que privilegie la aplicación de técnicas de gerencia pública contemporánea.
 - Se potenciará la atención y protección hacia la población que vive en condiciones de pobreza en el ámbito urbano y rural. Se evaluará la calidad del gasto aplicado en los diferentes programas de desarrollo social. Se capacitará a los funcionarios del ministerio, en temas inherentes a programas y proyectos de desarrollo social, fortalecimiento institucional, gestión de procesos, en coordinación con organismos nacionales e internacionales
- OBJETIVOS:

- Impulsar el desarrollo integral de las niñas y niños de 0 a 12 años de edad.
- Establecer y ejecutar acciones al empleo y al desarrollo del capital humano y social.
- Identificar y estimular acciones al empleo y al desarrollo del capital humano y social
 - Coordinar las políticas de protección y seguridad social
- Promocionar las empresas comunitarias y de autogestión.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS:

- Desarrollar la reforma institucional del sector social y del M.B.S. Construir un sistema descentralizado de gestión social.
- Establecer el sistema nacional descentralizado de protección a la infancia y a la adolescencia.

- Consolidar y lograr la sostenibilidad de la red nacional de protección social.
- Desarrollar y generalizar un modelo de gestión urbana participativa
- Promover el auto desarrollo de las comunidades rurales del país.

5.2. El nuevo rol del Ministerio de Bienestar Social

Se indicó ya que mediante Decreto Ejecutivo 23 de 27 de enero de 2000 se define el rol al Ministerio de Bienestar Social, este rol es:

"Establecer políticas de acción social para procurar mejorar la calidad de vida de la población especialmente de las comunidades y grupos humanos en los que se ha intensificado la situación de pobreza"

"Coordinar todas las actividades y políticas inherentes al área social, así como de las instituciones públicas que cumplen actividades de índole social".

Para el Ministerio de bienestar social, la descentralización no es un fin en si misma sino un medio para que la gestión de los servicios públicos sea eficiente. Además, es un hecho político que implica la transferencia de poder político del Gobierno Central a los Gobiernos Seccionales Autónomos.

5.3. Avances en desconcentración y descentralización

- Creación en Noviembre de 2000, 18 Direcciones Provinciales de Bienestar Social, en aquellas provincias, para dar cumplimiento a lo

previsto en el Plan de Desconcentración y ante la presencia de programas en las provincias.

- Conformación de la Comisión Técnica de Descentralización del Ministerio de Bienestar Social, (Octubre 2001)
- Firma del Convenio Programa de protección Social Ministerio de Bienestar Social/ Asociación de Municipalidades del Ecuador AME (Octubre 2001)
- Talleres para la elaboración del Plan Estratégico del MBS (Nov, Dic 2001 y enero 2002)
- Elaboración de lineamientos para la descentralización del Ministerio (Documento de trabajo febrero 2002).
- Comisión para la Reingeniería Ministerial con el apoyo financiero del Programa Nuestros Niños en su componente Desarrollo Institucional con recursos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo BID(Febrero 2002)
- Talleres para la desconcentración y descentralización del MBS, reuniones para la revisión estructural.
- Inicio de negociaciones con la Corporación del consejos Provinciales CONCOPE (Marzo de 2002)

Por tratarse de un programa de cobertura nacional, con la finalidad de aumentar la eficacia y eficiencia de la **Red de Protección Social**, se han definido las siguientes estrategias y sus resultados:

- Utilizar los recursos de los programas alimentarios para fortalecer la participación de las comunidades y organizaciones en acciones de desarrollo
 - A través del Programa de Alimentación para el Desarrollo Comunitario PRADEC, se mejoran los niveles de nutrición de los sectores vulnerables de la población ecuatoriana y se apoya las iniciativas de desarrollo local. Se han atendido 273.672 personas de los cuales 29.000 son niños /as menores de seis años, 68715 niños /as no escolarizados y 155.000 adultos en situación de vulnerabilidad, en 3.618 comedores comunitarios y una inversión de US \$ 8400.000
- Establecer una estrategia de depuración de subsidios directos para mejorar la eficiencia de focalización de los Programas de Protección Social.
 - Se implementó el Sistema Nacional de Identificación y Selección de Beneficiarios SELBEN con el fin de depurar los subsidios directos para mejorar la focalización de: Bono Solidario, Beca Escolar y Crédito Productivo.
- Consolidar el sistema de transferencias de pagos para los usuarios del Bono Solidario y la Beca Escolar, para incrementar la cobertura de pago y llegar, en lo posible, lo más cerca de las localidades de residencia de los usuarios de los programas
- Creación de una red descentralizada de protección social, con base local y administrada por los Gobiernos Locales que permita el acceso de los municipios a información sobre el PPS a través de una red virtual que los integre

- Establecimiento de la red virtual de protección social, descentralizada con base local y administrada por 19 Municipios (Convenio con AME) para el libre acceso a información del bono solidario, beca escolar y crédito productivo que administra el PPS.

