

Municipios y descentralización

Las contradicciones de un proceso asumido a medias

< POR JONATHAN VIERA* Y VERÓNICA ORMAZA** >
COLABORACIÓN PABLO CARDOSO

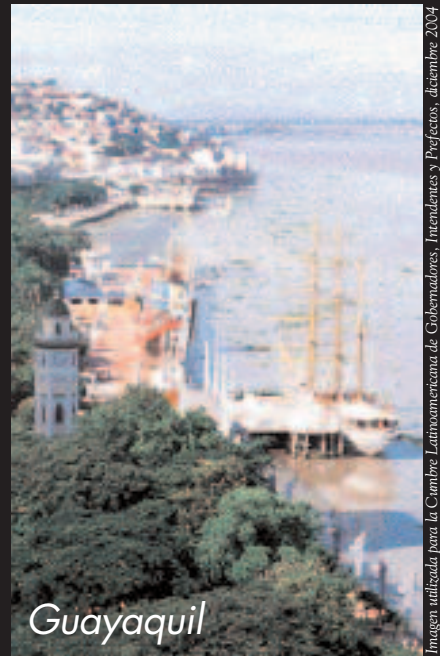
La descentralización está ligada a vaivenes económicos y políticos; los gobiernos utilizan el tema cuando necesitan desviar la opinión pública y proponer un discurso de poder compartido en momentos de inestabilidad. Como consecuencia, la discusión se ha centrado en la transferencia de recursos, en “la plata”, y no en la transferencia de responsabilidades, lo que suscita muchos conflictos a nivel político, sindical y gubernamental. El traslado de responsabilidades no conviene a los partidos políticos tradicionales. La descentralización no ha generado elementos paralelos de reforma del Estado (por ejemplo, reducción del aparato ministerial cuando se han transferido competencias) y ha obviado la intención de algunos gobiernos locales para asumir competencias. Al otro lado, la mayoría de municipios no ha demostrado voluntad política para asumir nuevas funciones; la improvisación y la ineficiencia son elementos comunes, lo que fortalece el discurso centralista. Existen casos exitosos, todavía excepcionales, gracias a presión de la sociedad civil y a la participación del sector privado. Este artículo presenta además los resultados de una exhaustiva investigación sobre el tema.





Loja

Estefanía Rivas



Guayaquil

Imagen utilizada para la Cumbre Latinoamericana de Gobernadores, Intendentes y Prefectos, diciembre 2004



Cuenca

Pere Oxford



SOLO POSICION

Riobamba

Pablo Carr



SOLO POSICION

Amazonía

Archivo Revista Diners

Descentralización, ¿cuestión de competencias, recursos o “ciudadanía”?

El proceso de descentralización se basa en la transferencia de poder, recursos y competencias (responsabilidades), desde el gobierno central hacia las entidades seccionales. ¿Los objetivos?: i) Redistribuir el ingreso; ii) Mejorar la oferta de servicios públicos –en teoría, los gobiernos seccionales conocen mejor la realidad local; iii) Fortalecer las entidades seccionales; iv) Incrementar el control ciudadano –lo que, por inercia, reduciría la corrupción; v) Descongestionar la administración del gobierno central, permitiendo una mayor agilidad en los trámites; y, vi) Balancear los flujos migratorios internos.

El modelo trata de acercar el poder a la población (vía la transferencia de competencias y recursos), con lo que las soluciones a los problemas surgirían de quienes realmente los enfrentan.

El gasto se racionalizaría de acuerdo con la demanda de servicios, contribuyendo a forjar el concepto de “ciudadanía”, es decir un acceso más directo de la población a la toma de decisiones que la afectan. El acercamiento entre electores y mandatarios crea una relación simétrica en dos vías: por un lado hay mayor exigencia hacia los municipios y, por otro, éstos conocen mejor las necesidades locales, garantizando el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Además se crean incentivos legítimos que relacionan directamente la gestión municipal con las decisiones de los votantes al momento de las elecciones.

Pero al pasar de la teoría a la realidad, surgen interrogantes sobre las causas que han frenado la implantación del modelo: ¿qué obstáculos existen para una real transferencia de competencias?; ¿están los municipios capacitados por igual para asumir responsabilidades?; ¿hay experiencias exitosas?

GESTIÓN responde estas preguntas clave en el desarrollo de este artículo.

Descentralización parcial sujeta a la política

Los avances en descentralización se han sesgado hacia lo fiscal, a la transferencia de recursos y no a la de responsabilidades. Hasta el momento, los pasos más importantes han sido la creación de 17 leyes de transferencia de recursos (entre ellas la Ley del 15%, detallada en el *Recuadro 1*), mientras el traspaso de competencias se ha dejado librado a la voluntad política de los municipios y del gobierno central. Este aspecto no tiene un marco jurídico tan exhaustivo.

Existen municipios que han tomado la iniciativa y no han podido cristalizar su objetivo de adquirir competencias debido a las trabas políticas y burocráticas impuestas por el gobierno central, y pese a la obligación constitucional de transferir competencias cuando un gobierno local cumpla con los requisitos y lo solicite. Algunas causas para esto:

1. Grupos que se oponen casa adentro. ¿A quiénes, dentro del aparato gubernamental, no interesa la descentralización de responsabilidades? Respuesta: a quienes viven del centralismo y engordan las filas de la burocracia. El razonamiento es simple: por ejemplo, una transferencia de responsabilidades de determinado ministerio hacia los municipios debería provocar la reducción de recursos y de personal de esa se-

cretaría de Estado. Previendo esto, los primeros en oponerse son los sindicatos de ella e incluso los ministros.

