

“DESCENTRALIZACIÓN, DESCONCENTRACIÓN Y RÉGIMEN SECCIONAL”



Juan Diego Sigüenza Rojas

Azogues Ecuador

2007

“DESCENTRALIZACIÓN, DESCONCENTRACIÓN Y RÉGIMEN SECCIONAL”



Juan Diego Sigüenza Rojas

Azogues Ecuador

2007

“CONCEJAL DEL CANTÓN AZOGUES”

2005 – 2009



Juan Diego Sigüenza Rojas

Azogues Ecuador

2007



**El hombre tiene valía
Por sus obras y más valía
Cuando lo realiza
Con amor y honestidad.**



Mi Azogues querido

Mi Azogues del alma

Mi Azogues adorado

Te amo lindo Azogues.

Sigüenza Rojas Juan Diego

“Descentralización”

La reproducción total o parcial de este documento en forma idéntica o modificada, escrita a máquina o por el sistema "multigraph", mimeógrafo, impreso, etc., no autorizada por los editores, viola derechos reservados.

Cualquier utilización debe ser previamente solicitada autor

Azogues, 8 de julio del 2009.

Derechos Reservados del Autor

Partimos de un principio fundamental de mi pensamiento, creo en la descentralización como una forma eficiente de organizar un estado y, pero no estoy convencido que sea una fórmula mágica que solucione los múltiples problemas de la vida colectiva de un estado y que su mera implantación jurídica signifique el tránsito de la miseria a la prosperidad. Y menos aún como se está planteando en el” Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autónomo” Como todo sistema político y social tiene sus virtudes y sus vicios de allí. Hay que enfatizar los elementos positivos del sistema y evitar los negativos para hacer un buen gobierno. Pero en el caso que nos concierne veo más negro que blanco.

El sistema centralista es un cordón umbilical a la forma de gobierno monárquico absolutista en la que todo el poder se concentraba en el rey por encargo divino, se decía, debiendo sus súbditos o vasallos rendirle pleitesía desde cualquier lugar y en cualquier tiempo, siendo todo cuestionamiento a este orden establecido similar a una sacrilegio que horrorizaba y tornaba bondadosos a los más atroces castigos en palabras de Claudio Malo.

(5)

En América Latina el centralismo, en mayor o menor grado, es el estilo predominante de la conducción gubernamental. Está profundamente arraigado en las diversas formas institucionales, como producto inevitable de una vieja tradición histórica.

En el período colonial los territorios que hoy conforman muchos de los Estados latinoamericanos, albergaban sociedades regionales diversas y muy escasamente articuladas entre sí. De tal modo que, inmediatamente después de los procesos de independencia, se produce, lo que podría denominarse, una integración forzada -manu militari- de sociedades locales y regionales con muy escasos vínculos y por lo tanto sin una clara identidad que las unifique.

En el curso del siglo XIX y hasta la primera mitad del XX, la integración nacional y la construcción de Estados fuertemente centralizados fue la preocupación fundamental de las clases dirigentes latinoamericanas. Ello dio lugar a una persistente tensión entre los poderes locales y regionales y el poder central del Estado, que constantemente debió resistir las tendencias disolutorias presentes en localidades y regiones.

El centralismo latinoamericano, a diferencia del europeo occidental que se encuentra asociado a la revolución industrial y a las ideas de la revolución francesa, carece de los contenidos democráticos e igualitarios que supuso en Europa el fin del régimen feudal y la constitución de los Estados nacionales.

Mientras que en Europa la centralización, la conformación de los Estados nacionales, fue bandera de lucha de las clases subordinadas, en América Latina fueron la nobleza criolla, la alta clerecía y la casta militar constituida en las guerras de independencia, quienes impulsaron y condujeron la conformación de los cuasi-Estados nacionales centralizados.

No es casual entonces que las grandes transformaciones sociales producidas en América Latina, v.g. revoluciones mexicana y cubana, hayan derivado centralismo absoluto.

En Teoría Política puede parecer herético el establecer una diferenciación entre Estado y municipios. Se argumentaría que los municipios son parte del Estado, lo cual es cierto, sin embargo, también es cierto que los municipios preceden históricamente a la conformación de los Estados nacionales modernos, aunque son articulados a éstos bajo formas específicas de organización territorial, jurídica y política.

Esta precedencia histórica tiene además la siguiente significación: los municipios -cuando no son el resultado de un simple arbitrio político administrativo- constituyen la organización natural y espontánea de comunidades territoriales cohesionadas por estrechos vínculos económicos y culturales, que impulsan una intensa vida colectiva, expresión de intereses y necesidades comunes;⁽¹⁾ Mientras que el Estado Nacional aparece como una artificialidad histórica que se superpone a las particularidades locales asumiendo la forma de un interés general abstracto en el que se disuelven las diferencias locales y regionales.

En la concepción racionalista-liberal del Estado, éste es, por definición, representante del interés general, espacio de lo público, donde se disuelven los intereses particulares propios de la sociedad civil, por apelación al concepto abstracto de ciudadano, que permite, a su

¹ Más adelante discutiremos el tema de la homogeneidad o heterogeneidad local, que ha sido un aspecto cuestionado por muchos críticos del municipalismo.

vez, la supresión artificial de las diferencias económicas y sociales, mediante el recurso de una solidaridad genérica referida a la comunidad territorial, idiomática, de códigos culturales y de símbolos.

En los países que emergen del proceso de conquista y colonización española, en donde la exclusión y segregación, son características básicas y originarias de la institucionalidad estatal, no puede esperarse que el sentido de lo público aparezca por generación espontánea, por referencia a una comunidad de intereses expresados en el Estado. Al contrario, el Estado es visto por el pueblo llano de estos países -debido a una larga experiencia histórica- como la expresión y el mecanismo para la imposición de intereses ajenos.

Casi podría asegurarse que mientras menor es el grado de desarrollo de los países y mayores las diferencias económicas y del nivel de vida de su población, mayor es la pérdida de legitimidad de los Estados. Esto, evidentemente obstaculiza la postulación indiferenciada del interés general de la nación, dando lugar más bien al surgimiento de lo que se ha dado en denominar Estado Oligárquico, que podría ser brevemente definido como la organización del poder político que por su composición social no asume la representación del interés nacional, sino que responde a los intereses particulares de los grupos económicos constitutivos de ese poder.

En situaciones así tiene toda la razón Eduardo Galeano cuando sostiene que en América Latina de lo que se trata es de desprivatizar el Estado, no de privatizarlo.

Resultado de esta situación es el surgimiento de la versión latinoamericana del Estado Benefactor, (los populismos y algunas social democracias) que en su intento de legitimación asume un papel tutelar, equiparador de las diferencias, tendiente a favorecer a los "desposeídos", a los "pobres" cuyo autoreconocimiento colectivo da lugar, según O'Donnell, a los conceptos de pueblo, de lo popular por oposición a "...quienes también son parte de la nación: los ricos, los poderosos, los que tienen más..."⁽²⁾.

