

PERSPECTIVA DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL DESDE LA DESCENTRALIZACIÓN

La división territorial político-administrativa no es un tema definido, menos en Latinoamérica, aquí los países socialmente mejor desarrollados cuentan con más divisiones administrativas y con más representantes ante sus órganos legislativos están mejor desarrollados todavía, así de su división territorial depende la representación política de los ciudadanos ante órganos legislativos, distribución de recursos del gobierno central a gobiernos seccionales, representación burocrática de instituciones de control en las ciudades de un país.

En el presente trabajo se tratará de brindar elementos de análisis para alcanzar una óptima división territorial político-administrativa basada en la participación ciudadana y la inclusión social de los diferentes sectores de un país. Así se posibilitaría la implantación de un sistema que permita las correcciones futuras en él mismo utilizando los instrumentos necesarios en el interminable proceso de construcción de ciudadanía partiendo del supuesto de una fecundación -en el largo plazo- del desarrollo económico desde lo local hacia lo nacional. Lo inverso es antinatural. Se descubrirán propuestas que nacen del análisis de no pocos casos, con una demarcación anclada en la situación ecuatoriana actual.

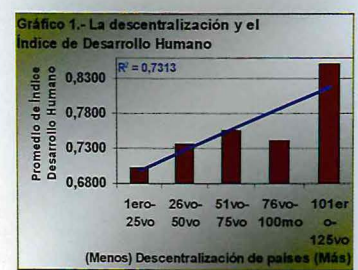
¿QUÉ SEÑALES, EN LOS GRUPOS POBLACIONALES, PUDIERAN INDICAR QUE ES NECESARIO AJUSTAR EL SISTEMA DE DIVISIÓN TERRITORIAL POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DE UN PAÍS?

La primera señal es la falta de cumplimiento de los roles indicados en la Constitución por parte de las autoridades del sistema gubernamental debido a que las funcionalidades de los diferentes niveles jerárquicos administrativos se traslapan o cuyas jurisdicciones no contemplan ninguna

racionalidad en los criterios para su formación. Se refleja esta negligencia en: a.- La no uniforme asignación de recursos monetarios desde el Gobierno Central hacia los Gobiernos Seccionales; b.- La no uniforme representación política de los ciudadanos (Diputados ante el Congreso, Etc.); y, c.- La menos aún uniforme asignación de los funcionarios e instituciones públicas de control en las ciudades ecuatorianas.

Está demostrado, con clara evidencia estadística, por diferentes autores en todos los continentes, que dichas políticas son menos eficaces que aquellas en las que la detección de las necesidades de la población y la promulgación de posibles alternativas de solución a sus problemas sube desde los niveles básicos de la sociedad hasta la parte más alta de las estructuras organizacionales del sector público .

Otra señal muy significativa es el reducido nivel de rendición de cuentas en los gobiernos seccionales cuando no hay en el sistema motivación alguna para que ella se dé. La rendición de cuentas según Kanonnikoff y otros (2001) tiene estos "tres elementos: i.-



La obligación de responder al derecho de pregunta que tiene el propietario de

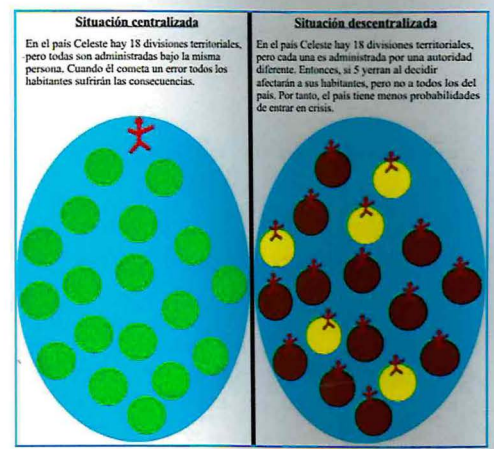


GRÁFICO 2. La descentralización y la naturaleza humana.

la responsabilidad conferida; ii.- La obligación de explicar y fundamentar las decisiones tomadas; y, iii.- Responder personalmente por lo actuado, incluso con su patrimonio personal por las acciones realizadas ”.