Uno de los casos más significativos es el del Municipio de Cotacachi, cuyo proceso de descentralización en el área de la salud es el primero del país. Según el alcalde **Auki Tituaña**, la mayor dificultad ha sido la falta de visión y voluntad política del gobierno central (ministros, burócratas y sindicalistas). El alcalde de Cuenca, **Fernando Cordero**, coincide con Tituaña: “principalmente la falta de voluntad política de los gobiernos y dentro de ellos la falta de compromiso con la descentralización por parte de los ministros y demás autoridades del Estado central”.



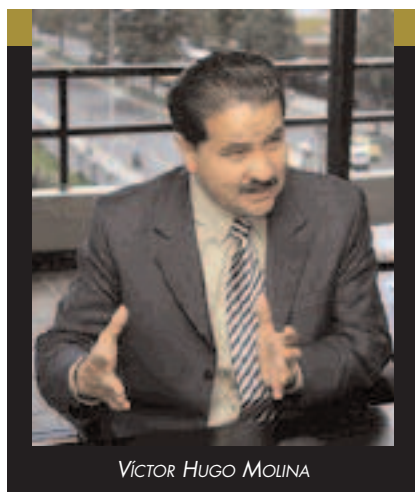
FERNANDO CORDERO

2. Poder político y clientelismo. El factor más característico de la política ecuatoriana es la constante pugna entre el Congreso y el Ejecutivo. Esta no es una contienda ideológica, es una disputa por “partidas presupuestarias” que alimentan una lógica perversa: el diputado pugna por recursos para llegar a su región como el salvador de sus “clientes”, desde el simple votante y el empleado municipal, hasta el contratista de bordillos, parques y portales. Ni la planificación ni el largo plazo importan. El contendor natural del diputado es el Ministro de Gobierno, que debe con los mismos recursos capitalizar el apoyo de las regiones para el gobierno central. Ni al Ejecutivo ni al legislador conviene un traslado real de competencias, pues quedarían fuera del

Archivo Dnediciones

AUKI TITUAÑA

juego. Según **Víctor Hugo Molina**, alcalde de Azogues, el centralismo tiene temor a perder los espacios de poder, pues la política tradicional se resiste, jugando en base de intereses personales, de grupo o partidarios.



VÍCTOR HUGO MOLINA

3. La coyuntura política. Los gobiernos con apoyo popular en los municipios han impulsado la descentralización, pero los que han carecido de él han reulado, asumiendo intencionalmente la administración del gasto. En momentos de crisis, la descentralización ha servido como herramienta estabilizadora. La historia reciente presenta varios ejemplos.

La dictadura militar (1972-79) centralizó toda la renta petrolera y otros recursos financieros para desarrollar un aparato estatal integrador y nacionalista. La concentración llegó a su clímax cuando se suspendieron las elecciones de las autoridades locales y paulatinamente el gobierno asumió competencias de municipios y consejos provinciales.

Mientras el gobierno socialcristiano (1984-88) potenció las famosas "unidades ejecutoras" que asumieron responsabilidades seccionales, el régimen de la Izquierda Democrática (1988-92) avanzó con el Programa de Desarrollo Municipal.

En 1999 el gobierno de **Jamil Mahuad** inició un importante debate sobre descentralización, desencadenado por el incumplimiento de las transferencias del gobierno central debido a la crisis.

La disputa descentralizadora tomó tintes regionalistas y en la provincia del Guayas comenzó a reclamarse autonomía. El gobierno de **Gustavo Noboa** restó piso a la contienda y fortaleció, una vez más, las unidades ejecutoras, en especial Corpecuador.

El gobierno actual no ha dado continuidad a 21 convenios de demandas provinciales de transferencias. El financiamiento internacional PAD- BID para apoyo a la descentralización se ha reducido. Dadas las condiciones en que se debate el régimen del Coronel **Lucio Gutiérrez**, es muy probable que en los dos años que le quedan el tema no tendrá prioridad. Una escuálida presencia política de Sociedad Patriótica en los gobiernos seccionales debe alimentarse con las consabidas prácticas clientelares.

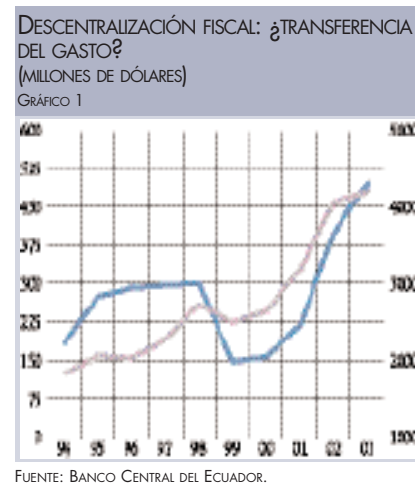
Efectos: lo esperado versus la realidad

Si los objetivos de la descentralización son descongestionar el aparato central y redistribuir equitativamente los recursos, se puede concluir que el proceso ha fallado.

La Ley del 15%, que se limita a condicionar el gasto superficialmente (10% a gasto corriente y 90% a gastos de inversión), ha incrementado las transferencias totales pero esto no ha repercutido en una disminución del gasto co-

rriente del gobierno central, específicamente de los sueldos y de las compras de bienes y servicios. Como se muestra en el **Gráfico 1**, las tendencias de las transferencias y del gasto son crecientes.

