

LA OTRA CARA DE LA DESCENTRALIZACION

Ec. Marco Tafur

INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende identificar algunos rasgos y características teóricas de la **descentralización** y autonomías; y, sobre esta base intentar explicar dichos procesos para el caso ecuatoriano, procurando precisar un patrón generalizable respecto al tema bajo la lógica del funcionamiento del capital, para posteriormente plantear una propuesta que permita combatir la **pobreza** y fortalecer la **democracia participativa**, cuyo objetivo debe privilegiar la categoría **trabajo** sin menospreciar la acumulación del capital.

Por obvias razones, el trabajo presenta limitaciones teóricas, pues no se trata de debatir la dicotomía "descentralización" o "autonomías", sino más bien presentar algunas reflexiones, que en varios casos son sujetos a discusión, como ser entre **mercado** y **Estado**; es decir, se liga esos procesos al **neoliberalismo** que se impulsa en el país como respuesta a un mundo globalizado, rompiendo así la interpretación subjetiva de los interesados en fraccionar la unidad nacional y defensores "a muerte" de las leyes del mercado, que ven en las autonomías el camino del ansiado desarrollo. Propuesta que responde, por otro lado, a la urgencia de arreglar el mecanismo de precios de los mercados locales sin atentar la estructura de explotación, cuerpo y alma, del sistema capitalista sin rostro humano.

En suma, el trabajo abarca temas referentes a la **descentralización y reforma del Estado**, en el que se caracteriza su reducción, su respuesta política a los conflictos sociales, a la religitimación del Estado y de los gobiernos locales; y, a la lógica del capital. Una segunda preocupación trata de la **descentralización desde una visión neoliberal** y que responde a la necesidad de ampliar el mercado reduciendo la intervención del Estado en la economía. En la tercera parte del trabajo se esquematiza las propuestas descentralizadoras y autonómicas de varias instancias de la sociedad ecuatoriana. Para en el último acápite plantear **una propuesta política-económica-social**, sin necesidad de fraccionar el Estado-Nación ecuatoriano.

I. LA DESCENTRALIZACIÓN Y REFORMA DEL ESTADO

Las Leyes de Privatizaciones y Modernización del Estado; la de Presupuesto, reformas a la Ley de Contratación Pública y al Código de Procedimiento Administrativo, la Ley del Desarrollo Agrícola, reformas al mercado de valores; entre otras, constituyen parte del proceso de liberalización de la economía ecuatoriana ante las exigencias de la globalización de la economía a escala mundial.

En este escenario, la descentralización y las autonomías aparecen como propuestas de reforma del Estado encaminada a dar respuesta al doble reto de enfrentar la crisis económica y redefinir los regímenes políticos en un sentido democrático. Para ello varios enfoques y formas de caracterizarlo, se debaten en la sociedad ecuatoriana. Veamos algunos de ellos.

1. Reducción del Tamaño del Estado (Privatización y Desburocratización)

El proceso descentralizador se lo interpreta como una "...estrategia para descargar al Estado central sus responsabilidades y reducir al máximo su tamaño y su capacidad coercitiva sobre el capital. La descentralización resolvería el problema de la democratización y la ineficiencia y garantizaría mejores condiciones para la libre movilidad de recursos entre las regiones. La idea de descentralización aparece asociado en este enfoque a la privatización y despolitización de las relaciones entre el ciudadano y el Estado". (1) Sin embargo, las ideas neoliberales predominantes en América Latina desde hace aproximadamente dos décadas han auspiciado procesos de privatización de las empresas públicas de alta rentabilidad, cuyos experimentos fracasaron en países que lo practicaron, para nuevamente, el Estado volver a crecer reduciendo la acción del mercado.

Para nuestro caso, a partir de la promulgación de la Ley de Modernización, en mayo de 1993, el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) ha sido la entidad encargada de llevar adelante la desinversión del Estado y la privatización de las empresas públicas que, según el Catastro de Empresas Estatales elaborado por la ex SENDA (en 1990), sumaban 163 en que el Estado tiene responsabilidad de gestión y/o patrimonial. Además, entre uno de los objetivos de la modernización del Estado, se plantea la reducción del tamaño del mismo, para lo cual no solo es válida la venta de empresas públicas, sino también la compra de renuncias, despidos intempestivos, indemnizaciones y no renovación de contratos.

En esta perspectiva, buscar el tamaño óptimo de la burocracia utilizando dichos mecanismos es ahondar en el tiempo las implicaciones sociales de la política social, como

1/ VELASQUEZ, Fabio. "La descentralización en Colombia; ¿Descentralizar en América Latina? Serie Gestión Urbana. Vol. 3 P.G.U. Banco Muncial, PNUD, GTZ. 1995. P.238. Al respecto también se recomienda ver A Rossenfeld: "Descentralización y Gobiernos Locales en América Latina"; ob.cit; págs 9-50

son el desempleo abierto y el subempleo. Y es que, liberar un mercado específico para que en él la burocracia compita con empresas privadas, se tiene como resultado la desaparición en el mediano plazo de los "nuevos empresarios" lanzados a la aventura de comerciantes y/o a dinamizar la economía especulativa que tanto daño hace al país.