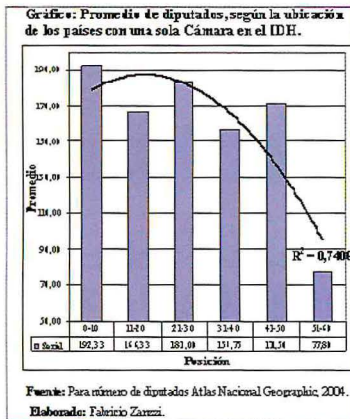


POR: Ec. Fabricio Zanzzi Díaz, MSc¹

Universidad Estatal de Milagro "UNEMI"
Ciudadela Universitaria, Km 1 ½
Vía a la Parroquia Virgen de Fátima, Milagro, Ecuador
pzanzzi@espol.edu.ec

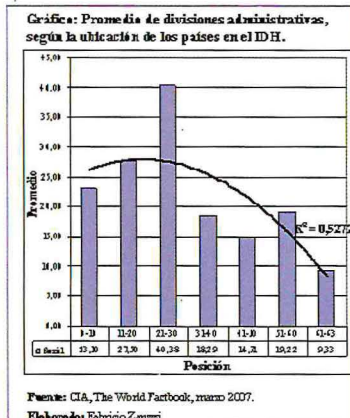
¹ Obtuvo su Maestría en Economía en la UTE (Quito - Ecuador) Economista por la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Ha ejercido la docencia en la Universidad Católica Santiago de Guayaquil, la Universidad Politécnica Salesiana en Guayaquil y en la Universidad Metropolitana en Guayaquil. Actualmente, es docente en Economía en la ESPOL - Fac.ICHE y la Universidad Santa María de Chile (Campus Guayaquil). Ha escrito dos libros en el área del desarrollo local como base del desarrollo nacional, artículos técnicos en varios medios de comunicación.

Al respecto, se vuelve elemental señalar la conclusión de Juan Ramón Rallo, quien sostiene que en una situación en la que hay una única autoridad suprema y monocéntrica crea una jurisdicción única que estimula el error universal y que "con



múltiples jurisdicciones son posibles muchos errores y aciertos descentralizados, pero con una sola jurisdicción sólo es posible un error o un acierto unívocos.

En el caso colombiano, como lo expone Maldonado (2000) "Un reducido grupo de grandes ciudades concen-



tra buena parte de la población y de la actividad económica, aunque hay numerosas ciudades intermedias como centros de importancia regional.", tal como en el caso ecuatoriano en donde vale preguntarse: ¿Cómo se le pudiera quitar a Manta su importancia pesquera o a Milagro su capitalidad en todas las iniciativas económicas que surgen de la micro región conformada por más de diez cantones de cuatro provincias

ubicados en la cuenca baja del Río Guayas? .

Bases participativas ciudadanas para la división territorial política-administrativa

Para que una división territorial político-administrativa sea coherente debe garantizar la participación ciudadana en los procesos que buscan, como señalaran Espinoza y Marcel desde 1993 cuando decían que "Todas las experiencias reales de descentralización tiene tres elementos en común: (i) Son procesos esencialmente políticos, pues tiene que ver con la distribución del poder dentro del Estado; (ii) Demandan cambios en la gestión y en la cultura organizacional de las instituciones estatales, y (iii) Tienen que ver con recursos, ya sea por compartirse la autoridad tributaria del gobierno central o porque los



desbalances entre las funciones municipales y su financiamiento propio obliga a establecer transferencias intra gubernamentales de recursos."

Es más, los términos 'centralizar' y 'descentralizar' están asociados a una mayor 'soberanía', en el caso del primero, y una mayor 'libertad' en el caso del segundo, lo que se debiera interpretar como soberanía es lo que el estado puede hacer; y libertad es lo que la persona puede hacer. La soberanía no debe estar por encima de la libertad. Una evidencia de esto es que en los países más descentralizados el estado encuentra más dificultades para imponer tributos a la población, por lo que debe, necesariamente, ser más eficiente. Esto no es posible de ser encajado en los modelos matemáticos que los economistas solemos utilizar para formalizar el estudio de los problemas, lo cual se agrava al recordar que las decisiones económicas son tomadas por políticos y no por técnicos en materias de desarrollo económico.

Así, la decisión política a tomar estará en el grado óptimo de descentralización, el cual conllevará un balance entre los beneficios del consenso jurisdiccional y la economía alcanzada por los ciudadanos en el consumo compartido. Esto no implica eliminar absolutamente al gobierno central, sino contar con un sistema descentralizado en el que se proteja al ciudadano de la coerción política, entendida esta última.

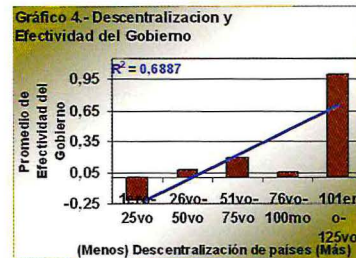
CONCLUSIONES

1. Es crucial que el territorio se encuentre dividido en porciones no tan grandes, puesto que son más susceptibles de una buena administración y permiten una representación de los variados intereses micro territoriales o micro regionales. Hay que dar a la participación ciudadana la importancia debida, pues reduce la corrupción y logra una mejor rendición de cuentas acercando el gobierno a la ciudadanía.

2. Es necesario reconocer la existencia de áreas con particularidades, como aquellas conformadas por las áreas metropolitanas, con una norma diferente, en el caso ecuatoriano nunca se ha reconocido esas circunstancias vitales especiales del urbanismo que se presentan en Guayaquil, Quito y Cuenca, y que en esta propuesta sí se considera.

3. El reconocimiento de distritos para representación política ante los órganos legislativos marca la necesidad de que la elección sea uninominal, como un instrumento para evitar que lleguen al poder los cortesanos de un "caudillo", evitando así que en esos estamentos una autoridad no actúe por convicción propia sino siguiendo órdenes de éste.

4. En lo nacional, el estudio de



Stefan Thurner, Peer Klimek, y Rudolf Haner, de la U. M. de Viena, sugiere que cuando el nivel superior tiene más de 20 Ministros es ineficaz.

Referencias bibliográficas

1. Una analogía de lo dicho en los dos párrafos precedentes, aunque guardando las debidas diferencias entre un país y un individuo, se da cuando un fisioculturista -erróneamente- se dedica a ejercitar sólo los músculos de las extremidades superiores, lo que luego de un tiempo resultará en un aumento de volumen de la masa muscular de dichas extremidades en detrimento de las extremidades inferiores, las cuales quedarán como antes o se reducirá su masa muscular debido a la desaparición del individuo.

2. Paganelli, Guillermo / González, María / Monte, Raúl / Vergara, Víctor (2001). Manual del Programa de Gobierno Abierto y Participativo. Instituto del Banco Mundial e Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. México, 2001. Página 70.

3. Rallo, Juan. (2006). El estado contra el derecho. Revista Libertas XIII: 45. Octubre de 2006. ESADIC. Página 34.

4. Alan Rallo (2006) trata a Colombia, incluso, el ejemplo de Randy Barnett publicado en la

página 139 de su obra The structure of liberty impreso por la Oxford University Press en 1998. "Como en el caso de un submarino con compartimentos separados, en un régimen tal, la jurisdicción de cualquier individuo o asociación estaría restringida o limitada. En la mayoría (si bien no en todas) las circunstancias, un ejercicio parcial de la jurisdicción afectaría sobre todo al que la ejercita."

5. Maldonado, Alberto (2000). Estudio de caso en Colombia, capítulo VII en Agón, Gabriel, y otros (2001). Páginas 205.

6. Espinoza, José / Marcel, Mario (1993). Descentralización Fiscal: el caso Chile. CEPAL / GTZ. Santiago - Chile, 1993. Página 54.

7. La tasa de impuestos total, como porcentaje de las ganancias, fue obtenida del proyecto Doing Business del Banco Mundial, 2006. <http://report.doingbusiness.org/>.

8. La efectividad del gobierno fue obtenida de The World Bank, Worldwide Governance

Indicators. Washington, D.C.: The World Bank. <http://www.worldbank.org/wbi/governance>. The data and methodology used to construct the indicators are described in: Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. (2006) Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005. The World Bank, WPS1810.

9. El índice de descentralización de los países fue obtenido de World Economic Forum, The Global Competitiveness Report. Geneva: Palgrave MacMillan. En la escala, los países más descentralizados (hacia el nivel de ciudades y niveles medios) se acercan al 7; mientras que los más centralizados (hacia el gobierno central) se acercan al 1.

10. Buchanan, James (1996). Federalism and individual sovereignty. Cato Journal, Vol 15 Nos 2-3 (Fall/Winter 1995/96). Cato Institute, Washington D.C., USA, 1996. La interpretación del autor, sobre la cita del párrafo final del escrito del Prof. Buchanan, es "lo que es requerido para hacer cosas o para someter a que algo sea hecho a lo que tú no quieres, o no