El efecto final es un doble gasto para el Estado, que podría ser explicado por dos razones: i) porque no existen políticas de reducción en el gobierno central, paralelas a las transferencias de recursos y competencias hacia lo local; y, ii) porque siguen operando entidades ejecutoras que suplen la gestión local con el pretexto de cubrir insuficiencias municipales. Sumadas estas razones a un manejo del gasto siempre sometido a presión, hacen que la reducción del Estado sea un concepto casi utópico.



RECUADRO 1

¿QUÉ ES LA LEY DEL 15%?

La creación de la Ley Especial de Transferencia del 15% del Presupuesto Nacional para los Gobiernos Seccionales (marzo de 1997) contempla la distribución de 15% del Presupuesto del gobierno central hacia los municipios y consejos provinciales, sin perjuicio de los fondos asignados por el Fondo de Desarrollo Seccional (Fodesec) o por otras leyes. Esta ley establece que dichos recursos se destinen a proyectos de desarrollo económico, social y cultural, poniendo especial énfasis en los sectores de menor desarrollo. Máximo 10% del total transferido debe destinarse a gasto corriente; se prohíbe la financiación de nuevos contratos de personal o aumentos salariales, y se impone un porcentaje para programas sociales. Los recursos asignados en base a esta ley se distribuyen entre municipios (70%) y consejos provinciales (30%). Lo correspondiente a los municipios debe asignarse de la siguiente manera: 10% en partes iguales; 40% en proporción a la población del cantón; y 50% en proporción a la relación entre la población con necesidades básicas insatisfechas dentro del cantón y la población con necesidades básicas insatisfechas en todo el país.

La redistribución del ingreso como objetivo de la descentralización también está en tela de duda. Pese a que existen normas que precisan factores redistributivos de asignación (población, niveles de pobreza y eficiencia de gestión), las transferencias intergubernamentales no han compensado disparidades territoriales (a favor de colectividades menos dotadas con recursos físicos y naturales) o sociales (orientadas a asegurar el acceso a una canasta básica y equivalente de servicios sociales). Los municipios de Pujilí (Cotopaxi) y Espíndola (Loja), dos de los cantones más pobres del Ecuador (índice de pobreza de 92% y 99%, respectivamente), registran transferencias per cápita menores al promedio nacional por cantón (\$46,9/habitante y \$77,8/habitante, respectivamente), mientras Mera (Pastaza) y Atahualpa (El Oro), que son menos pobres (índice de pobreza de 37% y 40%, respectivamente), tienen mayores transferencias per cápita que el promedio (Gráfico 2).

Según el alcalde de Azogues, Víctor Hugo Molina, la inequidad en la redistribución de los recursos responde a intereses políticos. Según él, no hay un método idóneo de distribución, pues la reforma fiscal no permite acceder en forma automática a los recursos, de manera que se evite la intermediación burocrática. Molina accedió a ser entrevistado por GESTIÓN mientras llevaba cuatro horas esperando en el despacho del Ministro de

Economía, para “gestionar” una transferencia legalmente aprobada.

Municipios financieramente enfermos

Alcalde: -¡Maritza!

Secretaria: -¿Sí señor Alcalde?

Alcalde: -*Gestíoneme el ingreso de mi primo Fernando al rol de pagos. Desde mañana empieza.*

Secretaria: -*¿En qué departamento va a trabajar?*

Alcalde: -*Mmm, póngale en bodega.*

Secretaria: -*En la bodega ya están el bodeguero, el asistente y un auxiliar de servicios. Me parece que ahí no vale.*

Alcalde: -*Mmm, entonces vamos a contratarle como Inspector.*

Secretaria: -*¿Inspector de qué, señor Alcalde?*

Alcalde: -*Inspector de... de... de... atmósferas, pongámosle.*

Sí, leyó bien, ‘inspector de atmósferas’. Uno de los autores de este artículo tuvo la oportunidad de escuchar esta conversación en un municipio con una población de 88.000 habitantes, un rol de pagos con cerca de 400 personas, ingresos anuales de \$ 5 millones (93% provenientes del Estado), un gasto en remuneraciones de 30%... y una bodega sucia con dos escobas.

No es necesario revelar el lugar y sería injusto ejemplificar con este caso la situación de los gobiernos seccionales. Pero el caso sirve para entender la crisis financiera y administrativa que

atravesan muchos municipios, lo que ha impactado negativamente en el proceso, pues la descentralización fiscal no ha tenido su contraparte administrativa. Ni la tendrá mientras los municipios no mejoren la calidad de su gestión y de su administración financiera, y el gobierno no promueva las condiciones para el traspaso de competencias.

Entre 1990 y 2003, el promedio de la participación de los ingresos propios en los ingresos totales de los municipios (exceptuando Quito y Guayaquil) alcanzó 21%, evidenciando la limitada capacidad de la administración tributaria local, debido a la irracionalidad de los tributos locales, a su deficiente recaudación, a la baja capacidad contributiva de algunas poblaciones y a los altos subsidios que se mantienen sobre los servicios (Gráfico 3). La importancia de la contribución especial de mejoras no ha sido vislumbrada por la mayoría de municipios.