2. La Descentralización como Respuesta Política a los Conflictos Sociales

Otro enfoque observa "... la descentralización como la respuesta política a las tensiones y conflictos sociales producidos por la crisis económica y por la incapacidad del Estado para dar satisfacción a las demandas de la sociedad debido a su excesiva centralización y a la ausencia de canales de participación política y ciudadana". (2)

La historia económica ecuatoriana ratifica el anterior planteamiento teórico del porqué de la descentralización en el país. En efecto, las continuas crisis económico-políticas de 1925 a 1948, período en el que se sucedieron 23 gobiernos en igual número de años; las crisis políticas de los años 60, mediados del 70, las políticas de ajuste y estabilización que se han implementado desde 1980 hasta la fecha, no han hecho más que recaer todo el peso de las mismas en los estratos medios y pobres de la sociedad ecuatoriana. Y aún más, la centralización de recursos hacia Quito y Guayaquil, principalmente, debido a los réditos políticos que otorgan los mismos y a la acumulación de capital que se dan en ellos, ha originado un crecimiento desigual de las ciudades cuyas manifestaciones se expresan en tensiones y conflictos sociales al ver que no solucionan sus problemas.

La política clientelar ha dado sus frutos políticos, pero no así en lo económico y social, pues el 80% de la población ecuatoriana es pobre al 2.000. Para este mismo año, se estima que el subempleo es del 54% de la población total y el desempleo del 18% "mientras en 1995, 3'900.000 de seres humanos (34% del total) era pobre en 1999, se incrementó a 8'600.000 (69%); en cuanto a los indigentes se incrementa de 1'400.000 a 4'200.000 entre los dos años considerados". (3) Siendo los niños los más afectados de la crisis social, pues "...se incrementaron a un ritmo de 1.500 por lo menos niños pobres por día" en el período señalado. (Daniel Badillo M., UNICEF/Ecuador. Las cifras son elocuentes que ratifican nuestra tesis. (*))

2/ VELASQUEZ, Fabio. OP.Cit.Pg. 239

3/ Diego Borja Cornejo; "Dolarización: entre el estancamiento y la exclusión social"; UNICEF-FLACSO; en los impactos sociales de la dolarización No. 5; Quito-Ecuador; 2000; Pg. 55.

* Al respecto José Luis Coraggio afirma: "...no se puede transformar la política social sin transformar la política económica. En todo caso, al renunciar a los instrumentos de una política económica socialmente activa, el poder estatal se ve debilitado para modificar la sociedad o contrarrestar las tendencias indeseables que resultan de un mercado cada vez más centralizado por unos pocos conglomerados financieros, capaces de desequilibrar economías nacionales y volver inviables amplios sectores de actividades, expulsando a una mayoría de sus agentes en tanto trabajadores/consumidores y, por lo tanto, como ciudadanos plenos..." Tomado de Política Social y Economía de Trabajo: coedición ILDIS-FES; ABYA-YALA; Quito-Ecuador; 2000, Pg. 50.

Cuando no existe una respuesta o solución a esos problemas y muchos más por parte del Estado, existe el peligro de no legitimar la presencia de éste en el campo político. De ahí que, los objetivos de la reforma del Estado están dirigidos a fortalecer los Gobiernos locales y aún el nivel estatal. Esta es una macrotendencia que está presente en todo el mundo.

3. Descentralización y la Relegitimación del Estado

Durante los primeros años de la década de los ochenta, el recientemente inaugurado régimen democrático ecuatoriano, parecía afianzarse en torno a propuestas políticas de carácter modernizante. En este orden de cosas, en 20 años de vida política democrática se desmontó todo el esquema proteccionista de los años 70. Se impulsaron planes de estabilización, la sucretización, la flexibilización laboral y las reformas tributaria y monetaria que se profundizaron con las políticas de modernización, reducción del tamaño del Estado y las privatizaciones, impulsadas en el Gobierno de Sixto Durán Ballén, hasta llegar a la dolarización de la economía ecuatoriana, en marzo del 2000, con el Gobierno de Noboa Bejarano.