² O'DONELL, Guillermo. Apuntes para una teoría del Estado. Revista Ciencias Sociales # 7-8. Escuela de Sociología, Universidad Central del Ecuador.

Es muy reducida sin embargo la contribución de estas experiencias tanto a reducir la pobreza, como a incrementar la legitimidad del Estado y el sentido de lo público; fueron diseñadas pensando en los réditos político-electorales (clientelismo), prescindiendo de la opinión y participación de los supuestos beneficiarios (autoritarismo), sin afectar ni la estructura del Estado (centralismo), ni la lógica económica generadora de pobreza (estilo de desarrollo). Y además, siempre haciendo abstracción de los espacios y la institucionalidad local y regional, en donde las posibilidades de lograr consensos, identificar demandas y necesidades e incorporar la participación ciudadana en el diseño y ejecución de políticas públicas; es mucho mayor que en el ámbito nacional.

Debemos reconocer, sin embargo, que la tesis de la descentralización del Estado proviene de fuentes neoclásicas. Son los neoliberales quienes a partir de una furibunda crítica a la ineficiencia y al tamaño excesivo del Estado, lanzan la idea de la descentralización entendida como desmantelamiento del aparato estatal, "...confundiéndolo interesadamente la función pública con la ineficiencia burocrática."⁽³⁾

Al parecer el único concepto en juego en la propuesta neoliberal de la descentralización es el de la autonomía financiera de los gobiernos locales y sólo de modo marginal el de democracia, comprendida únicamente como el ejercicio de libertades individuales garantizadas por el Estado.

Esto, claro está, deriva de la propuesta neoliberal sobre el Estado, que en su versión más radical y simplificada, no es sino una extensión de su teoría de los precios, y en la cual "...el rol fundamental del Estado (...) es el de establecer y hacer cumplir las reglas que definen los derechos de propiedad y regulan el intercambio (...) (en consideración de que éste) tiene ventajas comparativas frente a cualquier agente privado en la tarea de hacer cumplir estas normas, dado que tiene poder y economías de escala en el uso de la

³ ROSALES, Mario. VELASCO, Marco. PUEBLA, Jorge. El desafío local: el municipio como agente del desarrollo. Editorial "El Conejo", Quito, Ecuador. 1988. p. 17

violencia. Brindando orden a un costo relativamente bajo, la acción del Estado amplía la frontera de posibilidades de producción de la sociedad."⁽⁴⁾

Cualquier transeúnte sabe, como fruto de su experiencia cotidiana, que el Estado -al menos en América Latina- es bastante más que lo que supone o quisiera el enfoque neoliberal.

Ello, por supuesto, no nos debe impedir el reconocimiento de que la crítica neoliberal del Estado, "pone el dedo en la llaga", al señalar problemas como el sobredimensionamiento burocrático, la ineficiencia en el manejo de recursos, el fracaso en la promoción del desarrollo y la reducción de los desequilibrios socio-económicos; problemas que incluso los keynesianos más fervientes no podrían dejar de observar.

Hay un conjunto de obstáculos que deben considerarse a la hora de impulsar procesos de descentralización, iniciativas y proyectos desde los gobiernos locales:

a) El centralismo político, económico y territorial, condenado y condenable en el ámbito nacional, se reproduce, con mucha frecuencia, a veces caricaturizado, en el microcosmos local, concentrando en el área urbana de los municipios todas las preocupaciones e inversiones municipales, en franca abstracción tanto de la naturaleza agropecuaria del territorio, como de la población mayoritariamente concentrada en el sector rural, fenómeno que ocurre en la gran mayoría de pequeños municipios de la región, en donde se percibe una mayor sensibilidad del comportamiento político municipal a la "opinión pública" local, que tiende a expresar, fundamentalmente, los intereses de las élites urbanas, vinculadas, en su mayoría, al sector formal de la economía.

b) Las diferencias y contradicciones sociales existentes en el espacio local, refutan la tesis de una supuesta identidad consensual de valores e intereses representados por el Municipio, invalidando otra vez, ahora en pequeña escala, el viejo principio racionalista de la armonía social. Este problema es más agudo cuanto mayor son las dimensiones

⁴ FERNANDEZ-BACA, Jorge. "Reformas políticas y eficiencia eco—mica. Hacia un análisis eco—mico de la democracia. (Los fundamentos del Neo-institucionalismo). en Revista de Ciencias Sociales. "Apuntes 25" del Centro de Investigación—n de la Universidad del Pacífico. Lima, Perce. Segundo Semestre de 1989. p.32

poblacionales y espaciales de la municipalidad. Para las grandes metrópolis habría que diseñar y ejecutar proyectos específicos de descentralización. De lo que se trata, en todo caso, es de optar entre una estrategia que privilegie el consenso y otra que privilegie el conflicto. Al parecer la historia sigue el rumbo de la primera.

c) La sociedad civil local y los diversos grupos que la constituyen, muestran, por razones diversas, escepticismo, cuando no fuertes resistencias a que el municipio pueda convertirse en promotor del desarrollo económico.

Ello puede atribuirse fundamentalmente a la reducida legitimidad y al poco prestigio del municipio en su condición de administrador de recursos, pero también y desde el lado de la población, los habitantes, especialmente de localidades pequeñas y rurales, con fuertes atributos de tradicionalismo, están acostumbradas a un municipio proveedor de servicios gratuitos, que no exige casi ninguna contribución a su comunidad.

De tal modo que, en muchos casos, la tesis del contacto y la cercanía entre el municipio y la sociedad civil local no pasa de ser una potencialidad.

El tema de la descentralización en Ecuador es materia de varios debates, análisis y medidas. La discusión está signada por análisis políticos y jurídicos, y los análisis económicos han sido relativamente limitados. El abordaje económico del tema, por otro lado, es fundamentalmente un asunto de economía política, en tanto incorpora fuertes disputas entre las clases dominantes del país que, entre otros aspectos, tienen que ver con su reproducción económica hoy más restringida y competitiva a escala no solo local, sino nacional y global. De por medio, hay un manejo discursivo que ayuda a construir imaginarios falsos, sobre una reivindicada descentralización de casi todo y todos. (6)

El optimismo descentralizador confronta, sin embargo, dos hechos importantes. Por un lado, la evidencia latinoamericana que revela avances más bien limitados y heterogéneos de la descentralización, en aspectos como participación y eficiencia y dificultades en lograr la equidad tanto social como interterritorial, como lo demuestra la CEPAL (2002); lo que no cuestiona la validez de la propuesta, pero sí advierte los riesgos de procesos inadecuados. Por otro lado, la existencia de un limitado impacto en Ecuador, pese al nuevo contexto legal que promueve la descentralización. En este último caso, las razones superan

la voluntad de las partes y tienen que ver con varias disputas de poder y con limitaciones económicas y políticas reales. (6)