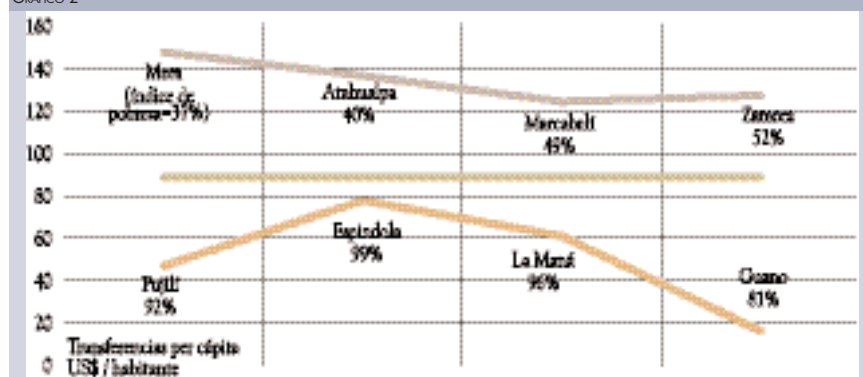
De cierto modo, la baja capacidad de generación de ingresos se debe a la facilidad con la que se han incrementado las transferencias gubernamentales, siendo estas la principal base de financiamiento, pues constituyen 78% de los ingresos municipales (en promedio, entre 1990 y 2003, sin Quito ni Guayaquil).

El otro lado de la moneda de la gestión financiera municipal es la capacidad y calidad del gasto. Actualmente, los municipios en su mayoría están destinando las transferencias de capital a la inversión. No obstante, el peso del gasto de personal sigue siendo una piedra en el zapato en la totalidad de municipios, al constituirse en 31% de sus gastos totales (en promedio, entre 1990 y 2003, excluyendo Quito y Guayaquil) (Gráfico 4). En muchos municipios pequeños esta política no es impopular, pues el cabildo se convierte en la principal fuente de empleo de la región; en ellos, muchos prefieren que el dinero vaya directo a la casa, a través del sueldo del familiar que trabaja en el municipio, y no por medio de obras y servicios que llegan tarde, mal o nunca.

La mayoría de municipios dependen de las transferencias (condicionadas)

INEQUIDAD EN LAS TRANSFERENCIAS, TRANSFERENCIA PER CÁPITA VS. ÍNDICE DE POBREZA (ÍNDICE DE LA POBREZA DE CONSUMO)

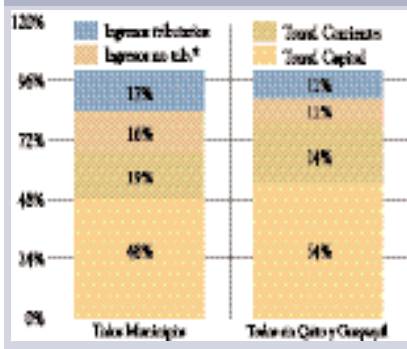
GRÁFICO 2



FUENTE: BANCO DEL ESTADO, SIISE.

DEPENDENCIA DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES
(COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES, PROMEDIO 1990-2003)

GRÁFICO 3

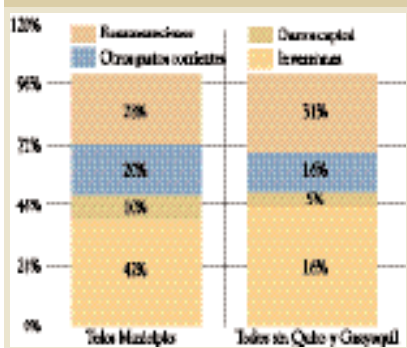


* INGRESOS NO TRIBUTARIOS + INGRESOS POR VENTA DE ACTIVOS (1%).
FUENTE: BANCO DEL ESTADO, MINISTERIO DE FINANZAS.

Nota: Los ingresos están constituidos así:
 1. **Ingresos propios:**
 - Tributarios (impuestos sobre la propiedad o sobre las actividades económicas, contribución especial de mejoras, etc.)
 - No tributarios (tasas y tarifas de los servicios públicos locales, entre otros);
 2. **Transferencias desde el presupuesto del Gobierno Central:**
 - FODESEC.
 - Ley del 15%
 - Leyes especiales
 3. **Venta de activos.**
 4. **Fuentes de financiamiento.**

GASTOS
(COMPOSICIÓN DE LOS GASTOS MUNICIPALES, PROMEDIO 1990-2003)

GRÁFICO 4



FUENTE: BANCO DEL ESTADO, MINISTERIO DE FINANZAS.

del gobierno central, lo que evidencia lo lejano de la autonomía. No han mejorado sus recaudaciones, de tal forma que puedan respaldar su capacidad de decisión en el gasto y la inversión. No obstante, el saneamiento financiero depende también del autocontrol en el gasto corriente, la delegación de recursos sujeta a nuevas responsabilidades y una correcta focalización de la inversión.

BALANCE DE LA GESTIÓN FINANCIERA MUNICIPAL

A continuación, GESTIÓN presenta un breve análisis de la gestión municipal, tomando en cuenta no solo los agregados, sino también la situación de unos municipios respecto de otros. Para efectos de esta cuidadosa investigación, se clasificaron los 181 municipios analizados en categorías por población.

El objetivo es dar al lector una idea de la realidad municipal a base de dos aspectos: la autonomía financiera y la calidad del gasto.

RECUADRO 2

¿CÓMO MEDIR LA GESTIÓN FINANCIERA MUNICIPAL?: LA METODOLOGÍA

Existen dos criterios importantes al analizar la gestión financiera de un gobierno seccional:

1. La autonomía financiera. La capacidad de generación y recaudación de ingresos propios y el nivel de dependencia de las transferencias del gobierno central.

$$\text{Autonomía financiera} = \frac{\text{Ingresos Propios (Ingresos Tributarios + Ingresos No Tributarios)}}{\text{Ingresos Totales}}$$

2. La calidad del gasto. Reflejada en la capacidad de inversión, que es la capacidad de los municipios de invertir en la adquisición o construcción de activos fijos, de bienes de capital o en la realización de obras públicas, frente a otros gastos como las remuneraciones o los gastos corrientes.

$$\text{Capacidad de inversión} = \text{Gastos de inversión} / \text{Gastos Totales.}$$

Esta metodología genera cinco grupos de municipios por segmentos de población, permitiendo extraer los resultados promedio y analizar casos particulares que admiten comparaciones entre municipalidades similares y diferentes (Cuadro 1).