En fin, después de los años de estabilización y ajuste estructural, "...que supuestamente debieron servir para modificar las relaciones entre la sociedad y el Estado y preparar al país para enfrentar la modernidad, entendida en este caso, como la articulación a la globalización de la economía y los mercados..., terminaron por abocar al Ecuador a una de las crisis más profundas de su historia en la que sobresale la corrupción generalizada". (4) La información cuantitativa que proporcionan los organismos públicos así lo confirma. Por ejemplo, para 1997 la participación de las remuneraciones en el PIB es del 18%; el ingreso por habitante se redujo de US\$ 1.600 en 1998 a 865 en el 2000 (Daniel Badillo, UNICEF); el déficit fiscal de 152.5 millones de dólares a fines de 1999; más del 50% del Presupuesto General del Estado es destinado al pago de la deuda externa (2000); inflación en dolarización (104.7% anualizada a octubre 2000); entre otros indicadores.

De allí, se coincide con la tesis de Fabio Velásquez al afirmar que "...la crisis económica y política son causas de una misma realidad: la crisis del Estado periférico, su deslegitimación. La descentralización busca estabilizar el sistema político... Las élites políticas conscientes de la posibilidad de un derrumbe no solo de su hegemonía, sino del Estado mismo, promueven la descentralización como una estrategia de relegitimación del Estado..." (5)

4/ Pérez Armando. "De los Planes de Estabilización a la Convertibilidad. Revista Economía No. 95. IIE-UC. Febrero 1997. Pg. 16.

5/ Velásquez Fabio. ob.cit., pg. 239

Este planteamiento es cierto, pues quien auspició la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana en el Congreso Nacional fue el Partido Social Cristiano (PSC) representante político de los grupos de poder económico del país, con el apoyo de otras fuerzas políticas como la Democracia Popular (DP) representante del capital ligado más a la Sierra, que ven en el centralismo un peligro para la legitimación del Estado. Al no dar respuesta a las necesidades básicas de la población, el Estado entra en crisis como institución jurídica, ante la cual es urgente su redefinición a fin de garantizar su existencia mediante la descentralización. Como complemento de la relegitimación del Estado, se abre nuevos espacios para la participación ciudadana a fin de involucrarlos en la modernización del Estado. Esta estrategia compromete a la sociedad civil a la búsqueda de sus propias soluciones, conjuntamente con los gobiernos locales, para bajar los costos públicos y fragmentando su reclamo a más de una instancia hasta llegar al municipio.

4. Descentralización: Dinamizar la Acumulación y Trasnacionalización de la Economía.

En los momentos actuales, para nadie es desconocido la existencia de la crisis del sistema capitalista como tal; crisis cuyas manifestaciones se expresan en elevados niveles de desempleo, quiebra de empresas, caída de los mercados de valores, la no realización del capital financiero internacional por las dificultades de los países endeudados para cumplir con los compromisos de pago, el deterioro de los términos de intercambio, entre otros, todo ello bajo un esquema de desarrollo basado en la intervención del Estado en la Economía. Modelo, recordemos, que fue impulsado por los propios organismos internacionales que hoy arremeten contra dicha intervención, e impulsan la modernización del Estado; que no es otra cosa que la adecuación de las estructuras estatales y de gobierno a las necesidades del nuevo modelo económico mundial conocido como "GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA". (6)

En este horizonte, surge la descentralización como un medio para dinamizar los circuitos de acumulación interna y externa, mayor eficiencia del Estado, más mercado y más democracia, como sinónimo de participación ciudadana en los procesos de internacionalización de la Economía.

Refiriéndose a la participación ciudadana, Velásquez afirma que, "...puede aceptarse en tanto instrumento para la modernización de las estructuras políticas. Simplemente se desconcentrarían los conflictos sociales y se desvertebraría de alguna forma las

6/ Al respecto de la globalización económica la iglesia señala que, "Actualmente el capitalismo no solo organiza las economías de las naciones en particular, sino la economía mundial. Si bien es cierto los Estados controlan en parte a los capitalismos nacionales, nada controla al capitalismo a nivel Mundial". Tomado de la Revista Fronteras: Modernización del Estado y Pensamiento de la Iglesia. Quito- Ecuador. 1997, .Pg. 49.

prácticas populares...”. Así se puede explicar casos como la UNE, cuya lucha política (con razón o sin ella) se fragmentaría en 215 municipios ecuatorianos; siendo este caso el que mejor objetiviza el presente enfoque sobre la descentralización.

Con todas las limitantes se puede señalar con seguridad y firmeza que, el desarrollo capitalista en su formación económico social supone la presencia de un proceso de acumulación continuo, el mismo que asume distintas modalidades de operación de acuerdo al momento histórico en el que se debate, al desarrollo y crecimiento de las fuerzas productivas, y a las características en las que se conjugan las relaciones sociales de producción. Entonces, se puede afirmar que cuando las modalidades, Estado interventor y/o paternalista por ejemplo, entran en crisis buscan “nuevos” modelos de acumulación de capital. En esta perspectiva se ubica la descentralización; es decir, como instrumento que impulsa la valorización del capital a escala mundial, para lo cual es necesario reformular el papel del Estado en la economía y la participación ciudadana como copartícipe del proceso de acumulación.

II NEOLIBERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN

Para el neoliberalismo el Estado “moderno” es aquel que se reduce a su mínima expresión para dejar que el **mercado** conduzca libremente el desarrollo de la economía y de la sociedad. Es la hora de fortalecer el mercado y debilitar la presencia del estado –dirán sus defensores-; en otras palabras, lo **moderno** significa **más mercado y menos Estado**, lo contrario es situarse en el pasado, en lo viejo, lo caduco, es volver al “**Tahuantinsuyo**” (Nebot, sic.).

Sin embargo, históricamente se comprueba que el Estado y mercado van de la mano. En efecto, la crisis capitalista de los años 30 (que significó reducción del mercado) fue superada con la intervención del Estado en la economía vía **efecto multiplicador de la inversión** que sirvió para estimular nuevamente el mercado (teoría Keynesiana). Así como en los años setenta, el “exagerado” crecimiento del Estado presionó a una crisis del mercado, cuya solución se pensó (y se piensa en el Ecuador) en la reducción del Estado como condición para recuperar el rol del mercado en la economía. Como se viene afirmando **es la época del llamado neoliberalismo económico**. Es la hora de privatizar, desburocratizar y descentralizar, los tres pilares de la modernización del Estado Ecuatoriano, como necesidad para incorporarnos en un mercado **globalizado**.

En este escenario, es importante evaluar los 30 años de experimento neoliberal en el mundo, en que los mercados no se han ampliado como era y es el objetivo de su política, más bien sufren una reducción drástica que las propias estadísticas de organismos internacionales lo confirman con preocupación, a pesar que los flujos económico-financieros crecen significativamente. Apreciemos lo que dice el propio **Banco Mundial**:

“El crecimiento económico no aliviará por sí solo la pobreza mundial, en parte porque los sistemas económicos y políticos favorecen a los **ricos**... Alrededor de 1.200 millones de personas viven con menos de US\$ 1 al día y 2.800 millones de personas (casi la mitad de la población mundial) sobrevive con un ingreso diario menor a US\$2. Estas cifras de pobreza se han incrementado a lo largo de los últimos años en América Latina, Africa, Subsahariana, el sur de Asia y el ex bloque soviético...” (Datos a 1998). (*)

Para el caso ecuatoriano, el FONDO de las NACIONES UNIDAS para la INFANCIA (UNICEF) y la FLACSO entregan cifras reveladoras sobre pobreza, producto de dos talleres de reflexión sobre los impactos sociales de la dolarización y que a continuación transcribimos:

“Entre 1995 y 1999, los hogares en condiciones de pobreza –medida por el acceso a una canasta mínima de consumo –pasaron de 34% a 69%, en el promedio nacional, y de 56% a 88% en el área rural. En el mismo período también fue pronunciado el deterioro de la equidad. Mientras en 1995, el 10% más rico recibía el 41.2% del ingreso y el 10% más pobre apenas el 1%; en 1998, el 10% más rico incrementó su participación en el ingreso a 42.5% en tanto que el 10% más pobre la redujo al 0.6%...” (**)

Si a estos datos se añade el 18% de desempleo, el 54% de subempleo, el 72% de la población mal empleada, costo de la canasta básica 297 dólares a octubre 2000, el salario real pagado entre 120 y 150 dólares, el panorama se torna gris para la sociedad ecuatoriana y corrobora aún más el fracaso de las políticas neoliberales que se sustentan en las fuerzas del mercado como la panacea a la solución de esos problemas, satanizando la presencia del Estado en la economía.

En cambio, el otro lado de la medalla muestra el impresionante flujo financiero mundial. Así, 1.408 billones de dólares (septiembre 2000) constituyen el volumen de operaciones en el mundo (Fuente, Thomson Financial Securities Data; El Comercio, octubre 5/00; pp. B-3). Solo la fusión de dos empresas bancarias, la **Deutsche Bank de Alemania y la Bankers Trust de E.E. U.U.**, representó 822 mil millones de dólares (dato a 1999) casi el PIB de China (837 mil millones), superior al PIB del Brasil (784 mil millones), de Argentina (298 mil millones), de México (421 mil millones de dólares); y, 58.7 veces más que el PIB ecuatoriano de dicho año (13,8 mil millones).

(*) Información del BANCO MUNDIAL; Tomado de EL COMERCIO; 13-IX-000; Pg.B-5

(**) Borja Cornejo, Diego; Dolarización: entre el estancamiento y la exclusión social; UNICEF-FLACSO; No.5; Quito-Ecuador; junio 2000; Pg. 42.

Estas breves cifras que revelan la concentración de la riqueza en el mundo capitalista y las profundas contradicciones que origina el mercado, son asuntos persistentes que exigen una redefinición de los actores y no del simple **retiro** del Estado del quehacer económico-social y político.