Parte de la presión descentralizadora se ha justificado en el reconocimiento de un manejo ineficiente de los recursos públicos con consecuencias en la inequidad regional. También se ha juzgado la baja calidad de los servicios públicos y, en general, la pobre gestión del Estado para favorecer un desarrollo equilibrado entre los ciudadanos y el territorio. De ahí que la descentralización se ve como una opción hacia un manejo más eficiente y efectivo de los recursos de manera que cubra las necesidades diferenciadas de las regiones, se mejore la calidad y eficiencia de los servicios públicos y se alcance mayor flexibilidad y adaptabilidad ante los cambios principalmente económicos; siempre se parte de una percepción más o menos cercana de los efectos de la centralización que se contrastan con una visión más bien idealizada de lo local y/o lo privado.

“Por otra parte, en general, el debate se ha centrado más en el reparto de los recursos y del poder político que en las nuevas funciones y competencias que adquirirían los gobiernos municipales y provinciales. Propuestas como la de la provincia del Guayas, plantean una distribución de recursos en función de las captaciones provinciales, con lo que la mayoría de las provincias resultarían financieramente inviables. Han existido otras propuestas como las del CONAM, con un sesgo hacia los consejos provinciales, que, en cambio han ofrecido opciones de asignación de los recursos públicos con consideraciones de redistribución de ingresos en la escala provincial. Existen muchas otras propuestas ampliamente analizadas en otro documento, que en todo caso, han dado el soporte a varios cambios en el marco jurídico y reglamentario de las instituciones del gobierno central para dar paso a la descentralización.

La descentralización, en teoría y desde el punto de vista económico, plantea un rediseño de la gestión pública para mejorar la eficiencia en la asignación de los bienes públicos en base a preferencias territorialmente diferenciadas; pudiendo ser política cuando incorpora la participación social, la transparencia, etc. y económica, cuando incorpora la competencia económica. La descentralización financiera, por su parte, se define como la reasignación de recursos del gobierno central a los gobiernos seccionales, que busca una localización adecuada de impuestos, gastos, transferencias, reglamentaciones y funciones a fin de lograr una mayor eficiencia y equidad en el uso de los recursos públicos. La descentralización

estaría limitada cuando existen externalidades generadas por la gestión de ciertas jurisdicciones que afecten a otras localidades, cuando cierta gestión de provisión de bienes o servicios públicos tiene economías de escala, y cuando ciertas políticas locales afectan la equidad social nacional y regional. En estos casos, y en los casos de decisiones sobre provisión de bienes y servicios públicos a los que todos los ciudadanos deben acceder, independientemente de su localización, el gobierno central tiene un rol importante e indelegable. La coordinación básica entre los diferentes niveles de gobierno tiene que expresarse principalmente en la gestión de la distribución de los recursos públicos, los criterios para establecer los montos de transferencias, y las reglamentaciones para la gestión”. (6)

Con miras a dar curso al proceso descentralizador, en el país, se han aprobado varios instrumentos jurídicos. Un amplio detalle del contexto normativo se puede encontrar en Ojeda (2002) (7) Aquí no se va a insistir en estos temas ya analizados. Cabe resaltar, sin embargo, algunos hitos importantes. A más de la Constitución Política de 1998, que declara que la administración del Estado ecuatoriano es descentralizada, se cuenta con la Ley de Descentralización del Estado decretada en octubre de 1997, que tiene como propósito impulsar la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado y la participación social en la gestión pública; y un reglamento a esta ley, expedido en el 2001, que traza el camino para que los Municipios puedan solicitar la descentralización. Además, existen una serie de disposiciones legales que adjudican fondos a ciertas jurisdicciones territoriales específicas y transfieren recursos del gobierno central a los gobiernos seccionales. Cabe destacar la creación del Fondo de Desarrollo Provincial, FONDEPRO, el Fondo de Desarrollo Seccional, FODESEC, en 1990 y la Ley Especial de Distribución del 15% de los recursos del gobierno central a los gobiernos seccionales autónomos creada en 1997.

Es en este contexto jurídico y político que se debate la descentralización ecuatoriana, que confronta además una situación fiscal desfavorable, conforme se describe a continuación.

“Las finanzas de los gobiernos seccionales, sean estos Municipios o Consejos Provinciales, adolecen de varios males. Por una lado, existen problemas en la estructura misma de los ingresos y gastos; éstos muestran una alta dependencia de las transferencias del gobierno central, a más de una limitada capacidad y/o voluntad de creación de recursos propios; con

gastos que privilegian la reelección antes que las prioridades de las distintas localidades, entre otras debilidades. Por otro lado, existe una gran atomización y heterogeneidad de los municipios: desde municipios grandes con una larga trayectoria de gestión, hasta municipios pequeños y de muy reciente creación, lo que se expresa en su manejo presupuestal, sus límites financieros y de gestión. Finalmente, y pese a la ley, una riesgosa tendencia al endeudamiento no sustentable. Estas características unidas a las restricciones de la situación fiscal del gobierno central y del desempeño de la macroeconomía ponen límites a la descentralización, que deben ser consideradas para avanzar de manera más realista y sosteniblemente en el proceso.

Como se mencionó previamente, las transferencias se han ido consolidando a partir de la creación de una serie de disposiciones legales favorables a los gobiernos seccionales, muchas de ellas específicas y dirigidas a determinadas provincias o cantones, con lo que gran parte de las transferencias no tienen criterios generales claros de su tratamiento y seguimiento de cara a un proceso de descentralización. La ley Especial de Distribución del 15% decretada en 1997, por ejemplo, que trata de apoyar el financiamiento de la descentralización de funciones y competencias, no se liga directamente a las competencias en efecto descentralizadas. Tampoco existen requerimientos importantes en términos de eficiencia, transparencia, o direccionamiento del gasto (gasto de inversión).” (6)

Es importante mencionar que el reglamento a la ley de Descentralización, expedido en el 2001, determina los mecanismos operativos para que las instituciones centrales transfieran ágilmente funciones, competencias y los recursos necesarios a las entidades seccionales autónomas, tras verificar su capacidad para asumir esas nuevas responsabilidades y vía la definición de convenios. Este reglamento establece que los Ministros tienen "treinta días" para atender las solicitudes de descentralización de competencias y funciones emitidas por los organismos seccionales, y de no haber respuesta, se daría por aceptada la solicitud (8), tal situación se hace extensiva a los acuerdos de desconcentración y delegación, convenios de mancomunidad, fortalecimiento institucional, comités de desarrollo provincial, de las circunscripciones territoriales, etc.