Se realiza una clasificación adicional por segmentos de la población considerada pobre, con el fin de analizar el

MUNICIPIOS POR SEGMENTOS POBLACIONALES

CUADRO 1

Habitantes	Cantones
Muy grandes (más de 1'000.000)	2
De 100.000 a 1'000.000	16
De 30.000 a 100.000	53
De 10.000 a 30.000	66
Menos de 10.000	44
Total Municipios muestra	181

impacto de la incidencia de la pobreza en la generación de recursos locales (Cuadro 2).

MUNICIPIOS POR INCIDENCIA DE LA POBREZA*

CUADRO 2

Habitantes	Cantones
Menos pobres (1- 45%)	15
Medianamente pobres (45% - 70%)	45
Más pobres (70% - 99%)	119
Total Municipios muestra	179

* Indicador de incidencia de la pobreza: Porcentaje de la población que se encuentra debajo de la línea de pobreza. La línea de pobreza equivale al costo de una canasta de bienes y servicios que permita satisfacer las necesidades básicas de educación, salud, nutrición y vivienda. Mientras mayor es el indicador, la pobreza es peor.

La autonomía municipal

Cuando se analiza el nivel de autosuficiencia, se encuentra una gran diversidad de municipios. En general, la capacidad de generación de recursos propios es mayor cuanto mayor es la población del cantón. Pero hay excepciones, pues hay municipios pequeños (poblaciones de menos de 100.000 habitantes) que muestran un mayor nivel de autonomía frente a los municipios medianos (entre 100.000 y 300.000 mil habitantes).

Como resultado de una mejor gestión tributaria local, de la innovación en los mecanismos de recaudación y de la eficiencia en la administración financiera de la prestación de servicios, 8% de municipalidades medianas y pequeñas han rebasado la capacidad de generación de ingresos propios, que antes solo tenían Quito y Guayaquil (más de 40% de los ingresos totales). 76% de los municipios no genera ni 20% de sus ingresos, lo que evidencia los altos niveles de dependencia de las transferencias intergubernamentales y la baja capacidad de cobro de tasas y tributos. Esta proporción ratifica la general deficiencia de la gestión financiera municipal para cobrar impuestos, tarifas, tasas y contribuciones.

El Gráfico 5 indica el nivel de autonomía por grupo poblacional, mostrando los casos que más se alejan de cada promedio (en recuadro), es decir

los más dependientes (bajo el promedio) y los más autosuficientes (arriba del promedio), en cada grupo. Asimismo se grafican los más representativos (sin recuadro).

La calidad del gasto

Dado que los municipios tienen un rol fundamental en la dotación de servicios básicos a sus poblaciones (agua potable, alcantarillado, manejo de residuos sólidos, equipamiento), se puede colegir que si esto mejora la calidad de vida, los gastos de las administraciones locales deberían destinarse a la inversión (capacidad de inversión). Esto explica que los municipios aún no hayan asumido competencias que tienen una mayor participación del gasto de personal sobre el total (educación y salud).

El 36% de los municipios mantiene niveles superiores a 60% de participación de la inversión sobre el gasto total. Un ejemplo es el caso del

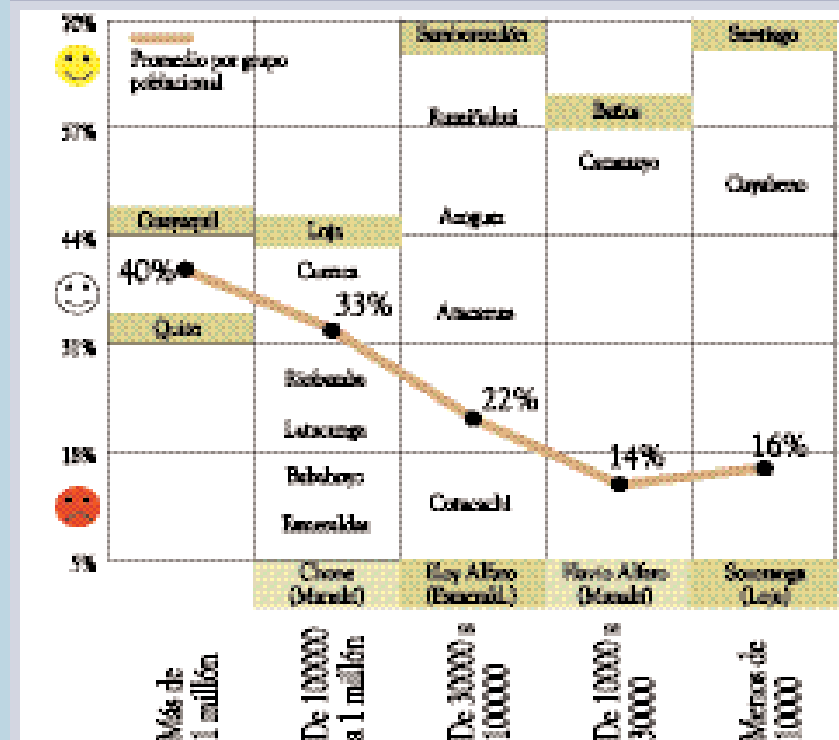
Municipio de Quito, que mantiene niveles de inversión superiores a 88% de sus gastos totales, pese a que desde hace una década ha incursionado en educación, salud y fomento del desarrollo.