Históricamente, el ciclo económico gira entorno de la controversia de más mercado menos Estado y menos mercado más Estado; y, según el momento, se es **moderno** cuando se da prioridad a una de las categorías en análisis. Esta es la tesis del neoliberalismo, opuesta a la tesis de Marx y Lenin que plantean más mercado más Estado como una unidad, principio básico de la dialéctica materialista. Aquí cabe aclarar que no se trata del socialismo real, que fracasó por privilegiar solo al Estado, sino de la teoría y filosofía sociales. Controversia teórica que será materia de otro análisis.(*).

Focalizando la temática para el caso ecuatoriano, en las dos últimas décadas se han venido aplicando políticas de corte neoliberales (ajuste y estabilización) hasta desembocar en la **modernización del Estado** cuya estrategia es debilitarlo para estimular el mercado. Aquí cabe preguntarse ¿Cómo lograrlo? Vía dos caminos; el uno, mediante la privatización-desburocratización de los sectores más rentables de la economía (telefonía, energía eléctrica, petróleo, aeropuertos, entre otros); y, segundo, vía descentralización-autonomía, o llámase reforma administrativo-territorial y financiero. Temas que se han debatido con mucha amplitud.

Sin embargo, caminos que en otros países parecen haber llegado ya a los límites de las privatizaciones y reducción del Estado (caso Argentino) y presenciar un nuevo ciclo económico en que el Estado volverá a crecer. Nosotros, empezamos a recorrer los experimentos que impone el capital como categoría principal del sistema capitalista, en que el costo- beneficio, la rentabilidad, la utilidad, la productividad y la competitividad es lo que cuenta; en cambio, la **política social queda excluida por los defensores del mercado**.

III. LAS PROPUESTAS

La **descentralización y autonomías** se han convertido, de la noche a la mañana, en el escenario de debate de una realidad caracterizada por la exclusión socio-económica, degradando el trabajo (caída del salario real) y el medio ambiente, al punto de llamar la creciente atención de partidos políticos, movimientos sociales y étnicos, centros académicos, cámaras de la producción, medios de comunicación, de los gobiernos Central y seccionales y por supuesto, de los economistas.

(*) De acuerdo a la tesis marxista, el neoliberalismo estaría cabando su propia tumba al pregonar la reducción del Estado. pues éste es producto del mercado, y si el Estado se extingue, lo mismo ocurriría con el mercado, sin necesidad de un cambio revolucionario violento.

La preocupación se centra en el combate a la **pobreza y fortalecimiento de los valores democráticos** (democracia formal); y, cada organización e institución lanza su **propuesta** cuyos objetivos coinciden y que hacen relación a la necesidad de una descentralización **política-administrativa** y a la **descentralización financiera**. En otras palabras, se plantea nuevos escenarios sobre la transferencia de recursos, competencia y funciones, pero no se habla de las **responsabilidades** cuyo campo de acción es netamente político. (Ver anexo No. 1).

Además, plantean **regímenes autónomos regionales y provinciales** según características geográficas-étnicas y de crecimiento económico. Como impropia es la propuesta del **CONAM**, condensada en la pregunta para la consulta nacional y que cursa en el Congreso Nacional para su calificación respectiva, en que se intenta crear o legalizar, como alguien lo dice, **22 republiquetas** con sus seudos Presidentes. Es decir, tras la propuesta autonómica se esconde el interés de la clase política tradicional que busca **recuperar el poder político** que perdió por la propia vía democrática-electoral y por tanto **recuperar los niveles de acumulación de capital** afectado por las políticas de ajuste-estabilización que ellos impulsaron en las dos últimas décadas. Planteada así la autonomía, la desintegración del país es un hecho.

Además, plantean **regímenes autónomos regionales y provinciales** según características geográficas-étnicas y de crecimiento económico. Como es impropia la propuesta del **CONAM**, condensada en la pregunta para la consulta nacional en que se intenta crear o legalizar, como alguien lo dice, **22 republiquetas** con sus sendos Presidentes". Es decir, tras la propuesta autonómica se esconde el interés de la clase política tradicional que busca **recuperar el poder político** que perdió por la propia vía democrática-electoral y por tanto **recuperar los niveles de acumulación de capital** afectado por las propias políticas de ajuste-estabilización que ellos impulsaron en las dos últimas décadas. Planteada así la autonomía, la desintegración del país es un hecho.

