

1

Marzo  
2004

# *Tendencia*

—revista ideológico política—



*Tema Central*

---

*Descentralización*

# Í N D I C E

## **Director:**

Francisco Muñoz Jaramillo

## **Editor:**

Angel Enrique Arias

## **Coordinadora Editorial:**

Patricia Ruiz Rivera

## **Diseño y Diagramación:**

Ma. Belén Santillán N. y Diego Arias

## **Diseño de publicidad:**

Lucky

## **Comité de Auspicio:**

### **FES - ILDIS:**

Hans-Ulrich Bünger

### **INSTITUTO “MANUEL CORDOVA”:**

René Morales

### **TRAMASOCIAL:**

Angel Enrique Arias

## **Edición y Distribución:**

### *Editorial Tramasocial*

Ave. 12 de Octubre y Ladrón de Guevara of 401

Teléfono: (593) 022907694

E-mail: tramasoc@uio.satnet.net

Impreso en Ecuador

**Tendencia**  
*—revista ideológico política—*

© de esta edición: a cada autor

ISSN: 13902571

Febrero 2004

## *Presentación*

## *Índice*

### *Actualidad Ecuatoriana*

#### *La Coyuntura Política*

*Ecuador: ¿En el atolladero de una “panamenización” petrolera?*

Francisco Muñoz ..... 7  
Alberto Acosta ..... 21

### *Latinoamérica*

#### *Globalización: Efectos en el Tercer Mundo*

#### *Crisis y reconversión política en América Latina*

#### *El Plan Colombia: Génesis, Realidad e Hipótesis*

Rodrigo Borja ..... 38  
Julio Echeverría ..... 41  
Francisco Proaño ..... 52

### *Las Tendencias Históricas*

#### *El Movimiento Indígena: Aproximaciones a la comprensión del desarrollo ideológico político*

#### *El Movimiento de Mujeres: ¿Cuál es el “Nuevo Momento”?*

#### *El Presidencialismo en el Ecuador*

Luis Macas ..... 60  
Silvia Vega ..... 68  
Daniel Granda ..... 76

### *Tema Central:*

#### *Descentralización en el Ecuador*

#### *Ecuador: El Reto de la Descentralización*

#### *Descentralización: Desafío de la Democracia y el Desarrollo*

#### *Descentralización y Territorio: La Experiencia del*

#### *Gobierno de la Provincia de Pichincha*

#### *Reflexiones en torno a la Descentralización*

#### *y los Gobiernos Seccionales*

#### *La Descentralización y los Gobiernos Locales:*

#### *Una Oportunidad para el Desarrollo Nacional*

#### *La Descentralización y la Situación de*

#### *los Gobiernos Seccionales*

#### *Patacoré de la Descentralización: La descentralización y la*

#### *situación de los gobiernos seccionales*

Paco Moncayo ..... 85  
José Bolívar Castillo ..... 98  
Ramiro González ..... 106

Carlos Castro R ..... 119

Auki Tituaña ..... 124

Gaitán Villavicencio ..... 128

Juan Montaña ..... 133

### *Documentos:*

#### *¿Que significa ser social demócrata en el mundo actual?*

#### *Declaración de São Paulo*

Hans-Ulrich Bünger ..... 137  
..... 144



## PATACORÉ DE LA DESCENTRALIZACIÓN

### La descentralización y la situación de los gobiernos seccionales



Juan Montaña Escobar \*

#### LA DESCENTRALIZACIÓN O LA PASIÓN COLOR DE TANGO

En los dos últimos años los sentimientos autonomistas se enfriaron como lluvia de verano, de golpe y sin apenas explicación fiable. Fue un ventarrón emocional: las aspiraciones regionales (provinciales) pasaban, apenas deteniéndose el tiempo justo para la descentralización, rumbo a la autonomía. La euforia de las élites y de los habitantes de las provincias autonomistas fue calmándose, por los sucesos políticos, la inoperancia al diseñar cierta línea autonomista o descentralizadora a seguir y el desahogado afán de los organismos ejecutivos centrales (ministerios, corporaciones y empresas estatales) en frenar y luego detener definitivamente los procesos descentralizados. De los ministerios y otros organismos del Estado, salieron comisiones para capacitar en descentralización y desconcentración, para apurarla y demostrar en intenciones de cuerpo y alma presente que se las apoyaba. La realidad era otra. Los funcionarios hacían de la capacitación foros calientes antidescentralización, mostraban mapas mentales de las dificultades de vivir a la intemperie alejados de los centros exclusivos de poder y reservaban los peores círculos infernales para provincias como Esmeraldas, Los Ríos, Chimborazo y las orientales. Fueron los comisarios de la muerte de la descentralización. O sea los profesores del cambio político y distributivo del Ecuador, oficiaban de sepultureros del tema descentralizador. Y fue enterrado y no se volvió a hablar. Y cuando se habló fue con nostalgia. Pareció intenso amor de una tibia noche de verano.

La cesión de poder a los gobiernos locales tiene sus enemigos, pero son fuertes más por su

calidad que por su cantidad. La desarticulación legal y ordenada del centro no será un arreglo amistoso entre las provincias calificadas de pequeñas y el poder central. ¿La razón más fuerte? La organización política del Estado que nos hemos dado, las maneras socio políticas aceptadas como válidas, la extraordinaria fortaleza de los grupos corporativos, la escasez de entendimientos democráticos (diálogos policlasistas y multisectoriales), factores culturales como el miedo a la opinión y acción de muchos y también las respuestas gubernamentales a las crisis cíclicas.

#### NADA HAY NADA MÁS INJUSTO QUE UN PAÍS SIN JUSTICIA

La estructura legal basada en la Constitución Política del República, desde el Artículo 224 hasta el 241, demarca el escenario para el ejercicio del poder local. ¿Es posible tanta belleza? En la Biblia política republicana, desde luego; mas en la cotidianidad todo es áspero, azaroso y agotador para quienes apunten hacia la descentralización. El país institucional es débil, demasiado débil, por la sobrecarga de influencias económicas grupales. Nada hay más injusto que un país sin justicia (y no me refiero directamente a la Función Jurisdiccional; de lo que se habla es de la preocupación básica de un Estado con necesidades y anhelos de sus ciudadanos). El Ecuador central, aparentando ser justo, concentra mecánicamente la distribución, para ejercerla según la capacidad de presión de los clanes corporativos. O reparte y valora calculando la abundancia de votantes, el grito pelado de los representantes políticos de esas provincias, el grado de desprecio de sus habitantes y su propia aptitud de ciu-

da-  
da-

La sociedad ecuatoriana, en la cual la desigualdad institucionalizada no es un accidente sino un fin, no es fácil avanzar en la descentralización porque rompe privilegios sociales, corporativos y regionales.

nos. La clave es el contenido ideológico de ciudadanía en los ámbitos regionales. ¿Hay una percepción consciente del ejercicio de ciudadanía? Por años, Esmeraldas fue el mejor ejemplo, ocurrió aquello que bien podría llamarse la "muerte de la ciudadanía". Explicado de otra manera: el descenso a niveles mínimos el activismo de 'ser ciudadano (a)'. ¿Cuánto desmotiva las carencias materiales el ejercicio de los derechos políticos, cívicos, sociales y culturales?