El 64% de las municipalidades analizadas mantiene una participación importante de los gastos de personal (más de 40% de los gastos totales); en algunos casos, éstas ni siquiera manejan competencias tradicionalmente consideradas como servicios municipales, como la dotación de agua potable. Esto sucede tanto en municipios importantes (Guayaquil, Machala y Portoviejo) como en pequeños (Salinas, Santa Rosa o Pasaje).

El municipio como principal fuente de empleo en cantones que no han fomentado el desarrollo económico territorial, los contratos colectivos inamovibles, las prebendas políticas y la generación de puestos municipales como vía de fecundación de

ÍNDICE DE AUTONOMÍA FINANCIERA*
(POR GRUPO POBLACIONAL, 2003)

GRÁFICO 5

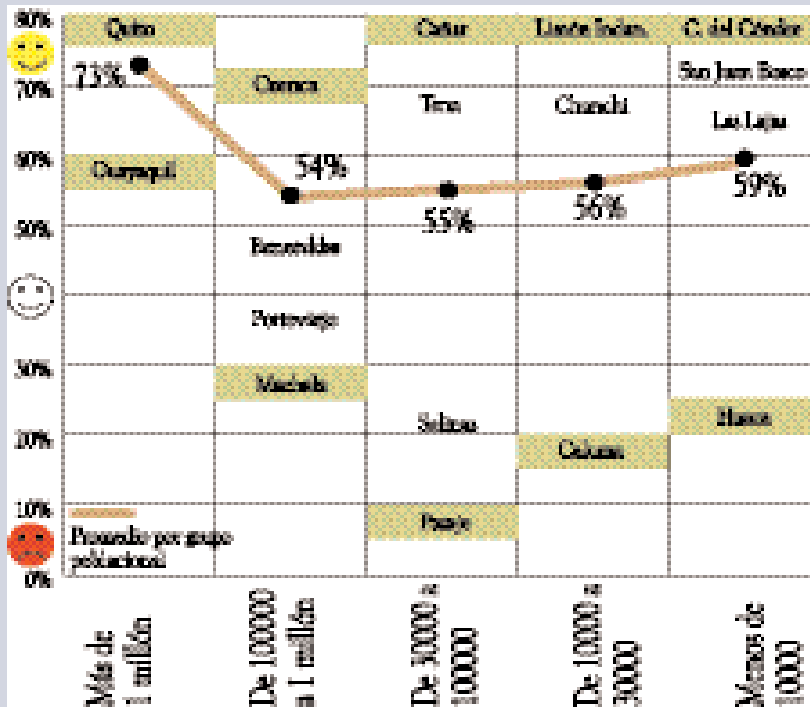


* MIENTRAS MAYOR, MEJOR.
NOTA: LOS MUNICIPIOS EN RECUADRO SON LOS MÁS ALEJADOS DEL PROMEDIO.
FUENTE: SIISE, BANCO DEL ESTADO.

votos, son causas de esta asignación del gasto.

El Gráfico 6 muestra el índice de capacidad de inversión por grupo poblacional, señalando los casos que más se alejan de cada promedio (en recuadro) y los más representativos (sin recuadro).

CAPACIDAD DE INVERSIÓN*
(POR GRUPO POBLACIONAL, 2003)
GRÁFICO 6



* MIENTRAS MAYOR, MEJOR.
NOTA: LOS MUNICIPIOS EN RECUADRO SON LOS MÁS ALEJADOS DEL PROMEDIO.
FUENTE: SIISE, BANCO DEL ESTADO.

RECUADRO 3

INCIDENCIA DE LA VARIABLE POBREZA EN EL ANÁLISIS DE LA AUTONOMÍA

Se clasifica a los municipios en base a la incidencia de la pobreza observada en la población de cada cantón y se evalúa el nivel de autosuficiencia municipal.

Existente una relación inversa entre los niveles de autonomía municipal y la incidencia de la pobreza. Mientras más pobre es una población, menor es su capacidad para pagar tributos locales ni tarifas reales por la prestación de los servicios públicos municipales.

El 66% de cantones tiene poblaciones con más de 70% de pobres. De éstos, sólo el 5% ha podido generar niveles de recursos propios superiores a 40% de los ingresos totales.

Al analizar los casos particulares, se notan excepciones en las que se puede observar municipios pobres con una importante generación de ingresos, así como municipios ricos que no han aprovechado la capacidad contributiva de la población y no han mejorado sus mecanismos de recaudación de recursos, manteniendo niveles bajos en la generación de sus ingresos.

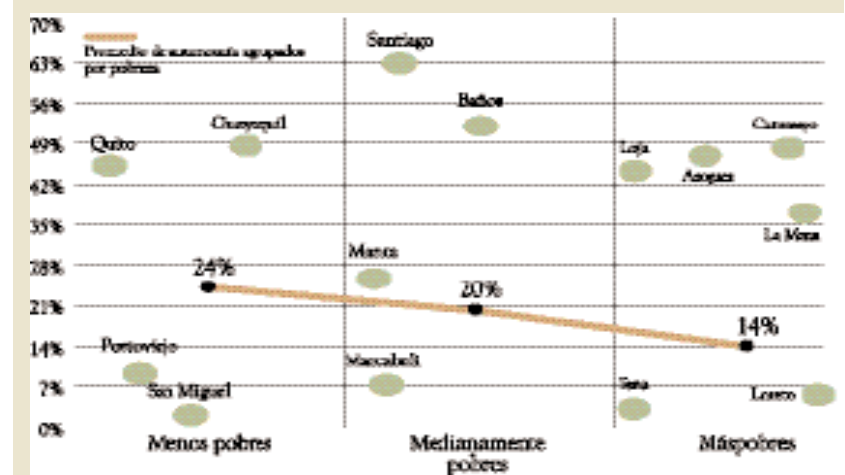
DATOS GRÁFICO 7
* MIENTRAS MAYOR, MEJOR.
** MENOS POBRES: 1%-45% DE INCIDENCIA DE POBREZA. MEDIANAMENTE POBRES: 46%-70%. MÁS POBRES: 71%-99%.
NOTA: EL INDICADOR DE INCIDENCIA DE LA POBREZA DEMUESTRA EL PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE SE ENCUENTRA DEBAJO DE LA LÍNEA DE POBREZA (COSTO DE UNA CANASTA DE BIENES Y SERVICIOS QUE PERMITE SATISFACER LAS NECESIDADES BÁSICAS DE EDUCACIÓN, SALUD, NUTRICIÓN Y VIVIENDA).
FUENTE: SIISE, BANCO DEL ESTADO.

<
66% DE LOS CANTONES TIENE POBLACIÓN CON MÁS DE 70% DE POBRES. ESTO IMPIDE QUE SU POBLACIÓN PAGUE TRIBUTOS Y TARIFAS QUE PERMITAN MEJORAS REALES.



ÍNDICE DE AUTONOMÍA FINANCIERA* VERSUS POBREZA** (ÍNDICE DE LA POBREZA DE CONSUMO, POR GRUPOS DE POBREZA, 2003)

GRÁFICO 7



BUENAS ADMINISTRACIONES DAN EL EJEMPLO AL PAÍS

Hay experiencias exitosas que deben ser emuladas por los municipios que no han sabido proceder bien. Muchos gobiernos locales han demostrado que, pese a las falencias del esquema de descentralización asumido por el país, hay formas de llegar a los ciudadanos con servicios de mejor calidad y desarrollar procesos que generen valor para sus poblaciones.

Basta con mirar los resultados de la primera edición del Premio a las Mejores Prácticas Seccionales 2004 (MPS), iniciativa planteada por un grupo de instituciones nacionales e internacionales¹ que permitieron a la sociedad ecuatoriana conocer sobre el desempeño de sus propios gobiernos locales. ¿Los objetivos? Proyectar a líderes locales en la palestra nacional, reconocer gestiones municipales que han generado un impacto positivo en la calidad de vida de la población y revelar formas alternativas de administración que han servido de ejemplo a otros cantones. Participaron voluntariamente 68 prácticas exitosas de todas las regiones del país (28 municipios y 8 consejos provinciales) en seis temáticas: descentralización, mejoramiento institucional, mejoramiento de servicios de agua potable, manejo de residuos sólidos, planificación participativa y transparencia.

Cuenca fue la gran ganadora: obtuvo el primer lugar en cuatro categorías (Cuadro 3). Fernando Corde-

ro, el alcalde gestor de este triunfo, señaló a GESTIÓN las tres lecciones aprendidas que podría transmitir a otros alcaldes: “i) que es mejor que a uno le critiquen por lo que ha hecho, que por lo que ha dejado de hacer; ii) que la planificación no ha pasado de moda y es una compañera indispensable en la gestión municipal; y, iii) que es preferible cometer una injusticia con un particular sabiendo que ello beneficia a la mayoría de la población, a un acierto con todos que finalmente sólo beneficia a un interés particular”.

Paradójicamente, varias experiencias de gestión local exitosas, premiadas en este concurso, no fueron reconocidas con el voto popular en las elecciones recientes (Cuenca, Loja, Pedro Moncayo, Loreto, Riobamba).

LOS GALARDONADOS

GANADORES EN LA 1ª EDICIÓN DEL PREMIO A LAS MEJORES PRÁCTICAS SECCIONALES 2004

CUADRO 3

Categoría	Municipio/ Consejo Provincial
Descentralización	Loreto, Cuenca, Loja
Mejoramiento institucional	Cuenca, Azogues, Riobamba (Mercado), Pedro Moncayo
Mejoramiento del Servicio de Agua Potable	Cuenca, Echeandía, Cayambe, Loja
Mejoramiento del Servicio de Residuos Sólidos	Cuenca, Pedro Moncayo, Loja
Planificación y Participación	Cuenca, Taisha, Pichincha
Transparencia	Pedro Moncayo, Azogues, Loja, Tungurahua

FUENTE: SECRETARÍA TÉCNICA DEL PREMIO MPS.

Loreto y la salud en red

Loreto es el cuarto cantón de la recién creada Provincia de Orellana, tiene una población de 14.912 habitantes y está considerado como uno de los cantones más pobres del Ecuador (95% de la población en condiciones de pobreza).

El Municipio de Loreto se unió al programa de salud primaria de la Federación de Organizaciones de la Nacionalidad Kichwa del Napo (Fonakin) y a la Dirección Provincial de Salud de Napo y Orellana para crear una Red de Servicios de Salud que ha permitido aumentar la cobertura médica primaria en casi todas las comunidades del cantón.

Esta red articula el sistema médico formal con el tradicional indígena y genera consensos entre las instituciones locales y las diferentes etnias involucradas. Además, se cumple con hologura el principio de subsidiariedad como concepto básico de la descentralización, una vez que la sociedad civil organizada marca el liderazgo de los procesos.

Este es un ejemplo que están implementando otras poblaciones: Cascales, Joya de los Sachas, Francisco de Orellana y Aguatico.