En suma, la política distributiva fiscal que la autonomía contempla no tiene nada novedoso, salvo que el 50% se quede en cada provincia que las genera; porque los impuestos que se recaudan en las provincias siguen manteniendo la misma estructura histórica de recaudos tributarios. Al decir del Sistema de Recaudaciones Internas (SRI), a diciembre de 1999, tres (3) provincias (Azuay, Guayas y Pichincha) concentran el 87.3% del total, con el 13,8 billones de sucres de un global de 15,9 billones. Según las propuestas socialcristianas (amantes de las autonomías), las tres provincias captarían 6,9 billones adicionales (50% de los impuestos generados) y las 19 provincias restantes solo dispondrían de 1,1 billones de sucres. El **principio de solidaridad** se borra de un solo plumazo; y, la ausencia de responsabilidades no garantiza la eficiencia del uso de los recursos.

En esta perspectiva, el Estado reducido a la mínima expresión se convertiría en **deudor** de ciertos gobiernos locales, a los cuales acudiría con la respectiva solicitud de préstamos, tal como ocurrió en los años de 1880 (Siglo XIX), destinados a cubrir gastos corrientes y financiar cierto tipo de obras públicas.

IV. NUESTRA PROPUESTA

Como se visualiza en el desarrollo del trabajo, la mayoría de las propuestas descentralizadoras y autonómicas son parte del neoliberalismo, en que las políticas económicas se guían por las **bondades** del mercado. Pues, en un escenario dominado por la lógica del capital, "se imponen al sistema político y a su economía, mecanismos competitivos asombrosamente paralelos a los del mercado capitalista, de cuya lógica es difícil sustraer a los partidos (políticos) en ausencia de otras fuerzas..." (Coraggio, pg. 38). Esto se evidencia en el interés y fuerza de las propuestas por recursos económicos y distribución territorial, excluyendo de las mismas las verdaderas políticas sociales (responsabilidades); más bien se impulsa maneras de compensar los efectos del proceso de liberalización del mercado vía el **asistencialismo focalizado** (bono de la pobreza, bono de la vivienda, desayuno, escolar mochila escolar) que es la concesión del capital a la sociedad excluida por su propia dinámica.

En este contexto, planteamos la urgencia de mantener un **Estado-Nación unitario** en que las políticas económicas y sociales tengan como objetivo el desarrollo "**desde las bases de la sociedad**". Que los principios de equidad, coparticipación de la economía del bienestar, la no degradación del medio ambiente, el respeto a los derechos humanos y el principio de solidaridad primen en el desarrollo de las nuevas estructuras socioeconómicas.

Y es que sin necesidad de fraccionar la República (Estado-Nación) y con la sola aplicación de la Ley (Constitución Política del Estado, Ley de Régimen Municipal, Ley de Descentralización y Participación Ciudadana y de Juntas Parroquiales) podemos organizar/reordenar la administración territorial en barrios, zonas, parroquias y comunas, respetando los valores culturales y étnicos; en cada uno de los cuales la **base social** tome la dirección, coordinación, control, fiscalización y priorización de obras físicas, educación, salud y vivienda; e impulsar su propia economía. Dichas leyes estipulan lo señalado y en varios casos (municipios y consejos provinciales) vienen aplicando directamente o sobre la base de convenios con las instancias gubernamentales y ONG's, en áreas de la salud, educación y vivienda.

Además, la misma Constitución (Art. 122) plantea la **autonomía** funcional, económica y administrativa para los gobiernos locales; por su parte, la Ley de Régimen Municipal, en sus artículos 17 y 18, regulan la **autonomía municipal**; y aún más, la Asociación Mundial de los Gobiernos Locales, reunida en su vigésimo séptimo congreso mundial, en Río de Janeiro, del 23 al 26 de septiembre de 1985, proclama la

declaración mundial de autonomía de los gobiernos locales. Es decir, la norma es clara y no habla en sus articulados de la formación de "nuevos" espacios territoriales autónomos con sus propias instancias legislativa, jurídica y ejecutiva, sino del fortalecimiento de los gobiernos locales y por tanto robustecer al Estado-Nación. Que es necesario actualizar y reglamentar ciertas partes de la ley, nadie discute.

Respecto a los **recaudos**, que es la preocupación básica de la descentralización y autonomía, las mismas leyes estipulan el reparto/distribución, la modificación y creación de tributos en base de ordenanzas: como son las tasas e impuestos. Igual que la dirección de las inversiones, la norma señala que deben orientarse a dinamizar la **economía del trabajo** y la **calidad de vida de los ciudadanos**. Entonces, esta instancia no solo es de carácter económico-financiero, es **netamente de índole político** como lo venimos sosteniendo; más vale invertir en un malecón que mejorar las condiciones de vida de los suburbios y tugurios. Se privilegia la acumulación de capital que la reproducción ampliada de la vida humana.