#### GRAN TRONO NO HACE GRAN REY<sup>1</sup>

Es necesario, pues, que la democracia combine la integración, es decir, la ciudadanía, que supone en primer lugar la libertad de las elecciones políticas, con el respeto de las identidades, las necesidades y los derechos. No hay democracia sin la combinación de una sociedad abierta y el respeto por los actores sociales, sin la asociación de procedimientos fríos y el calor de las convicciones y las filiaciones. Estas consideraciones nos alejan tanto de una concepción popular como de una concepción liberal de la democracia. La cita es de Alain Touraine, en *¿Qué es la democracia?*

La debilidad regional (provincial y cantonal) está en la desintegración "de las identidades, las necesidades y los derechos". Una democracia interior, en el territorio a beneficiarse de la descentralización, que no capitaliza estos componentes está inhabilitada para hacer levantar un sosteni-

do proceso descentralizador y la misma región crecer por la descentralización. Son las leyes y son los (as) ciudadanos (as) quienes definen por competencia de derechos, posibilidades y oportunidades. Los *derechos* son el ensamble legal aplicado, *posibilidad* es la línea maestra cultural y oportunidades son el beneficio social y *económico* a obtener por el esfuerzo productivo local. El impulsor político está representado por los partidos políticos, a falta de una respuesta de la ciudadanía. El distanciamiento de los partidos con la ciudadanía sea evidente y prolongado. Ellos y la ciudadanía se encuentran (o se desencuentran) en los tiempos electorales. Incluya la impuntualidad ecuatoriana. Momentos después cada cual hace su andadura por vías distintas. Después de lo señalado, ¿cómo pueden los partidos políticos impulsar la descentralización? Y no se hable de autonomía. Los partidos políticos ecuatorianos son la expresión orgánica desechable de los grupos corporativos. Eso no es ni bueno ni malo, simplemente es la selva social y política que se tiene y en ella vivimos como mejor podemos, a despecho de los depredadores.

La descentralización administrativa del Estado tiene un fin identificable claramente: el bienestar de la ciudadanía, en el sentido que sea; la potenciación de las posibilidades (en términos culturales y políticos); y otorgar más *ánimo* democrático al vecindario o sea visibilizar las políticas del Estado en un territorio. Como lo señala Osvaldo Hurtado citando a Alain Peyrefitte y a Francis Fukuyama: "[Ellos] Afirman que el bienestar de una sociedad está condicionado por la confianza que se tienen entre sí los individuos en sus relaciones diarias y por la que inspiran las instituciones (justicia, policía, administración fiscal, gobierno, alcaldías) entre los ciudadanos". La sociedad ecuatoriana, en la cual la desigualdad institucionalizada no es un accidente sino un fin, no es fácil avanzar en la descentralización porque rompe privilegios sociales, corporativos y regionales. La indigencia de unos es la buena suerte de otros. De lo dicho al hecho: la larga noche de las desconfianzas. El entrenamiento en la desconfianza entre los ciudadanos del país, entre las regiones y entre los clanes corporativos pone a consumir a fuego lento el éxito

\* Editoralista de Diario Hoy. Catedrático Universitario.

descentralizador. ¿Qué queda, entonces? Decisión política valiente, habilidad para negociar y firmeza para emprender y seguir el rumbo. La decisión política de quitarle poder al centro debe tener sabor y color de revancha, no hay otra manera. Es una fortaleza, al mismo tiempo que una debilidad, para las provincias depreciadas y despreciadas como la de Esmeraldas. Incluyendo el componente étnico cultural sujeto permanente de discriminación.

**MBULA OYO ENOKI NA BOMOI NA  
NGAI MOBIMBA, NAKANISI ESUKO-  
LI NGAI BOTUTU.  
NABOYI NATUTA LISUSU LIBAKÚ  
NA BOMOI NA NGAI.<sup>2</sup>**

**P**ero los ‘municipios también existen’. Mientras el actual ejecutivo central fracasa estruendosamente, una parte importante de ellos, sin importar la tendencia política, tienen éxitos sonados. Ejemplos para ilustrar: Guayaquil, Loja, Esmeraldas, Otavalo, Portoviejo, Cotacachi, Cuenca y Quito. Aunque los dos últimos no son hechos excepcionales, porque tienen tradiciones de buenos gobiernos locales, a diferencia de Esmeraldas o Loja. En todos ellos la descentralización de funciones y recursos aún es parcial. Quito y Guayaquil han asumido con firmeza y con puntos de vista diferentes, la seguridad ciudadana, el control ambiental y la salud. A Cotacachi el sindicato de la salud (¿corporación proletaria?) casi detiene la transferencia de la administración de la salud. Esmeraldas está en proceso de consolidar su programa cantonal de turismo sobre la base de la Cultura Afroecuatoriana de Esmeraldas.

El caso del Municipio de Esmeraldas es diferente, no sé si único en el país. A este municipio todavía le cae (con fundado optimismo hay que creer que no demore demasiado) aquello que señalaba Osvaldo Hurtado refiriéndose al sur de Italia, pobre y atrasado. “[...] No existen instituciones públicas confiables que más bien se caracterizaban por ser débiles, inestables y corruptas; las normas jurídicas son decorativas pues no rigen la conducta de los ciudadanos; hay pocas organizaciones de la sociedad civil; los organiz-

mos públicos y las autoridades reparten favores y prebendas a las clientelas electorales; en las decisiones de los entes regionales prevalecen consideraciones populistas; la política está al servicio de intereses particulares en menoscabo de los públicos”. Retrato exacto del Municipio de Esmeraldas y que la actual administración de izquierda está cambiando. Por cierto, es una larga marcha por un desfiladero.

¿Cómo empezó este cambio en el Municipio de Esmeraldas? Rompiendo la dialéctica malvada arriba descrita. La administración municipal debió empezar por adquirir credibilidad popular del Gobierno local con señales evidentes y diferenciadoras mediante el retiro apresurado de toneladas de basura de las calles y perseverar en esta labor, adecentar con celeridad decenas de lugares afeados como depósitos insólitos de porquerías. De la incredulidad se llegó a las dudas con beneficio de inventario. Para el cumplimiento de las normas jurídicas hay que vencer el criterio obstinado y populista de la poca importancia de la legalidad en el inconsciente colectivo, esa aferrada creencia en la gratuidad de los servicios y la morosidad deliberada del no pago de impuestos. Hay datos para la justificación parcial: alto índice de pobreza extrema, remuneraciones muy bajas para los ocupados y la no totalmente desaparecida desconfianza en la gestión de las finanzas. De todas maneras el Municipio de Esmeraldas subió su recaudación del 7 al 25 % (información del 2.002).

La Alcaldía creó y favoreció con espacios para la bendita participación ciudadana: promovió una periódica rendición pública de cuentas y la elaboración del Plan Participativo Cantonal del Municipio. La obra pública se la planifica y realiza para beneficiar al mayor número de ciudadanos (as) y eliminar viejísimos problemas ambientales. Con un adicional social invaluable: mano de obra local y de los barrios beneficiados. ¿Qué tan hondo ha calado en la ciudadanía del cantón este esfuerzo de renovación política local? Aún no es posible decirlo. El mismo cantón tiene una mecánica descentralizadora con las Juntas Parroquiales, es evidente la coordinación de políticas entre el Municipio y las Juntas. Ahí existen unas relaciones de poderes políticos vecinos a perfeccionar.

**EL DOLOR NO MATA PERO  
AMARGA<sup>3</sup>**

**E**l mayor acierto de la descentralización del Estado será el mejoramiento democrático del Ecuador. Y de los territorios cantonales. A parte del obligado bienestar social. De otra manera, sería snobismo político. Volvamos a Alain Touraine: “*No hay democracia sólida si frente al Estado y al orden establecido no existe una voluntad de libertad personal que se apoye a su vez en la defensa de una tradición cultural, pues el individuo separado de toda tradición es sólo un consumidor de bienes materiales y simbólicos, incapaz de resistir a las presiones y a las seducciones manipuladas por los poseedores del poder. Por eso la democracia estuvo con frecuencia relacionada con una fe religiosa que aportaba las exigencias de la conciencia y el apoyo de un poder espiritual capaz de resistir al poder temporal*”.

El Estado ecuatoriano es imagen y semejanza de las clases sociales heredadas del poder colonial. Y con esa imagen y afinidad se han escrito y aprobado decenas de constituciones, se han inventado modelos de gobierno invivibles y asimismo el abusivo reparto de la riqueza social. Con esas mismas formas ha discriminado a una parte de su población (afrodescendientes e indígenas). En 1.852 el Estado compró y pagó hasta donde pudo una parte de los derechos ciudadanos de los afrodescendientes. Un pequeño gesto de justicia, no faltaba más. En 1.913, en la ciudad de Esmeraldas, debieron alzarse en armas y guerrear hasta 1.916, para conquistar de manera definitiva el derecho a no ser esclavizados. Desde esos días hasta hoy continúa el batallar para que no nos consideren inquilinos invisibles del Ecuador. En la Constitución de 1.998, en el Artículo 83 debió expresamente señalarse: “Los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afroecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible”. El cambio es grande en las letras jurídicas.

**NOTAS**

- (1) Proverbio africano.
- (2) Esta lluvia que cae en mi vida, pienso que ha limpiado la mala suerte. No quiero tropezar otra vez en mi vida. En lingala, idioma de algunos países africanos, entre ellos la actual República Democrática del Congo.
- (3) Proverbio africano.

El Proceso de Comunidades Negras del norte de la provincia de Esmeraldas produjo una forma de organización: los palenques. Los palenques actualizan formas de organización social ancestrales para transformarlas en autoridad política. La experiencia aún no ha sido plenamente estudiada. En los cabildos comunitarios de la Sociedad Civil Afroecuatoriana de esta parte del país siempre se dijo que “sin territorio no hay cultura”. Pero cuando se dijo con palabras verdaderas, ya el darwinismo capitalista brutalizaba a la gente. Parecía que de un rato a otro la emigración forzada iba a vaciar de gente afro la Zona Norte. El Estado repartía malafesivamente las tierras ancestrales a los colonos y a cuanto sabido acudió al INDA a empapelar en su beneficio tierras ajenas. Choque de culturas, sus consecuencias todavía perduran. La destrucción de los bosques fue directamente proporcional al empobrecimiento de la Gente Negra. La agricultura languideció a los pocos años porque se dañó la tierra. De a poco se entendió que el fin de la diáspora nacional (y hacia el extranjero) pasaba por formulaciones políticas que defendieran la territorialidad. Y así fue y así es. Nuestra Cultura Afroecuatoriana es cosa de mentes y corazones, pero también de un territorio.

Las organizaciones del Pueblo Negro plantearon la Ley de Circunscripciones Territoriales Afroecuatorianas, basada en el Artículo 224 de la Constitución de la República. Se ha discutido, sin mayor progreso, en el Congreso Nacional. Esta Ley define a la Circunscripción Territorial como “El espacio físico, político, administrativo, delimitado en donde se ejercen colectivamente los derechos políticos, económicos, sociales, culturales y administrativos de quien habite en su interior”. En seguida reivindica nuestra historia a través del derecho público: Esta Circunscripción “comprende la totalidad de su hábitat natural que ocupa y posee ancestralmente en donde desarrollan sus particulares formas de vida, sus diferentes manifestaciones sociales, políticas, económicas y culturales”. Sería un salto cuántico en la historia del Pueblo Negro si se alcanza a vivir bajo el imperio de esta Ley en aquellos lugares donde se pueda.

**BIBLIOGRAFÍA**

1. La descentralización en el Ecuador. Avatares de un proceso inconcluso. Autor: Lautaro Ojeda Segovia. Ediciones Abya Yala. 2000.
2. Resultado de las autonomías italianas. (Haciendo funcionar la democracia). Autor: Robert D. Putnam. Traducción y resumen: Patricio Donoso H. Ediciones CORDES.
3. ¿Qué es la democracia? Artículo de Alain Touraine.
4. El sabio Babaliki. Proverbios africanos. Autor: Nazareno Contran. Ediciones Mundo Negro.
5. Diccionario Lingala Español- Español Lingala. Autor: Jean Kapenda. Copyright UNESCO.