Cuenca y el manejo de un área protegida

El manejo y gestión descentralizados del Parque Nacional Cajas es la primera experiencia eficiente de este tipo en un área protegida por una municipalidad.

A partir de 2000, cuando el Municipio de Cuenca y el Ministerio del Ambiente firmaron un convenio de descentralización, la gestión y manejo del Cajas se basa en un Plan de Manejo que contempla el desarrollo social comunitario como una de las estrategias principales de conservación.

Los resultados están a la vista, en términos de conservación de los recursos acuíferos, del bosque andino y del páramo (el 50% del agua consumida en Cuenca proviene de este lugar), de turismo ecológico (13.500 turistas na-

¹ Comité de Cooperación Interinstitucional: Banco del Estado, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (Concope), Consejo Nacional de Educación Superior (Conesup); Proyecto ARD-3D de Usaid, Programa de Modernización y Descentralización (Promode) de la GTZ, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Undp) y su Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas.

cionales y 9.000 extranjeros por año) y de educación ambiental e investigación científica (dos centros de investigación).

Esta experiencia demuestra que la cooperación entre el sector privado, las organizaciones sociales, las universidades y la ciudadanía garantiza un proceso de descentralización exitoso.

Otras prácticas relevantes en procesos de descentralización: Administración Descentralizada del Tránsito y Transporte (Cuenca), Descentralización en Medio Ambiente, en Educación y Transporte Urbano (Loja).

disposición final de los residuos en un relleno sanitario.

El 95% de los domicilios lojanos clasifican la basura, se han generado proyectos productivos (abono orgánico) y se ha consolidado un sistema de tratamiento de residuos hospitalarios en 168 establecimientos de salud. El Municipio de Loja recibió el primer premio en un concurso internacional en Zhenzhen, China, y ahora asesora a municipios nacionales y extranjeros.

Otras prácticas relevantes en manejo de residuos sólidos: Gestión Integral de los Desechos Sólidos (Emac-Cuenca), Microempresas de Residuos Sólidos y generación de empleo (Pedro Moncayo).

Azogues y su proyecto de transparencia

Según la Guía sobre Gobierno Local Limpio y el Control de la Gestión (Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y la GTZ), en la mayoría de instituciones seccionales la famosa “tasa de desvío” oscila entre un 15 y 20 % del costo de la obra negociada entre funcionarios y contratistas. Esta es una práctica “institucionalizada” que, junto a la falta de registros actualizados de contratistas, a las denominadas “influencias” en procesos técnicos y legales de contratación y a las compras erróneas a proveedores privados, hace de la transparencia uno de los cuellos de botella de las administraciones municipales.

El municipio de Azogues es pionero en el fomento de la transparencia. Un enfoque orientado al impulso de una administración ética que, entre otros resultados, ha logrado eliminar toda forma discrecional de adjudicación de contratos y ha permitido el libre acceso a la información y a la rendición de cuentas.

Víctor Hugo Molina, alcalde de Azogues, explicó a GESTIÓN que el combate a la corrupción debe dejar de ser un discurso y convertirse en práctica: “Al final hemos demostrado que es posible erradicar la corrupción y el

clientelismo, y paralelamente hemos subido la autoestima de la población”.

Otras prácticas relevantes en Transparencia y Rendición de Cuentas: Proceso de Rendición de Cuentas (Pedro Moncayo), Transparencia y Presupuesto Participativo (Consejo Provincial de Tungurahua).


Riobamba y el mercado de productos agrícolas

En varios productos agrícolas la comercialización capta más de 35% del valor agregado (GESTIÓN N° 109, julio de 2003), lo que eleva innecesariamente el precio final. Esto, sumado a la falta de planificación en el abastecimiento a los mercados, constituía junto con la insalubridad, un punto crítico para la población de Riobamba.

La Empresa Municipal Mercado de Productores Agrícolas San Pedro (Emmpa) de Riobamba se propuso reducir la intermediación, para que el productor venda directamente al consumidor.

Luego de un proceso de saneamiento del mercado, la Emmpa brinda un servicio de calidad con seguridad y limpieza en todas sus instalaciones y sirve como centro de acopio que regula la comercialización de productos agrícolas provenientes de diferentes sectores de la provincia de Chimborazo y de fuera de ella.

Una comercialización sin sobrecarga de intermediarios, la generación de empleo local y regional, una nueva cultura asociativa de comercialización (productor-comerciante-consumidor), la sistematización de la información relacionada, el apoyo a un proyecto autofinanciado de lombricultura y la reinversión en el sistema son los principales logros alcanzados.

Otras prácticas relevantes en Fomento del Desarrollo: Impulso al sector textil (Antonio Ante), Fomento al sector de pesca (Consejo Provincial del El Oro). 

* Miembro de la Consultora Govdesign.

** Consultora especializada en gestión municipal y descentralización.

Pablo Cere

Parque Nacional de El Cajas, Cuenca.

Comunidad y municipio en el manejo de los residuos

La falta de manejo de los desechos sólidos debería ser una prioridad para las agendas seccionales. Botaderos a cielo abierto, paisajes deplorables, servicios de recolección ineficientes, falta de mecanismos de aprovechamiento de la basura y de tratamiento de residuos peligrosos y condiciones sanitarias no adecuadas para los trabajadores del servicio son lacras del subdesarrollo.

Desde 1996, la Municipalidad de Loja inició un Plan de Manejo Integral de Residuos Sólidos con participación ciudadana en todas las fases del proceso: clasificación domiciliar de la basura, manejo y control de los desechos biopeligrosos, aprovechamiento mediante reciclaje y compostaje, y