Otro problema de los gobiernos locales son las **transferencias** gubernamentales. Estas deben ser directas e inmediatas, pues al no existir la **cuenta descentralización** para una distribución automática sin interferencia de recursos (FODESEC, FONDEPRO y Ley Distributiva del 15%) depende de la disponibilidad de las arcas fiscales; de la afinidad política de los gobiernos locales con el Gobierno Central; del caciquismo político; y, de la ausencia de decisión política para solucionar el tema del servicio de la deuda externa. Con ello se posibilita formas más efectivas de dominio y control estatal, a través precisamente de los gobiernos locales fortalecidos por la descentralización, tal como está concebida. Para nosotros la distribución de los recursos debe tener como **base los índices de pobreza** a fin de garantizar una repartición más equitativa del ingreso nacional y así combatir los niveles de pobreza, objetivo central del proceso descentralizador o autonómico.

El reparto igualitario de la riqueza entre ciudades no es problema de hoy. La profundidad del fenómeno **centralizador o bicentralismo** es tal que presenta también indiscutibles raíces históricas que lo sustentan; tal dimensión determina que este problema precede más de un conflicto histórico en que los sectores económico y políticamente dominantes, desde hace 170 años, no han podido hasta hoy delinear un **proyecto nacional autónomo** y coherente. La descentralización como las propuestas autonómicas no son nuevas; pero, es una tarea no fácil de concretizar, fundamentalmente cuando se tiene que tomar decisiones de carácter político.

Además, los procesos de descentralización y desconcentración como la autonomía, se sustentan en una mayor **participación ciudadana** en los aparatos de gestión y de gobierno. Sin embargo, es importante tener en cuenta que una estructura descentralizada **no necesariamente** garantiza mayor participación. "La descentralización abre vías a la participación; la participación **no se decreta**, nace de las propias capacida-

des de iniciativas individuales y colectiva en los campos económico, social y cultural". En esta perspectiva, el problema no solo es administrativo-financiero (traslado de funciones, responsabilidades y recursos económicos); la descentralización como las propuestas autonómicas son eminentemente procedos de naturaleza política, dado que constituye un procedimiento de organizar el Estado; y, la cuestión del Estado no puede reducirse a un problema técnico que se ocupe de lo territorial-administrativo-financiero, sino un aparato de control político-administrativo-militar que garantiza el proceso de acumulación de capital y como tal hay que entenderlos.

Muchos de los asuntos relacionados con el desarrollo social solo pueden ser resueltos juntando la acción del gobierno con la participación de la sociedad y sus organizaciones. Los miembros del tejido social deben ser actores de su propio destino. Es hora de empezar a reconocer en la **democracia participativa** y no solamente en lo que se ha denominado democratización **representativa**, la base de la estructura de la política social de Estado ecuatoriano en proceso de reforma. Modernización del Estado que enfrenta un doble desafío: combatir el "rezago histórico" de la pobreza; y, enfrentar de un modo diferente el "auge del corporativismo" y el asistencialismo. Es decir, la **política social** debe contemplar a la **participación** como la variable estratégica, que no signifique el **retiro** del Estado en el desafío planteado, sino más bien en una redefinición de políticas y actores en el quehacer público y social diferentes a las políticas tradicionales que se vienen implementando (ortodoxas, monetaristas, fiscalistas y tributarias).

Por lo dicho, no se puede concebir la separación de la política-política, con la política-económica y de ellas con la política social. Lo contrario supone prácticas parciales, aisladas e inconexas de una realidad dinámica y compleja; es fraccionar el sentido mismo de las nuevas relaciones sociales que se establecen. Es decir, la preocupación no puede centrarse por el "control y la gobernabilidad" de los gobiernos central y locales; se debe tender a la consolidación de la democracia participativa y sobre todo asumir políticas de Estado que garanticen la implementación de políticas económicas de contenido social, sin necesidad de fraccionar la República.

El esquema propuesto permite graficar nuestra tesis sobre descentralización y autonomías, resaltando en que las **bases de la sociedad** son los protagonistas del ansiado desarrollo del país. En que la "**reproducción ampliada de la vida humana**" vaya más allá de la "**reproducción del capital**". Y como afirma José Luis Coraggio, "Poner en el centro la reproducción ampliada de la vida humana no supone negar la necesidad de la acumulación sino **subordinarla** a la reproducción de la vida, estableciendo otro tipo de unidad entre la producción (como medio) y la reproducción (como sentido)..." (Coraggio, ob. cit., pg. 141). Esto implica dictar políticas estatales y locales que dinamicen la **economía del trabajo** como alternativa valedera al desempleo; en que las **unidades domésticas** no signifiquen la mera subsistencia del ser

humano sino la calidad biológica, social y conservar el entorno natural en el cual se desenvuelve la sociedad.

Ahora bien, aquello no significa magnificar el nivel micro-empresarial de la sociedad ecuatoriana, cuya lógica es dinamizar el mercado e incursionar en las leyes de competitividad; por el contrario, se trata de preferir la política económica que integre instrumentos macro-microeconómicos cuya aplicación articule la economía del trabajo. En suma, debe impulsarse políticas que enlacen la economía urbana y la rural, así como superar el enfoque individual que pregona el neoliberalismo por lo social que proclama la filosofía socialista.