“Actualmente ya existen Municipios que se encuentran solicitando competencias y recursos, aunque su número todavía es muy limitado respecto a las manifestaciones y movimientos locales que demandaban la descentralización. Es importante anotar que aquí

tampoco existen disposiciones que incentiven una buena gestión y esfuerzo fiscal. Finalmente los aspectos de participación son tratados a nivel muy genérico, no se establecen mecanismos claros para la articulación real de la participación social, en un sentido amplio, no solo de sus demandas sino de establecer responsabilidades claras en términos sociales, políticos y también económicos, en el sentido de las cargas tributarias a nivel municipal o provincial que se deben asumir.”(6)

Finot (2002) advierte sobre las consecuencias en ineficiencia de estas limitaciones en la descentralización de varios países en Latinoamérica, donde los sistemas de transferencias territoriales no se orientan directamente a la provisión de bienes públicos, y tampoco se vinculan al aporte local, quedando la participación ciudadana, donde existe, ligada solo al tema del gasto. (9)

El impulso a la descentralización en el país se ha revestido de otra característica importante, al menos en el discurso y las expectativas: el supuesto de que con la descentralización se logrará un desarrollo más equilibrado entre las distintas regiones y localidades. Pero, lejos del discurso la realidad provincial y cantonal altamente diferenciada, con su correspondiente heterogeneidad en la capacidad de gestión, muestran un escenario nada fácil para asegurar tal desarrollo. Es importante analizar estos elementos para pensar en serio en el desarrollo económico local, más allá de la administración de tareas que, en muchos casos, están definidas exógenamente por procesos nacionales e incluso globales.

Esta reflexión debe partir del reconocimiento de que las regiones y localidades en Ecuador no son simples contenedores de recursos y necesidades, sino territorios dinámicos, altamente heterogéneos desde donde se construye y ejerce un poder diferenciado y diferenciador.

En Ecuador, considerando la división política administrativa, sin entrar al debate de la cuestión regional, existen 22 provincias, con 219 cantones, y 1149 parroquias urbanas y rurales (10). Un rango de provincias con áreas que van desde los 5.988 a los 33.490 Km² y una población que va desde los 16.917 a 3'421.051 de habitantes. Cantones como Pablo VI en Morona Santiago con una población de 1.194 habitantes hasta cantones como Guayaquil en Guayas con más de 2 millones. Según el censo del 2001 (11), la mayoría de cantones son pequeños de menos 50.000 habitantes, cuando la Ley determina que deben

tener por lo menos 50.000 (en el área urbano y rural), como requisito para su creación. A estas diferencias se agregan las diferencias en la temporalidad e historia de conformación de los cantones y su grado de experiencia en la gestión.

Si tomamos como referencia la estructura económico-productiva, se puede advertir también distinciones apreciables. Cabe señalar, que el país no cuenta con estadísticas económicas regionales, provinciales o cantonales adecuadas, lo cual da como resultado, pobres elementos empíricos para el análisis y la planificación del desarrollo territorial; ello se constituye ciertamente en otro obstáculo no despreciable para la gestión. En todo caso, tomando como referencia las cuentas provinciales que se realizaron para 1993 y 1996 (12), se puede apreciar que Pichincha y Guayas concentran alrededor de la mitad del valor agregado bruto generado en esos años. Pese a que esta información corresponde a una estructura del valor agregado de muchos años atrás, no hay evidencia de cambios importantes en el país que hayan revertido tal bipolaridad económica. Muy de lejos, participan otras provincias como Manabí, Azuay, El Oro y provincias de la Amazonía como Sucumbíos y Napo, en éstas la relativa importancia de su participación en el valor agregado bruto del país obedece a la explotación petrolera, cuyos beneficios económicos finalmente salen de su territorio, quedándoles los impactos ambientales, por tanto este no es un indicador apropiado de su desarrollo. Aparte de estas provincias, las restantes, que conforman la mayoría de provincias del país, tienen una participación, más bien marginal, en el valor agregado bruto.

“Si consideramos otro indicador, la estructura financiera privada, también se observa una concentración de las colocaciones y captaciones financieras en las provincias del Guayas y Pichincha. Adicionalmente, como bien lo analiza un estudio de CIUDAD las colocaciones en las provincias de Guayas y Pichincha incluso exceden sus captaciones, al igual que las provincias de Los Ríos y Manabí, lo que revela que estas provincias están utilizando, a través de la intermediación financiera de los bancos, los ahorros forjados en otras localidades, las que, en cambio, no logran canalizar esos ahorros en sus propias economías.

Estos pocos indicadores, más bien estáticos, demuestran diferencias y problemas serios en la economía de la mayoría de provincias del país. No se puede ser conclusivos sobre la dinámica de esas economías, sin contar con suficiente información, pero si se puede afirmar que existen factores limitantes serios a nivel de recursos financieros, recursos

humanos (poca calificación), recursos tecnológicos, instituciones, etc. A esto se unen aspectos como la pérdida en los flujos económicos vía intercambio comercial, la fuga de capital financiero, que operan tanto en la escala nacional, como, en la escala global.

Pero pese a todos estos limitantes también es importante advertir, que existen potencialidades, de tipo cultural, de recursos naturales y ambientales, de capital social, de remesas, que para localidades como las del sur del país son importantes, entre otros, que no han podido ser activadas, y es fundamental encontrar los elementos catalíticos que permitan su articulación al desarrollo. No es improbable encontrar casos, incluso para las provincias con mayor riqueza y desarrollo relativo, con problemas en sus economías; en tanto que, pese a los ingentes recursos públicos invertidos (gobierno provincial, local y central), no logran superar sus problemas de desarrollo y activar la inversión productiva empresarial.

Esta situación de diferenciación y límites nos permite interpretar el por qué, pese a las fuertes demandas y aparentes logros legales a favor de la descentralización, hayan tan pocos municipios interesados en solicitar competencias y sus respectivos recursos. La mayoría de gobiernos seccionales se sigue acogiendo a la dinámica del Estado central.”(6)

La descentralización, entonces, debe enfrentar esa realidad heterogénea y dar una respuesta diferenciada, si quiere favorecer un desarrollo regional más equitativo. Este objetivo sin embargo, como se ha argumentado, es muy grande para imputarse solo a la descentralización, se requiere también una política macroeconómica, políticas sectoriales, etc. que apoyen ese objetivo. En todo ello, el Estado juega un rol muy importante, ya que debe garantizar y facilitar el desarrollo de todos, en las distintas escalas, sobre todo en la actual coyuntura. Como lo reconoce Boisier: " [La política nacional regional]... aparece como una condición para minimizar las posibilidades de fracaso en la inserción de las regiones al juego de la globalización, un juego que, se sabe, produce más perdedores que ganadores.” (14)

De esto se colige que los actores y gobiernos seccionales, sea cual sea la escala que se considere, tampoco definen por si solos ni el desarrollo ni la descentralización, por lo que el debate y el proceso descentralizador no deben perder la perspectiva de lo nacional, más aun cuando se requiere amplios consensos para que se consolide en los términos más democráticos y equitativos posibles.

El contexto mundial actual, por otro lado, supone una relación con el capital global, que no hay que desconocer, a menos que se busque una desconexión, que al menos la sociedad ecuatoriana en general, no se ha planteado. Sabemos, por otro lado, que la globalización, para países con economías frágiles es excluyente y exagera las desigualdades, en las distintas escalas territoriales. De esta manera, las localidades deben prepararse para negociar la coincidencia entre los intereses de ganancia de la inversión y comercio extra-local y los intereses de la sociedad local, en términos de empleo, ingresos y protección ambiental. Igualmente, deben prepararse para negociar la política macroeconómica del país que los afecta tanto como la distribución de los recursos públicos.

“Esta capacidad negociadora, requiere sin embargo, de una sociedad e instituciones activas que promuevan los factores endógenos del desarrollo, para evitar dependencias agudas que anulen toda posibilidad de negociación. En todo ello, el rol de las autoridades de los gobiernos seccionales es importante: su capacidad de gestión eficiente y eficaz de los recursos y bienes públicos, su capacidad política para negociar con el Estado y el capital, proveniente de la fuerza y legitimidad de sus acuerdos democráticos, al interior de su comunidad.

En relación a los factores endógenos del desarrollo, Boisier plantea, que la escala de una economía es importante a la hora de evaluar el grado de endogeneidad que se puede lograr; evidentemente una economía más pequeña es más vulnerable a los factores externos, sin embargo, sea cual sea el nivel de endogeneidad que se pueda lograr, su reconocimiento e impulso es muy importante. . Ni la asignación de recursos públicos del gobierno central a los gobiernos seccionales, por más eficiente y pro-equidad que ésta sea, ni la inversión extranjera (extra-región, de los países vecinos o de la economía global, en general) asegurarán el desarrollo provincial y cantonal, son sus actores, incluidos los gobiernos seccionales, la sociedad civil, los emprendedores, quienes lograrán o no articular esos recursos exógenos al desarrollo. De aquí que uno de los mayores retos de los gobiernos locales es primero conocer y luego ser capaces de movilizar las potencialidades y recursos existentes en el territorio y fuera de él hacia el desarrollo local.

La literatura académica sobre desarrollo territorial advierte varios factores de desarrollo endógeno. Entre los más importantes se pueden mencionar los siguientes. Un primer grupo de factores apunta a los actores, las instituciones y la cultura. Los actores pueden ser

individuales, corporativos o colectivos y ocupan un sitio en la estructura de poder y en la toma de decisiones de la gestión del desarrollo que se debe reconocer a la hora de establecer estrategias. Las instituciones, por su parte, condicionan, entre otros, los costos de transacción del proceso de desarrollo y los procedimientos que tienden a estimular o no el desarrollo. La cultura local, regional o nacional que marca la capacidad de generar autoreferencia e identidad. Este factor es importante porque más allá de sus beneficios sociales tiene beneficios prácticos como la capacidad de ofertar productos diferenciados con un sello local (un ejemplo de ello son los productos otavaleños, los quesos de Salinas, los sombreros de Montecristi, etc.), que resultan curiosamente atractivos en el contexto globalizador como antítesis a la homogeneidad; sin embargo, existen problemas de escala y calidad por superar, aunque allí se encuentren claras potencialidades.

Otro grupo importante de factores endógenos apunta a los recursos sean estos naturales, financieros y sociales. En relación a los recursos naturales, las distintas provincias del país ciertamente cuentan con mucha potencialidad no solo de recursos naturales sino ambientales. Un país mega diverso biológica y culturalmente como el nuestro es un país con una potencialidad muy clara. Los recursos financieros, ciertamente son un limitante importante en la mayoría de nuestras provincias. Pero, si bien el ahorro en muchos casos es limitado, existe un problema en la incapacidad de trasladar ese ahorro al desarrollo local.

Un punto aparte merece el capital social y el recurso humano, recursos claves para el desarrollo. El capital social, que tiene que ver con el tejido social, con las organizaciones sociales, que pueden hacer una diferencia fundamental en apoyar la construcción de un circuito virtuoso en relación al desarrollo. El recurso humano con control sobre aspectos como el conocimiento, la autoconfianza, la creatividad y la perseverancia para favorecer el desarrollo, son fundamentales bajo una economía cada vez más globalizada y a la vez excluyente.” (6)

Coraggio (2001) reconoce que el conocimiento es un factor básico de la competitividad, tanto de los individuos como de las instituciones. En relación a ello, podemos advertir que en Ecuador, el nivel educativo atraviesa una crisis prolongada. Resultados de evaluaciones hechas sobre comprensión lectora y matemáticas en una muestra de niños y niñas mestizos, quichuas, shuar y afro ecuatorianos de quintos grados, para el 2000, revelan un manejo pobre de esas destrezas: en comprensión lectora no se alcanza ni al 37% de la nota

máxima, en promedio, y en matemáticas no se consigue ni un 25%, siendo la situación más grave para la población indígena y afroecuatoriana (15). Varios estudios, por otro lado, nos develan serios problemas de eficiencia, efectividad y pertinencia de la educación (16). Si bien esto da cuenta de un mal estructural de todo el sistema educativo, revela problemas en el aprendizaje de nuestras futuras generaciones que se debe confrontar, si se piensa en serio en el desarrollo y en la competitividad.

Una localidad que no cuente con una estrategia deliberada que priorice la educación e información, tiene muchas desventajas para su desarrollo en el contexto de la economía actual. De la misma manera, la inclusión y participación de la población en el desarrollo es clave, como lo menciona J. L. Coraggio:

"[Se trata de tener]... sociedades inteligentes con ciudadanos e instituciones inteligentes que ganen en flexibilidad, en capacidad de respuesta y aprender de sus propias experiencias...Una población inactiva no tiene la posibilidad de estar pensando alternativas y oportunidades. Es fundamental que todo el mundo esté integrado y activo en estos procesos de resolución de necesidades." (16)

“La presencia de estos factores de desarrollo endógeno, su utilización y potenciación, no garantizan de facto tampoco el desarrollo, se requiere contar además con una dirección y estrategia clara, que articule apropiadamente esos factores y que además aproveche adecuada y oportunamente los recursos y factores exógenos y neutralice los choques negativos de una economía abierta y globalizada. Dado que existen restricciones en los recursos, principalmente financieros, es importante aprovechar todas las oportunidades y movilizar todos los recursos internos y externos (posibles) públicos y privados. Esto ciertamente, requiere contar, con lo que los científicos sociales llaman un proyecto político y esto no es algo fácil de construir en sociedades locales tan individualizadas, heterogéneas y excluyentes como las nuestras. Si bien el país ha sido testigo de una efervescencia de planes de desarrollo local, éstos todavía no son más que instrumentos técnicos para la gestión presupuestaria y, en general, han quedado limitados a su formulación, sin la suficiente voluntad política de las partes involucradas para ejecutarlos. Un reto fundamental es entonces, lograr abrir espacios de construcción de un proyecto político que

potencie e impulse un desarrollo territorial incluyente y que apoye una inserción más ventajosa de la economía en el concierto nacional y global." (6)

En los últimos días, antes de los procesos electorales del 2006 varias autoridades locales lideradas por los alcaldes de Guayaquil y Quito han propuesto un proyecto de Ley que establezca las condiciones para la formación de gobiernos autónomos. Hay que decir categóricamente que el proyecto no resolverá y al contrario agravará varios de esos conflictos centrales del estado ecuatoriano.

Este proyecto constituye un nuevo intento de las oligarquías de costa y sierra por adueñarse de los organismos seccionales y los recursos naturales a través de pequeños feudos que fraccionarán la república y debilitarán al Estado amenazando con desaparecerlo.

Es un razonable anhelo ciudadano de tener un Estado descentralizado, ágil y eficiente, los alcaldes, prefectos y consejeros firmantes revelan su afán personalista por beneficiarse de una pretendida federalización del país.

La ambición de la partidocracia y su socia la oligarquía es tan grande, que lanzan su propuesta a espaldas de la ciudadanía, pretendiendo lograr apresuradamente su aprobación de parte de un gobierno débil y transitorio y de un Congreso servil a sus intereses y deslegitimado moralmente por el pueblo, violando la norma jurídica fundamental que garantiza la existencia de un Estado Social de Derecho, unitario. (17)

Los autores de este desacato legal, no tienen reparos en proclamar a voces que la autonomía va porque va, con ley o sin ley, desconociendo todo el sistema jurídico ecuatoriano y manifestando desde ya una actitud intransigente, contraria al espíritu que debe primar en un proceso de esta índole.

En la ostentación de motivos del proyecto, argumentan "buscar un mayor acercamiento y proximidad de la cosa pública al ciudadano", y "trasladar el poder político del Estado nacional a los ciudadanos", pero en la práctica, estos municipios se manejan de manera nada transparente, decidiendo todo entre sus "socios" y amigos más cercanos, ignorando el mecanismo de cabildo ampliado para tratar temas que son de vital importancia para la ciudadanía, negando la participación de esta en sus decisiones, incluso la información

sobre su accionar solicitada a través de la Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública, que están obligados a obedecer. (17)

Los ponentes de este proyecto manifiestan textualmente en la exposición de motivos que antecede a la presentación del proyecto de ley, que "para evitar la desintegración del Estado, es necesario ofrecer mecanismos de integración política válidos", pero pretenden asumir competencias omnímodas, desconociendo inclusive la competencia del Tribunal Constitucional para dirimir controversias entre los entes autónomos. (17)

“ Los Partidos políticos y dirigentes de orientación ideológica pro-fascista del Ecuador, de pública adhesión a la política norteamericana, han levantado con mayor fuerza que nunca su propuesta de impulsar, en forma urgente y desesperada ("con ley o sin ley"), las autonomías políticas en nuestro país ante el llamativo silencio o estudiado adormecimiento de importantes sectores sociales que no atisban, o no desean mirar, el grave peligro de estos propósitos antinacionales que los vienen cumpliendo en forma progresiva y agresiva, con el indisimulado apoyo cómplice de ciertos medios de comunicación (cuyos dueños fueron beneficiarios de las privatizaciones, sobre todo de la telefonía celular y troncalizada) y conocidos "creadores de opinión" allegados a esas posiciones

Esta modalidad de autonomías políticas esconden en el fondo gestiones balcanizadoras o desintegradoras que buscan retacear el país para convertir sus nuevas parcelas en bocados más pequeños y mejor digeribles al servicio de las multinacionales, para que éstas emprendan con mayor facilidad una depredación más sistemática de nuestras riquezas naturales, y, a la vez, erigir pequeños reinos despóticos para novísimos monarcas absolutistas de espíritu feudal (aspirando a consolidar su dominio total sobre estas mini-repúblicas), muy lejos de una racional como suficiente descentralización administrativa y financiera que no soslaye el carácter nacional de nuestra colectividad ancestral, enriquecida por varias fuentes étnico sociales, similar a la de los hermanos pueblos de Latinoamérica: la indígena, ibérica y afrodescendiente”. (18)

A continuación algunos puntos que consideramos conjuntamente con algunos autores serían seriamente de considerar a la hora de aprobar este proyecto:

1. El Proyecto denominado Ley Orgánica del Sistema autónomico, propone esencialmente un nuevo Régimen de organización especial, paralelo al actual Régimen

- seccional autónomo establecido en la Constitución. Los cantones, distritos metropolitanos, provincias o una asociación entre ellos podrían acceder de modo voluntario. El proyecto presentado presupone, equivocadamente, que es posible ampararse en el tratamiento que la constitución brinda a las circunscripciones indígenas y afroecuatorianas, así como a las áreas protegidas. Un nuevo régimen debería implicar una reforma constitucional.
2. El elemento central de la reforma es dar mayor peso político al Gobierno Autónomo, estableciendo la figura de un presidente y una asamblea legislativa. Esto supondría un debilitamiento profundo y peligroso del Estado nacional. No se trata de una propuesta de descentralización política o administrativa, sino básicamente de reacomodos en las relaciones de poder a nivel nacional, otorgando capacidad de veto o imposición a unas pocas autonomías cuya hegemonía no ha podido consolidarse nacionalmente. La ecuación gobierno débil más pocas autonomías fuertes y un resto marginal no da un país.
 3. El Gobierno autónomo sería un nuevo nivel con el que convivirían los actuales. cinco niveles de gestión -que incluso podrían ser seis, cuando se abre la insólita posibilidad de conformación de gobierno autónomo acotado al manejo de ciertas competencias (art. 4). Si uno de los problemas centrales del la estructura político administrativa del país es la dispersión, la duplicación de funciones, la fragmentación; el proyecto no solo no resuelve esta situación sino que la profundiza.
 4. Los requisitos planteados son una población de 200.000 h y la decisión mayoritaria de la población, vía consulta, o del organismo de gobierno correspondiente. Este mecanismo incentivaría, en primera instancia, a que sean los grandes municipios los que puedan adoptar por esta vía, dejando relegados a los pequeños y probablemente a muchas provincias por la debilidad política del nivel intermedio. El efecto sería el fortalecimiento político de los fuertes. Pero en un segundo momento, lo más probable es una fiebre de autonomías. La relativización de esos requisitos que hace el mismo artículo (no cumple los requisitos, pero tiene informe favorable de AME) puede provocar varias decenas de gobiernos autónomos. No solo tendremos un débil presidente del país, sino treinta o más; no solo un congreso nacional desprestigiado, sino muchos en todo el territorio nacional.
 5. Se mantiene el criterio de voluntariedad. La experiencia del actual proceso de descentralización demuestra que la voluntariedad no conduce inercialmente al

establecimiento de un sistema de gestión. Ni se acaban de transferir competencias, con lo cual no se suprimen en el gobierno central, ni se logra una capacidad efectiva y homogénea en el territorio nacional.

6. Aunque el texto realiza algunas referencias a las competencias, el Proyecto de Ley de los alcaldes no incorpora ninguna de precisión sobre la asignación de competencias ni tampoco otro mecanismo que no sea el de solicitud individual contemplada en la Ley de descentralización. De hecho, pudiera darse el caso, según esta Ley de que un Gobierno autónomo no tenga ni una sola competencia solicitada y transferida. Ya el PSC impulsó hace unos años una ley de descentralización que debe ser repensada totalmente. Pero justamente este aspecto, el de una matriz de competencias nacional, sistémica, incluso procesal, no se toca en absoluto.
7. El proyecto no ofrece ningún criterio nuevo en relación al manejo presupuestario. El artículo 11 del mencionado proyecto prácticamente transcribe el contenido del artículo 231 de la Constitución. Los problemas actuales de asimetría en la asignación, discrecionalidad, calidad del gasto, ausencia de mecanismos de compensación y equidad territorial (como los fondos), el enredo de 16 leyes especiales, la ausencia de control sobre los recursos de los organismos de desarrollo regional (que deben desaparecer) no se toca en absoluto.
8. Establece unas confusas condiciones de prioridad en la explotación de los recursos naturales a cada gobierno autónomo e incluso un "derecho a recibir un honorario". Esta disposición puede resultar explosiva a la hora de dirimir la gestión del recurso petrolero, del agua o de los minerales.
9. En la disposición general sexta alude a que si existieren conflictos entre los distintos niveles de gobierno podría acudir a un "Tribunal Arbitral integrado por tres árbitros especialistas, que pertenezcan a un centro de arbitraje nacional o internacional". El proyecto de Ley desconoce de un plumazo las instancias de arbitraje constitucional y legal que tiene un Estado de derecho.

Hay otros aspectos del proyecto que pudieran ser analizados, sin embargo cabe insistir en que de conjunto el proyecto no solo que no resuelve los problemas de secuestro de lo público, fragmentación y des estructuración institucional, y uso discrecional del gasto publico. Al contrario, el proyecto complejiza el caos actual, afianzando a largo plazo el poder de ciertas elites cuya acción en el estado central ha tenido efectos devastadores. (19)

Conclusiones:

Si bien el emprender iniciativas, movilizar recursos y promover la participación ciudadana en el manejo de los asuntos locales, no resuelven, por si mismos, los grandes problemas nacionales de carácter estructural o determinados por las relaciones económicas internacionales; constituyen tareas sin las cuales las tendencias jerárquico-burocráticas del poder central, al evidenciarse cada vez mas excluyentes de sectores y grupos sociales que actúan en el ámbito local, pueden derivar en situaciones de inestabilidad política. De tal modo que, en este sentido, la descentralización al tiempo que una propuesta democratizadora, se revela también tendiente hacia la consolidación de la unidad nacional y la estabilidad política.

Además el hecho de que la mayoría de los países desarrollados cuenten con gobiernos locales fuertes, es una demostración adicional de que las autonomías locales y regionales no constituyen, por principio, fuerzas disolutorias de la nación.

El centralismo liberal, jacobino, que impulsó la constitución de los estados nacionales en Europa, era, no cabe duda, históricamente progresista, puesto que propugnaba la igualdad jurídica de los ciudadanos y los territorios. Como ya señaláramos antes, esa no es la historia del centralismo latinoamericano.

En cualquier caso, ni en Europa ni América Latina se justifica más el centralismo, es la hora de los gobiernos locales, como instrumentos de la democracia y la solidaridad, para que el crecimiento económico y la erradicación de la pobreza coincidan en un mismo tiempo histórico, pero con transparencia.

La verdadera descentralización es una especie de impulso democrático para encontrar nuevas formas de participación de los ciudadanos en las decisiones que le afecten. En una sociedad madura, los representantes populares tomarán mejores decisiones si toman en cuenta la opinión de sus representados, por lo que es necesario promover el debate público de aquellos temas que afectan a la sociedad.

Como dice, el español, Carlos Malo de Molina, la descentralización conlleva mayor poder para los gobiernos locales junto a una renovación profunda de sus estructuras internas y

eso es lo que hay que impulsar. Este proceso profundiza y legitima la democracia, en un marco de participación activa de la ciudadanía. (18)

El estado debe impulsar un proceso de “democratización de la democracia”, en el que los partidos y movimientos políticos jueguen un rol esencial. Por lo tanto, es necesario buscar la manera de recobrar la legitimidad de los gobiernos y de sus instituciones; de incentivar la creación de espacios y foros en los que se concilien demandas opuestas o rivales; de regular los mercados poniendo por delante el interés público y fomentando la competencia leal; fomentar la paz social, mediante el control de la violencia y el mantenimiento del orden; promover el desarrollo activo del capital humano a través de un papel esencial del sistema educativo; asegurar un sistema judicial eficaz; e impulsar alianzas regionales y transnacionales equitativas. (18)

Si no impulsamos un modelo político y económico coherente y permanente, difícilmente podremos hablar de justicia social. La inestabilidad política ha reproducido una cantidad considerable de conflictos entre las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, incluso ampliándose a organismos de carácter seccional. Los conflictos en el Ecuador y su frecuencia, no constituyen un hecho normal en una democracia, la conflictividad política crónica, la conflictividad política es crónica pudiendo generar una destrucción total del maltrecho sistema político, que en sí, parece estar equivocado frente a la realidad, y en el que los actores políticos no contribuyen con ideas y correctivos claros que permitan superar estas deficiencias estructurales.

Precisamente, el agotamiento y decadencia de la clase política y de sus formas tradicionales de ejercer su actividad hace que los ecuatorianos no participen activamente de la vida política del país. Molestan los conflictos políticos, no existen confianza en los partidos, ni en los políticos y existe inconformidad total de las actuales estructuras. La corrupción parece ser, parte de la institucionalidad y los intereses que están detrás de estas prácticas tienen sus tentáculos en el ámbito político con mucha fuerza. No existen medios claros que favorezcan la participación, la participación, la política está de alguna manera reservada para las elites: políticas, económicas, sociales y gremiales los ciudadanos no participan de un proceso de selección efectiva y menos de elaboración de una propuesta de gobierno.

Para terminar, no podemos dejar de puntualizar la incapacidad manifiesta de los gobiernos de impulsar a través de la descentralización el desarrollo de los gobiernos locales. Se ha constituido en una de las principales razones de las constantes crisis en el Ecuador. Las movilizaciones de estos últimos años y las múltiples formas de expresión social son la clara muestra de la puesta en marcha de “nuevos centros de accionar político- económico”. La necesidad de una autogestión y planificación de regiones ciudades en la resolución de sus problemas ha revitalizado la actividad propositiva de los ciudadanos de provincias pequeñas o tradicionalmente aisladas, siempre y cuando exista equidad, y recursos económicos. No en un proyecto plasmado de errores y con dedicatorias para el beneficio de unos pocos y en detrimento de otros sectores.

Por lo que, la descentralización y desconcentración han adquirido una importancia fundamental y sin duda, se constituirán en aquella fuerza que cambie la estructura tanto de los poderes del Estado como de los gobiernos seccionales que con seguridad se convertirán en espacios ricos en innovación que reconstruirán la caduca estructura política y funcional del Ecuador. Este proceso impulsará la participación ciudadana que busca mejorar el bienestar y la calidad de vida de la mayoría de la población que no han encontrado en las estructuras tradicionales el espacio propicio para la intervención y gestación de políticas locales.

Este es el momento y espacio propicio para los gobiernos de cercanía; sin embargo, dependerá de la evolución y participación efectiva de los municipios y gobiernos seccionales que impulsen un verdadero proceso escalonado de descentralización y desconcentración, que implique, más servicios e inversiones a cargo de estas entidades que ven la necesidad de adecuarse y prepararse en la asunción de nuevas funciones tradicionalmente encargadas al gobierno nacional. Descentralizar propiciará eficiencia tanto en el uso de recursos evitando la inequidad en la distribución como en la toma de decisiones políticas acorde a la realidad total. Definitivamente el gobierno centralista de sus últimos coletazos y no ha generado un desarrollo económico, político y social.

La reforma del estado, el proceso de descentralización de competencia y recursos a los gobiernos seccionales permitirá acercar las decisiones a los ciudadanos y por lo tanto

asumir una posición mucho más efectiva en un proceso de inserción en la economía mundial y sobre todo en las nuevas tecnologías que determinan el proceso globalizador de la actualidad y que necesita ser gobernada bajo principios de igualdad y solidaridad. (18)

Hay que tener siempre también las palabras y el pensamiento del libertador “Si alguien supone que las ideas patrióticas y sueños humanistas e integracionistas del libertador están superados u olvidados, y que para ello contribuye borrar su nombre, está profundamente equivocado. Simón Bolívar y Antonio José de Sucre jamás araron en el mar; por ello sus anhelos libertarios e ideales justicieros más esplendorosos retumban por todos los confines y germinan, con el aroma de pólvora y selvas, sabanas y valles, playas y collados, mares y ríos, en el pecho fervoroso y corazón indomesticable de incontables millones de latinoamericanos” (20)

Dr. Juan Diego Sigüenza Rojas

Concejal del Cantón Azogues.

Revisiones bibliográficas:

- (1) Más adelante discutiremos el tema de la homogeneidad o heterogeneidad local, que ha sido un aspecto cuestionado por muchos críticos del municipalismo
- (2) O'DONELL, Guillermo. Apuntes para una teoría del Estado. Revista Ciencias Sociales # 7-8. Escuela de Sociología, Universidad Central del Ecuador.
- (3) ROSALES, Mario. VELASCO, Marco. PUEBLA, Jorge. El desafío local: el municipio como agente del desarrollo. Editorial "El Conejo", Quito, Ecuador. 1988. p. 17
- (4) FERNANDEZ-BACA, Jorge. "Reformas políticas y eficiencia económica. Hacia un análisis económico de la democracia. (Los fundamentos del Neo-institucionalismo). En Revista de Ciencias Sociales. "Apuntes 25" del Centro de Investigación—n de la Universidad del Pacífico. Lima, Perú. Segundo Semestre de 1989. p.32
- (5) Malo González, Claudio. Universidad – Verdad. “Obstáculos y vicios de la descentralización” Revista de la Universidad del Azuay. Nº 37 Octubre 2005. Pág. 23 – 40.
- (6) Sánchez, Jeannette Sánchez. Descentralización, macroeconomía y desarrollo local pág. 1
- (7) Ojeda, Lautaro. 2002. Situación actual de la descentralización en el Ecuador. Quito: PNUD.
- (8) **Reglamentación a la Ley de Descentralización del Estado.** Decreto Ejecutivo No. 1581 RO/Sup 349 de 18 de Junio del 2001
- (9) Finot, Iván. 2002. "Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía", en **Revista de la CEPAL 78**. Santiago de Chile: CEPAL
- (11) Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC. 2002. **División Política Administrativa de la República del Ecuador**, 2002. Quito: INEC
- (12) Instituto de Estadísticas y Censos, INEC. 2003. **VI Censo de población y V de vivienda, 2001**. Quito: INEC.

(13) - Banco Central del Ecuador. 2003. **Cuaderno de Trabajo No. 131: Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador: 1996-2001.** Quito: BCE.

(14) Boisier, Sergio. 1997. El vuelo de una cometa, una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. Santiago de Chile: ILPES.

(15) Coraggio, J. L. 2001. La promoción del desarrollo económico en las ciudades: el rol de los gobiernos municipales. Ponencia presentada en la Reunión de Trabajo Red No. 5 "Políticas Sociales Urbanas", del Programa URBAL, organizada por la Intendencia Municipal de Montevideo, 31 de mayo 2001.

(16) Coraggio, J. L. 2000. La relevancia del desarrollo regional en un mundo globalizado. Ponencia presentada al Seminario Taller Internacional: "Cultura y desarrollo: la perspectiva regional/local", organizado por el Instituto Andino de Artes Populares del Convenio Andrés Bello (IADAP), Quito, marzo 15-17, 2000.

Revisiones electrónicas:

(17) *Organizaciones sociales del Ecuador* williamsanchez@espoltel.net Fecha de consulta 15 de noviembre 2006.

(18) Granda López Paúl, "Globalización, reforma del estado y desarrollo local", Administración de Cercanía, Universidad Verdad, N° 37, Universidad del Azuay, octubre 2005, Pág. (319, 320, 321.)

(19) <http://www.revistavanguardia.com/> Fecha de consulta 15 de noviembre 2006

(20) ALTERCOM <http://www.altercom.org/> Fecha de consulta 15 de Noviembre 2006