- Estudio del Plan Piloto de Descentralización, Municipio de Alausí

- Transferencia de Competencias de Cuerpos de Bomberos a Municipios (Ver Anexo No.5)

- Trámite de solicitudes de transferencia de competencias hacia Municipios

- Elaboración de Agenda de negociación con Municipio de Cuenca y discusión de matriz de competencias

- Conformación de Comisión Interministerial: Ministros del Frente Social, AME, CONAM para negociación del proceso de descentralización del área social.

5.4. Limitaciones e inconvenientes.

- El proceso de descentralización se realiza en función de la reestructuración ministerial.

- Falta de interés de los Gobiernos Seccionales Autónomos para asumir competencias del área social,

- Desconocimiento de los programas sociales por parte de los gobiernos Seccionales Autónomos.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

- Debilidad Institucional a nivel central y local para asumir nuevos roles
- Insuficientes recursos técnicos y económicos.

CAPITULO VI LA PROPUESTA

La necesidad de afrontar la reestructuración productiva económica que está acaeciendo internacionalmente, con las consiguientes desarticulaciones de las sociedades locales, obliga y conlleva a dar una respuesta desde las iniciativas locales, es decir, a efectuar una nueva estrategia de desarrollo "desde abajo" que valore el territorio como un espacio geográfico delimitado por una comunidad de intereses. Ha de ser

un espacio para las prácticas sociales, un espacio económico con identidad social e histórica y con un potencial solidario interno para desarrollar el empleo, base fundamental que conlleva al Desarrollo Humano.

Uno de los actores importantes de estas iniciativas locales son los gobiernos municipales, quienes como instancia primera de gobierno tienen que responder a las ingentes demandas de la población, que cada vez sufre más precarias condiciones de vida, lo que irremediablemente les obliga a asumir los cambios y desafíos de la reestructuración productiva y estatal.

6.1. Marco institucional.

Modernización y fortalecimiento institucional del Ministerio de Bienestar Social, proceso en el que se ha venido trabajando en coordinación con la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional OSCIDI de la Presidencia de la República, a fin de implementar un nuevo Estatuto Ministerial por Procesos, que incluso cambia la denominación del Ministerio a MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL y su estructura (Ver anexos 6 y 7).

Objetivo:

Elevar y potenciar la capacidad institucional del Ministerio de Bienestar Social, mediante la aplicación de sistemas modernos de Gestión Pública, entre otros la revisión del Plan Estratégico y la puesta en práctica de las técnicas de reingeniería de procesos, a fin de mejorar

los niveles de eficiencia y productividad en la prestación de los servicios hacia la colectividad

6.1.1. PROPUESTA PARA ELABORAR UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y QUE GENERE UNA GESTION DEMOCRATICA LOCAL

EL PROBLEMA

Como ha quedado demostrado, el Ecuador ha enfrentado profundas transformaciones en los escenarios del desarrollo urbano y rural, un estado central-paternalista en crisis, que ha perdido su capacidad de respuesta social y económica, sumado a una creciente demanda por una democracia real y participativa, han traído consigo la necesidad de reconocer a los actores y espacios locales, la diversidad socio-cultural de los pueblos, así como la necesidad de descentralizar poderes y recursos para que puedan ser manejados precisamente en lo local.

LA RESPUESTA

Frente a ello, es necesario ir construyendo las condiciones para que estos nuevos espacios locales puedan asumir estos retos, enfrentar colectivamente sus problemas y llevar sus demandas y propuestas a un nivel institucional y político.

PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

La siguiente propuesta de trabajo, está dirigida a sentar las bases para la formulación de un presupuesto participativo y de gestión, ya que como política institucional, existe la necesidad de concertar entre actores

públicos y privados para alcanzar el consenso ciudadano en todos los ámbitos del desarrollo local; consideramos que es prioritario impulsar y promover este proceso en Las Subsecretarías Regionales y en las Direcciones Provinciales del Ministerio de Bienestar Social, tanto desde el punto de vista físico y económico como social y cultural, por lo que este Ministerio, debería convertirse en el ente promotor y facilitador del desarrollo social en el ámbito local, lo expresado significa comprometerse a aportar al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos ecuatorianos, sobre todo de la población vulnerable del país, optimizando y focalizando los servicios y colaborando en aquellos aspectos que influyen en la economía local.

El proceso de concertación con los diversos actores sociales de las provincias, permitirá que las acciones de este Ministerio proyecten una imagen positiva hacia afuera y definir colectivamente un proyecto de futuro para nuestro país.

La socialización y consolidación de la planificación participativa como un proceso de práctica cotidiana en cada una de las instituciones, enriquecerán las formas participativas de planificación sentando bases para procesos futuros, a la vez se dispondrá de instrumentos legales aprobados por los Concejos Municipales que se conviertan en políticas locales que institucionalicen la planificación participativa, elevada hacia el establecimiento de Políticas de Estado.

Sobre la base de la formulación, ejecución de proyectos integrales que mejoren las condiciones de vida de los actores vulnerables del país, enmarcándonos dentro de los procesos de desarrollo local, donde se busca fortalecer y promover el desarrollo local a través del apoyo al diseño e implementación de propuestas de desarrollo local sustentable y sostenible que, con la participación ciudadana en todas sus fases,

potencien su capacidad propositiva, de negociación, implementación y de incidencia política.

Con una visión integradora, que permite una mayor participación y protagonismo de los ciudadanos, un uso más eficiente de los recursos en la medida en que genera espacios de concertación y concentra los esfuerzos de diversas instituciones y organizaciones hacia el logro de objetivos de largo plazo, definidos por las propias comunidades en el proceso participativo.

Los proyectos que se implementarán serán iniciativas diversas, que desde las propias comunidades respondan a sus necesidades locales, estas iniciativas no deben constituirse en intervenciones aisladas, sino al contrario propuestas e iniciativas integradas a un proceso de desarrollo local (Planes sociales locales) en el que los protagonistas son los ciudadanos y ciudadanas participantes.

OBJETIVO GENERAL DE LA PROPUESTA

Fortalecer y canalizar las propuestas participativas en el ámbito del MBS.

OBJETIVOS ESPECIFICOS:

- Potenciar a las Direcciones Provinciales de Bienestar Social para que sean las coordinadoras de un proceso desconcentrado de asignación de recursos para proyectos sociales de desarrollo local proyectados hacia la transferencia de competencias y fortalecimiento de la descentralización.
- Propiciar la realización de Asambleas provinciales con la participación de las autoridades de los Gobiernos Seccionales Autónomos, y organizaciones que bajo lineamientos y políticas claras consoliden sus

demandas en el ámbito de competencia del Ministerio de Bienestar Social.

- Estructurar un Presupuesto participativo, con resultados claros para el Ministerio de Bienestar Social.

5. ESTRUCTURACIÓN DE LA PROPUESTA TÉCNICA

El equipo técnico de Planificación, será el responsable de la asistencia técnica en la programación y apoyo presupuestario en la fase inicial para los proyectos de inversión, siendo necesario presentar de manera sucinta las fases de este proceso, con la identificación de los actores y roles que se han de cumplir.

6.- METODOLOGÍA DE TRABAJO

El trabajo se realizará en fases:

- Capacitación regional a los equipos provinciales de Bienestar Social para estructuración de propuestas para que programen y formulen su presupuesto participativo
- En estos talleres se dará a conocer la política para la formulación del presupuesto,
- Manejo de indicadores económico . sociales, que permitan la aplicación de criterios locales de priorización,
- Fijación de Techo presupuestario para la provincia
- Manejo de instrumentos técnicos, instructivos, formularios y métodos de programación para el levantamiento de información provincial.

- Realización de Asambleas Provinciales con: Prefectos, Alcaldes, representantes de entidades de Desarrollo Regional y de Organizaciones Indígenas, Afro ecuatorianas, Sociales y Productivas. (Responsables: las unidades provinciales de Bienestar Social)
- Levantamiento y procesamiento de información (responsables: las unidades provinciales)
- Realización de talleres, de planificación, sobre definición de políticas metodológica, lineamientos y responsabilidad de unidades Provinciales de Bienestar Social.
- Reunión de coordinación con las Direcciones Nacionales para definición de proyectos de inversión. Consolidación de propuestas provinciales en el Plan Anual de Inversiones, Plan Operativo y Proforma MBS para aprobación de ODEPLAN y MINISTERIO DE ECONOMIA y FINANZAS.

PROCESO DE EJECUCIÓN DE LA PRIMERA FASE:

- 1) **Analizar** las posibilidades, necesidades y condiciones socio-económicas y políticas para poder incentivar el proceso de la Planificación social
- 2) **Hacer una primera presentación**, La Direcciones de Planificación, Presupuesto y Recursos Comunitarios capacitarán a los entes provinciales de Bienestar Social y se darán lineamientos, metodologías e instrumentos para la acción operativa de las mismas en la segunda fase,
- 3) **Organizar un Comité de Apoyo** para conducir el proceso de diseño para la coordinación de las acciones de desarrollo.

4) **Preparar una Estrategia para la consolidación del Plan Operativo anual, Plan Anual de Inversiones y Pro forma Presupuestaria Participativos** que sean lo suficientemente sostenibles para que en interacción con los actores involucrados puedan cumplir adecuadamente su misión institucional; como instrumento para operativizar una política social, a través de mecanismos participativos que incluyan autoridades nacionales y locales, organizaciones, ONG's y otros actores públicos o privados comprometidos con la problemática de las Provincias.

Para lo cual se deberá **Identificar las prioridades** de atención en el campo social y principales actividades a apoyar, criterios para mejorar el entorno socio económico, y social, Priorización de grupos de atención, para lo cual se contará con un banco de proyectos estructurados desde los actores sociales de las localidades.

En esta fase se contará con una **propuesta presupuestaria** con las proyecciones iniciales, donde intervienen:

Los gastos de funcionamiento y de recursos para las inversiones a ser promovidas, deberán diferenciarse de los recursos de gastos corrientes que son de funcionamiento y actividades, aquellos que tiene que ver con el gasto en personal que son de manejo centralizado; también se deben considerar los de inversión por fuentes de financiamiento para los proyectos.

En este punto es necesario que el señor Ministro defina una política relacionada con la fijación de un techo para proyectos tomando como referencia el presupuesto codificado actual y también el porcentaje de contraparte,

Otros proyectos pueden ser orientados a través de otros mecanismos de financiamiento (recursos externos, contrapartes locales); debiendo considerarse un punto de equilibrio para su financiamiento

Es necesario abrir un **proceso sostenido de reflexión continua** de orientación conducido a través de seminarios, talleres u otros eventos, A la vez **orientar a los interesados** sobre enfoques de desarrollo integral autogestionario.

•Capacitación a los equipos provinciales de Bienestar Social+

La Ley especial de descentralización del Estado y participación Social en sus Artículos 26 y 27 establece que cada entidad y organismo del sector público tiene la obligación de establecer e implantar programas permanentes de desconcentración de funciones y recursos, tornando personalmente responsable a cada delegado por sus acciones u omisiones en el cumplimiento de tal delegación..

La capacitación a impartirse a los funcionarios responsables de las diferentes áreas contribuirá al fortalecimiento institucional y hará que estos puedan desempeñar con eficiencia y confiabilidad sus funciones.

OBJETIVO

- Capacitar, orientar al personal de las Subsecretarías y Direcciones Provinciales en la formulación del PAI y POA Institucional, tomando como insumos los planes provinciales trabajados mediante la Planificación participativa.

OBJETIVOS ESPECIFICOS.

- Preparar a los Directores Provinciales como actores en la ejecución de los Proyectos del Ministerio de Bienestar Social en sus Provincias.
- Capacitar al personal en la fase de programación presupuestaria.
- Lograr un nivel de coordinación y comunicación permanente entre unidades de planta central y organismos desconcentrados .

METODOLOGIA

La capacitación será mediante conferencias y talleres de carácter participativo.

COBERTURA SOCIAL

No. Funcionarios capacitados

2	SUBSECRETARÍOS REGIONALES
18	DIRECTORES PROVINCIALES
80	FUNCIONARIOS DE EQUIPOS DE TRABAJO PROVINCIAL
-----	(analista de presupuesto y de programación)
100	FUNCIONARIOS DE EQUIPOS TÉCNICOS DE PLANIFICACIÓN, FINANCIERA RECURSOS COMUNITARIOS.

6.2. Mecanismos y parámetros para la transferencia de competencias.

Art. 12. LDYPS.

Para la transferencia de las atribuciones, funciones y responsabilidades señaladas en esta Ley, el Presidente de la República conjuntamente con el Ministro de Economía y Finanzas y con los demás ministros que correspondan según la materia **suscribirán** con los representantes legales de los municipios y consejos provinciales, según el caso, **los convenios** respectivos en los que deberán señalarse con precisión absoluta los recursos financieros, materiales y tecnológicos necesarios que serán obligatoriamente transferidos para atender las nuevas atribuciones, funciones y responsabilidades. Los recursos a los que se refiere este artículo no podrán ser inferiores a los que las entidades de la Función Ejecutiva dedican para el financiamiento de la prestación de los servicios públicos a transferirse. Será obligatorio para la Función Ejecutiva las transferencias definitivas a las que se refieren los artículos 9 y 10 de esta Ley que le sean solicitadas por el respectivo municipio y consejo provincial que cuenten con las condiciones para ello²³.

CONTENIDO DE LOS CONVENIOS DE TRANSFERENCIA DE LAS COMPETENCIAS Y RECURSOS

Los convenios mediante los cuales se operativiza la transferencia de las competencias y recursos a favor de los gobiernos provinciales y gobiernos locales contendrán los requisitos previstos en el Art. 12 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y artículo 5 del Reglamento General a esta Ley, a saber:

- Los nombres de los participantes y la calidad en que intervienen.
- Los antecedentes y, entre ellos, la referencia a los estudios que se hubieren realizado.
- Las obligaciones y los derechos de las partes.
- Las competencias que se hubieren identificado como transferibles.
- Las que efectivamente se transfieren con una debida enumeración y descripción.
- El plazo de inicio y las condiciones, si las hubiere, requerido para que

²³CONSEJO NACIONAL DE MODERNIZACIÓN, CONAM, BID, AME, BANCO DEL ESTADO, CONCOPE, GTZ, La Descentralización en el Ecuador, CD. Diciembre 2001.

operen las competencias y funciones que se transfieran.

- Los recursos financieros que se transferirán, con indicación de las partidas presupuestarias correspondientes o los derechos de cobro sobre impuestos relacionados con las competencias, atribuciones y funciones transferidas.
- Los recursos humanos, técnicos, materiales y equipos que se transferirán, debidamente especificados.
- Las condiciones de políticas generales, coordinación y control que se conservarán en el Ministerio, organismo o dependencia central.
- Una cláusula de denuncia del convenio en el caso de que no se haga efectiva la entrega de los recursos determinados para la transferencia.
- Una cláusula sobre controversias que se sujetarán a la resolución de la Comisión Nacional de Competencias.
- Una cláusula de subsidiaridad del Gobierno Nacional sobre las transferencias, de acuerdo con el Art. 17 de la Ley de Descentralización
- Una cláusula sobre la transferencia de información, asesoría, expedientes y archivos.
- Una cláusula sobre el procedimiento, términos y resoluciones respecto de los trámites pendientes.
- Los documentos habilitantes de la capacidad de las partes (Nombramientos).
- Las cláusulas que fueren necesarias para el caso.

(Ref. Arts. 12 de la Ley de Descentralización y 5 del Reglamento a la Ley de Descentralización)

CAPITULO VII CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1. Conclusiones

Históricamente el Ecuador ha presentado características de un marcado centralismo que se manifiesta en los aspectos políticos a través de un sistema democrático poco representativo y participativo, en lo administrativo por una deficiente calidad de los servicios prestados por el Estado y en lo fiscal en la distribución inequitativa y poco solidaria de los recursos económicos.

La cultura centralista, el regionalismo y la ingerencia política han marcado la existencia de un estado centralista y a la capital como el centro de poder provocando una fuerte polarización social y económica en las ciudades de Quito y Guayaquil.

El proceso de Modernización del Estado en el Ecuador data de alrededor de 1957 tomando verdadera importancia a partir de 1992. Se ha identificado básicamente con la privatización y la llamada "reducción del tamaño del Estado". Se eliminaron entidades públicas y la venta indiscriminada de renuncias de funcionarios públicos, debilitando en algunos casos la estructura del Estado, sin lograr reformas institucionales de fondo que modernicen la entrega de servicios a la comunidad.

A partir de 1998 el Ecuador cuenta con una nueva Constitución Política del Estado, cuyo mandato, recoge los principios fundamentales relacionados con la característica de Estado multicultural, multiétnico; de administración descentralizada, y es el marco legal fundamental que permite emprender en una verdadera modernización Social y una descentralización efectiva que requiere el Ecuador.

La articulación de las políticas sociales con la solución de los principales problemas exigidos por la sociedad, se vincula necesariamente con la descentralización y la generación de espacios de participación de los actores locales, por lo que la visión del desarrollo local es la alternativa más adecuada para la transferencia de competencias hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos.

Del análisis de los procesos de descentralización impulsados en algunos países de América Latina como Chile, Colombia, Argentina, México, Bolivia y Brasil, cada uno con características en la construcción permanente de crecimiento y desarrollo se desprende que son referentes positivos, para dar impulso a este proceso en el Ecuador, especialmente en el ámbito social.

Existen interesantes fortalezas en las experiencias cantonales de desarrollo local como es la presencia de actores, otorgándoles un nuevo rol a los Municipios en la facilitación de procesos sociales y una amplitud de criterios para tratar temas como modernización y descentralización, sin embargo todavía existen limitaciones por las características multicultural y multiétnica de la sociedad ecuatoriana.

El Ministerio de Bienestar Social, tiene una estructura compleja con programas particularmente especiales. Su diversidad hace que se agreguen dificultades de gestión de las políticas y capacidad operativa para ejecutarlas de una manea centralizada, por lo que la transferencia de competencias tanto a sus unidades provinciales a través de la desconcentración como a los Gobiernos Seccionales vía descentralización, es un mecanismo adecuado de mejoramiento en la entrega de servicios sociales.

7.2. Recomendaciones

La aplicación de la metodología de planificación participativa desde los niveles locales hacia el nivel nacional, permitirá operativizar efectivamente la descentralización y propiciar el desarrollo local.

El proceso de descentralización tendrá éxito si se realiza un mejoramiento en la estructura institucional de las dependencias del Gobierno Central de la cual provienen las competencias a ser entregadas a los Gobiernos Seccionales Autónomos, sean éstos los Consejos Provinciales o Municipios; en el caso específico del Ministerio de Bienestar Social.

Se debería lograr el mejoramiento de los indicadores de gestión e impacto, es decir, cobertura de atención y calidad de los servicios, definiendo la relación costo-beneficio, datos indispensables para ofertar las competencias y negociar su transferencia hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos, en condiciones ventajosas para los usuarios y entidades emisoras y receptoras.

Las municipalidades, como parte del Estado y del sistema nacional, tienen que adoptar una forma de gobernar que tenga en cuenta el contexto global y las nuevas áreas o temas en las que tienen que intervenir, propiciando una redistribución del poder entre la sociedad y el Estado, otra manera de hacer política y una cultura que transformen los modos de hacer "verticales" en "horizontales", y donde los gobiernos locales complementen su dimensión representativa con la participativa.

Es necesario que el Ministerio de Bienestar Social, avance en la definición de políticas y sus modelos de gestión, redefinición de su rol y pasar de ser un ente operativo a ser en el futuro el rector de las políticas sociales, normador, regulador y facilitador de procesos, dando cumplimiento a su misión y perseguir su visión de futuro como se encuentra enunciado en su planificación estratégica.

El manejo y fortalecimiento de los sistemas de información existentes se constituyen en herramientas importantes para los procesos de descentralización.

Potencializar y fortalecer la participación ciudadana en la priorización de acciones, formulación de proyectos, ejecución y evaluación a través de la rendición de cuentas en el ámbito local, facilitará los procesos de transferencia de competencias hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos o a la sociedad organizada.

La utilización de metodologías de planificación estratégica y presupuesto participativos deben constituirse en instrumentos que viabilicen la descentralización política administrativa y fiscal, en todo los sectores del Estado.

ANEXOS

ANEXOS

Cuadro 1

	Territorio	Población	Nº de municipios
	(miles de Km)	(millones de habitantes)	
América Latina	20.877	439,3	15.600
Europa	24.502	571,5	122.682
Canadá	6.052	26,2	4.657
EEUU	9.372	248	19.200

Fuente: Palma Carvajal, E. (1993) "El nuevo municipio latinoamericano: descentralización y democracia". ILPES, 7 de septiembre de, LC/IP/R.135.

Cuadro 2

América Latina	Municipalidades	Población
Argentina	1.921	28.816.153
Bolivia	311	6.420.792
Brasil	4.490	145.224.381
Colombia	1.061	33.109.840
Costa Rica	81	3.367.455
Cuba	169	10.939.714
Chile	336	13.348.401
Ecuador	169	9.577.568
El Salvador	262	5.118.599
Guatemala	330	8.331.874
Honduras	289	4.443.721
México	2.389	73.013.901
Nicaragua	145	4.357.099
Panamá	67	2.295.285
Paraguay	218	4.098.837

Perú	1.812	22.048.356
República Dominicana	109	6.619.458
Uruguay	19	3.173.566
Venezuela	286	18.103.020

Cuadro 3

América Latina

Tramos de población

	Número de municipios
+ de 500.000 habitantes	71
+ de 100.000 y - de 500.000 habitantes	563
+ de 25.000 y - de 100.000 habitantes	2.508
+ de 10.000 y - de 25.000 habitantes	3.983
+ de 5.000 y - de 10.000 habitantes	2.865
+ de 1.000 y - de 5.000 habitantes	3.458
- de 1.000 habitantes	1.017

Fuente de los cuadros 2 y 3: Sierra J. E.(1997)
Información Municipal: Datos Estadísticos, Problemas
y Desafíos.

Cuadro 4. La autonomía política en los Códigos Municipales

Argentina	Promulgada según cada Estado.
Bolivia	Ley Orgánica de Municipalidades 696 de 10 de enero de 1985 y Ley de Participación Popular 1551 de 20 de abril de 1994.
Brasil	Promulgada según cada Estado.
Colombia	Código de Régimen Municipal 136 de 1994.
Costa Rica	Código Municipal 4574 de 30 de abril de 1974.
Cuba	Normas reglamentarias de las asambleas municipales del poder popular de 1982.
Chile	Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades 18.695 de 31 de marzo de 1988, reformada en marzo de 1992 por la Ley 19.310.
Ecuador	Ley de Régimen Municipal 680 de 31 de enero de 1966.
El Salvador	Código Municipal 274 de 31 de enero de 1986.
Guatemala	Código Municipal, Decreto 58/88 de 6 de octubre de 1988.

Honduras	Ley de Municipalidades 134 de 29 de octubre de 1990.
México	Promulgada según cada Estado.
Nicaragua	Ley de Municipios 40 de 17 de agosto de 1988.
Panamá	Ley sobre Régimen Municipal 106 de 8 de octubre de 1973.
Paraguay	Ley Orgánica Municipal 1.294 de 9 de diciembre de 1987.
Perú	Ley Orgánica de Municipalidades 23.853 de 28 de mayo de 1984.
Rep. Dom.	Ley sobre Organización Municipal 3455 de 21 de diciembre de 1952.
Uruguay	Ley Orgánica Municipal 9.515 de 28 de octubre de 1935.
Venezuela	Ley Orgánica de Régimen Municipal 4.109 de 15 de junio de 1989.

Cuadro 5. Características del sistema electoral de los gobiernos locales en América Latina

	Mandato electoral	Elecciones coincidentes	Nº de concejales nacionales
Argentina	4 años	Sí	6-60
Bolivia	2 años	No	5-13
Brasil	4 años	No	9-55
Colombia	3 años	No	7-28
Costa Rica	4 años	Sí	5-13
Chile	4 años	No	6-10
Ecuador	4 años	Sí	5-15

El Salvador	3 años	Sí	5-13
Guatemala	4 años	Sí	8-20
Honduras	4 años	Sí	4-10
México	3 años	No	5-20
Nicaragua	6 años	Sí	5-20
Panamá	5 años	Sí	5-19
Paraguay	5 años	No	9-24
Perú	3 años	No	5-39
República Dominicana	4 años	Sí	5
Uruguay	5 años	Sí	31
Venezuela	3 años	No	5-17

**Cuadro 6. Proporción de concejales por residentes en algunas
Municipalidades latinoamericanas**

	Habitantes	Nº concejales	de Habitantes por concejal
Argentina (1989)			
Buenos Aires	2.900.794	60	48.347
Bolivia (1992)			
La Paz	711.036	13	54.695
Santa Cruz	694.616	13	53.432
Cochabamba	404.102	13	31.085
Brasil (1991)			
Sao Paulo	9.626.894	53	181.640
Río de Janeiro	5.473.909	42	130.331
Porto Alegre	1.380.000	33	41.818
Recife	1.341.000	41	32.707
Chile (1991)			
La Florida	391.253	10	39.125

Viña del Mar	312.306	10	31.231
Concepción	311.537	10	31.154
Colombia (1994)			
Bogotá	6.314.305	28	225.511
México (1990)			
Guadalajara	1.628.617	20	81.431
Nezahualcoyoti	1.259.543	20	62.977
Ecatepec	1.219.238	20	60.962
Nicaragua (1992)			
Managua	973.759	20	48.688
Paraguay (1992)			
Asunción	502.426	20	20.934
Uruguay (1985)			
Montevideo	1.246.500	31	40.210
Venezuela (1990)			
Libertador	1.824.892	17	107.347

Fuente: Nickson, A. (1997) Foro de discusión electrónica. ¿Hacia dónde se dirigen los gobiernos locales en América Latina?.

**Cuadro 7. Transferencias de recursos del
Estado a las municipalidades**

Países	% del gasto público total
Argentina	11 (1988)
Bolivia	14,6 (1994)*
Brasil	17,5 (1992)*

Colombia	24 (1992)
Costa Rica	12,5 (1997)**
Chile	11 (1991)
Ecuador	5 (1992)
El Salvador	6 (1997) **
Guatemala	10 (1995) **
Honduras	1,5 (1997) **
México	3 (1990)
Nicaragua	6,2 (1997) **
Panamá	7,2 (1995) **
Paraguay	2 (1988)
Perú	8 (1987)
República Dominicana	4 (1986)
Uruguay	4 (1986)
Venezuela	7 (1989)
Suecia	58,8*
Noruega	45,2*
Irlanda	30,5*
Reino Unido	32,7*
Estados Unidos	36,8*
Canadá	35,7*
Alemania	28,4*

Fuente: Nickson A. (1995) Local Government in Latin America. Lynne Rienner Publishers Inc.

* Government Finance Statistics FMI, 1992 y proyecto de descentralización fiscal en América Latina+CEPAL/GTZ.

**Fundación para el Desarrollo Municipal en Centroamérica (FUNDEMUCA), Costa Rica.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, Alberto, Breve Historia del Ecuador, Segunda Edición. Biblioteca General de Cultura 2002

ACOSTA, Alberto, El Estado como solución algunas reflexiones desde la Economía, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Primera Edición, Quito 1998

AROCENA, José El desarrollo local, un desafío contemporáneo, Primera.- Centro de investigaciones Ciudad. Edición 1995, Quito.

BARRERA, Augusto y otros, Grupo Democracia y Desarrollo Local, Ecuador un modelo para des armar, Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo.

BANCO MUNDIAL, Informe de Desarrollo Mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación. Washington 1997

CARRION, Fernando, Algunas ideas a propósito de Descentralización y Autonomías, IAEN, 6 DE MARZO DE 2003.

CASTILLO, José Bolívar, Descentralización del Estado y Articulación del Espacio Nacional, el caso de la Región Sur del Ecuador, Tercera Edición , Loja 2002.

COMISIÓN PARA LA DESCENTRALIZACIÓN, LAS AUTONOMÍAS Y LAS CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES, Propuesta del Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador, CONAM , Abril 2000

CONSEJO NACIONAL DE MODERNIZACION, Memoria del Foro Experiencias Internacionales sobre Descentralización y Autonomías, Abril 30 . Mayo 1 de 1999 Manta.

CONSEJO NACIONAL DE MODERNIZACION, identificación de Apoyos al Proceso de Descentralización, Mesas de Trabajo 22 al 25 de Abril de 2002, Vol.1

CUEVA, Agustín, El proceso de dominación política en el Ecuador, Editorial Planeta del Ecuador Quito, 1988

DE SOUZA, Ivonne y Sassarao Paulo, Encuentro Internacional Gestión Democrática Local y Presupuesto Participativo UNICEF, Folleto caso Porto Alegre , mayo 2002

FORTUNA, Juan, Informe de Consultoría Programa de Apoyo al proceso de Descentralización BID ATN/SF 7743-EC, Quito julio 2002

GRUPO DEMOCRACIA Y DESARROLLO LOCAL, Ciudadanías emergentes, Experiencias democráticas de Desarrollo Local, Ediciones Abya Yala , Quito 1999

GUZMAN, Marco Antonio, Pobreza, Modernización del Estado y Privatizaciones en el Ecuador, Universidad del Azuay, GTZ 1996

GUZMAN, Marco Antonio Descentralización, Autonomías y Solidaridad Nacional, Volumen 51 Corporación Editora Nacional 2001

INFORME CONSOLIDADO DE GESTION 2000 2002, Ministerio de Bienestar Social, noviembre 2002.

LEYES:

- Constitución de la República del Ecuador 1998, Corporación de Estudios y Publicaciones

- De Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa Privada (L 50 PCL. RO 349: 31 Dic 1993).
- Reglamento Orgánico Funcional de CONAM (R. s/n. RO 665: 30-mar 96)
- Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social (L. 27. RO 169: 8-oct-1997)
- Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (DE-1634.RO 2S 411: 31-mar-1994)
- Orgánica de Régimen Municipal Corporación de Estudios y Publicaciones, actualizada a Agosto 2002.

MOSQUERA, César, Planificación del desarrollo local, guía metodológica. CIDER, Santa Fe de Bogotá 1995.

OJEDA Segovia, Lautaro, Encrucijadas y Perspectivas de Descentralización en el Ecuador, Quito, Ediciones Abya Yala

PLAN ESTRATÉGICO 2000-2010 Ministerio de Bienestar Social. Febrero 2001.

PROYECTO GOBERNABILIDAD, Informe Final, La ruta de la Gobernabilidad CORDES, Primera Edición , Quito, Febrero de 1999.

REVISTA DIALOGO No.21Boletín No. 19 Octubre 2001

STEFFAN, Heinz Dieterich, Bases de la Democracia Participativa, Tercera Edad, Ediciones LA TIERRA, 2001

VELASQUEZ, Raúl Fabio y otros, INTERCAMPUS, Municipalidades y Descentralización, Presente y Futuro, Universidad del Pacífico y Programa de Gestión Urbana, Lima - Perú 1994..



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Apoyo en INTERNET y Cds:

- Descentralización Pichincha construye su futuro Plan del Gobierno de la Provincia de Pichincha.
- Descentralización el Ecuador CONAM, BID, MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS.



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)