En este horizonte deben enmarcarse los gobiernos locales, convirtiéndose en agentes del desarrollo económico-social, dignificando la **categoría "trabajo"** como integrante del proceso de "reproducción ampliada del capital", toda vez que los procesos de descentralización y autonomías planteados por el **neoliberalismo**, persiguen dinamizar el proceso de acumulación de capital a costa del trabajo.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

- CORAGGIO, José Luis, "Política Social y Economía del Trabajo"; Alternativas a la política neoliberal para la ciudad, Coedición ILDIS-FES: ABYA YALA, Quito-Ecuador, 2000
- BENALCAZAR René, "Hacia una Sociedad en la que el Hombre pueda Realizarse"; Editorial El Conejo, Quito-Ecuador, 1997.
- INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, Revista IAPEM, No. 32, Toluca-México, octubre-diciembre, 1996, Varios autores.
- BANCO MUNDIAL, PGU, GTZ, PNUD, ¿Descentralizar en América Latina?, Serie Gestión Urbana, Vol, 3, Quito-Ecuador, 1995.
- CORDES, Varias publicaciones.
- AME/IULA, Varias publicaciones (revistas).
- LEY DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

ANEXO No. 1

Propuestas sobre Descentralización y Autonomías

INSTITUCION	OBJETIVOS	ESTRUCTURA: POLITICA- ADMINISTRATIVA	RECURSOS ECONOMICOS
CONAM	Transferir competencias para que asuman los gobiernos autónomos	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno Provincial Autónomo <ul style="list-style-type: none"> - Provincias vecinas podrán agruparse - Permanencia de la legislación actual municipal, circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianos 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobiernos Autónomos recaudarían y administrarían los tributos nacionales. • Estado: establece la política tributaria nacional
AME	Transferir competencias, funciones y recursos del Gobierno Central a los Seccionales.	<ul style="list-style-type: none"> • Plantea 3 niveles: <ul style="list-style-type: none"> - Gobierno Central. - Gobierno Provincial Autónomo - Gobierno Municipal Autónomo - Participación de los indígenas y afroecuatorianos 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias existentes (Fodesecc y otros) • 15% de la Ley Distributiva del PGE • 50% del Fondo Tributario Provincial • Tributos e ingresos propios (tasas e impuestos)
CONCOPE	Dar paso a nueva estructura autonómica y descentralizada. Consejo Provincial: funciones de intermediación y coordinación al desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno Provincial Autónomo: <ul style="list-style-type: none"> - Gobernador-Prefecto - El Parlamento - El Gabinete Provincial 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias asignadas (FONDEPRO y otras). • 15% de la Ley Distributiva (PGE). • Los recursos que genere cada Gobierno Provincial: IR/IVA/ICC/ICE/ I. al patrimonio vehicular.

ANEXO No. 1 (Continuación)

INSTITUCION	OBJETIVOS	ESTRUCTURA: POLITICA- ADMINISTRATIVA	RECURSOS ECONOMICOS
CAMARA DE COMERCIO DE QUITO	Contribución al fortalecimiento de la unidad nacional y eliminar la desigual distribución de la riqueza.	<ul style="list-style-type: none"> • Plantea 3 niveles del Gobierno: <ul style="list-style-type: none"> - Nacional - Provincial - Municipal (Propiciar la fusión de municipios) 	<ul style="list-style-type: none"> • Extender la base de la Ley Distributiva del 15%. • 40% del IVA e impuestos a vehículos. • 40% al PGE. • 20% al Fondo de Solidaridad Seccional.
P.S.C.	Desarrollo económico. Distribución de las rentas fiscales más justas y equitativas. Combatir la pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomía provincial 	<ul style="list-style-type: none"> • 50% de las recaudaciones tributarias (IR, IVA, ICE, ICC, etc.) • 15% de la Ley Distributiva • Transferencias de leyes existentes. • Redistribución del 100% de los tributos de la Ley de Régimen Tributario Interno.
CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES INDIGENAS Y AGROECUATORIANAS (CONDENPE)	Circunscripciones territoriales autónomas. Mayor equidad para el desarrollo. Mayor participación y goce de los derechos colectivos.	<ul style="list-style-type: none"> • Estado Unitario. • Regiones autónomas ancestrales. • 4 niveles del Estado: <ul style="list-style-type: none"> - Nacional - Provincial. - Cantonal. - Parroquial 	<ul style="list-style-type: none"> • S/i

Fuente: CORDES; Konrad Adenauer; AME; CONCOPE; Información periodística (varios)
Elaboración: IIE-UC

ESQUEMA:

