

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

LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA SITUACIÓN DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES



Gaitán Villavicencio *

I.- INTRODUCCIÓN

La descentralización implica, como decisión política y proceso, una redistribución del poder entre niveles del Estado y entre el Estado y la sociedad en su conjunto. Este presupuesto, conceptual y operativo, no se ha cumplido, totalmente, hasta la fecha en América Latina, peor en el Ecuador, como lo veremos a continuación.

De acuerdo a Jordi Borja (Repensando la Ciudad, 1988, pág. 27), “El Estado moderno que se construye a partir de la Independencia adopta, casi podríamos decir inevitablemente, un modelo fuertemente centralizado. No solamente por razones económicas, administrativas e ideológicas de carácter general, como ocurre en Europa (creación de la infraestructura básica y de un esquema de administración pública, urgencia de cohesionar la nación embrionaria). También por razones específicas: poder político-militar que conquista el centro y debe construir el Estado-Nación combatiendo tanto a los vecinos para consolidar las fronteras, como, y sobre todo, a los caudillos locales y regionales; territorios escasa y desigualmente poblados pero dotados de ciudades-capitales fuertes (o que crecerán mucho en poco tiempo como Buenos Aires), lo cual favorece el centralismo de la capital; primacía del interés por parte de los grupos políticamente dominantes de consolidar el poder del Estado y no promover el desarrollo de la sociedad civil y la participación popular (al contrario, la mayoría de los ciudadanos quedan de legge o de facto excluidos del sistema político formal)”.

II.- MODERNIZACIÓN Y CRISIS DEL ESTADO UNITARIO: PROPUESTAS Y VIABILIDAD

Coincidiendo con Sonia Palan (Democracia, Universidad de Cuenca- ILDIS, 1996) se puede sostener que, “los avances interpretativos sobre la problemática regional en el Ecuador no se han apartado de las grandes oleadas teóricas que han caracterizado cada momento de la formación social. Sin embargo, es importante señalar que a pesar de los múltiples y variados esfuerzos interpretativos, ha sido la división política administrativa el telón de fondo que ha servido de escenario tanto para las políticas generales de desarrollo y de gestión estatal como para las políticas de corte regional”.

En la Constitución Política de 1979 se señalaba que el Estado ecuatoriano es unitario y descentralizado, pero desgraciadamente esto no pasó de ser una simple declaración retórica, sin ninguna incidencia real en la organización territorial estatal y sus prácticas. Posteriormente, se convirtió en un discurso electoral, en particular durante las campañas presidenciales últimas, y una demanda, inconstante e inconsistente, planteada por ciertas élites locales, principalmente de Guayaquil y posteriormente de ciertas cabeceras provinciales de la costa y la sierra, en restringidos cenáculos políticos pero con un marcado sesgo regionalista con enfrentamientos a múltiples niveles, entre los componentes de la bicefalia nacional, la capital nacional y las provincias, la capital económica y las capitales de provincias de su área de influencia, entre la ca-

pital provincial y sus cantones, entre la municipalidad y las recién conformadas juntas parroquiales rurales, etc. Este conflictivo escenario de la coyuntura política contemporánea, de desencuentros y fragmentación, permitió que cuajen algunos logros legales como la Ley Especial de Distribución del 15% del Gobierno Central para los Regímenes Seccionales (1996) y, más tarde, la promulgación de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, de 1997. Ambos instrumentos legales han sido solamente aplicados ocasional y parcialmente, lo cual es imputable a: 1) la ausencia de una real demanda social y popular por la descentralización efectiva; 2) El manejo manipulador e interesado del tema por parte de ciertos grupos políticos; y, 3) Por la inexistencia de un liderazgo político que desde la conducción del Estado Nacional impulse y dirija el proceso de descentralización como una política de Estado. A los documentos legales reseñados se agrega, más tarde, la nueva Constitución Política de 1998, dictada por la Asamblea Constituyente, que plantea un conjunto avanzado, pero incompleto, de preceptos constitucionales de profundo contenido social y territorial, que están siendo paulatinamente impulsados, según correlación de fuerzas congresales y cálculos políticos del ejecutivo, en particular con la reciente promulgación de la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, el reglamento a la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social; y, el Plan Nacional de Descentralización.

En este contexto neoliberal de cambios formales e incipientes, institucionales y legales, de la arquitectura estatal se debe destacar el Art.225 de la Constitución Política de 1998 que señala que, “el Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional

Ha sido más decidido el protagonismo coyuntural de los Consejos Provinciales o Prefecturas por impulsar los gobiernos provinciales y asumir las competencias frente a la indecisión del gobierno central y la posición regateadora de la administración pública central, en particular de los cuadros tecno-burocráticos e intermedios. Merita destacarse, al respecto, los casos de las Provincias del Pichincha, Manabí, El Oro, Esmeraldas, Azuay, entre los más destacados.

dependiente”. Estos elementos específicos de la descentralización han sido poco aceptados o comprendidos por la mayoría de los actores políticos y sociales, entre otros factores, por la escasa difusión y comprensión social de los mismos como por el entrecruzamiento de intereses particulares por sobre los públicos; pero salvo un conjunto reducido de gobiernos locales, prefecturas y municipios, que hasta la fecha han asumido algunos de los derechos mencionados en términos concretos, algunas competencias específicas de acuerdo a sus situaciones particulares; y, a lo planteado y decidido por el gobierno central de acuerdo a cálculos políticos del momento, como son las transferencias de competencias en ambiente, educación, turismo, vialidad y agricultura. Que hasta el momento no se han cristalizado debido a la actitud del propio Estado Central, que intenta transferir a los regímenes seccionales lo menos importante, como son las que-

* Profesor de las Universidades de Guayaquil y Católica de Santiago de Guayaquil e Investigador de la Corporación de Estudios Regionales Guayaquil CER-G

jas de éstos. Lo cual dilata el proceso y lo torna engorroso, más allá de las cinco consultas provinciales realizadas y a las violaciones constitucionales y legales incurridas por los componentes territoriales del Estado.

Al respecto, la conducta institucional practicada por los regímenes seccionales con relación a la transferencia de las competencias ha sido dual, lo que ha hecho que desde el imaginario popular se lo asuma como una dádiva y entrega “a cuenta gotas” por parte del gobierno central; y que éstos sólo quieren las transferencias de rentas y no las responsabilidades que conllevan las mismas, según los sondeos de opinión realizados.

En esta perspectiva ha sido más decidido el protagonismo coyuntural de los Consejos Provinciales o Prefecturas por impulsar los gobiernos provinciales y asumir las competencias antes mencionadas frente a la indecisión del gobierno central y la posición regateadora de la administración pública central, en particular de los cuadros tecno-burocráticos e intermedios. Merita destacarse, al respecto, los casos de las Pro-

En este momento se encuentran constituidos cuatro grupos “naturales”, de provincias circunvecinas encadenadas (ZODENOR: Esmeraldas, Carchi, Pichincha, Sucumbios, Orellana e Imbabura; G-7: Tungurahua, Chimborazo, Cotopaxi, Bolívar, Pastaza, Morona Santiago y Manabí; Alianza Regional Sur: Guayas, Los Ríos, Azuay, Cañar y Morona Santiago; y, G-3: El Oro, Loja y Zamora Chinchipe).

vincias del Pichincha, Manabí, El Oro, Esmeraldas, Azuay, entre los más destacados.

Mientras que los Municipios, que alcanzan un total de 219 hasta la fecha, han tenido posturas más difusas y ambiguas con relación a la descentralización profunda, como la denomina el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), como consecuencia de su heterogeneidad territorial y administrativa-financiera, como por los manejos clientelares y electorales existentes a nivel edilicio. Se debe agregar, que más del 70% de los Municipios existentes se han constituido de una manera ilegal, ya que no cumplen con los requisitos técnicos-legales para funcionar como un Cantón; asimismo de acuerdo a la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), sólo el 20% de los municipios del país tienen capacidades para asumir convenientemente sus funciones, como la gestión y administración y el desenvolvimiento operacional de programas y proyectos.

Todos los factores reseñados, como otros más no citados por la extensión exigida al artículo, hacen que la mayoría de los Municipios todavía analicen que áreas de competencias asumirán, lo que resalta la precariedad institucional y las limitaciones políticas del clientelismo local, como la miopía de las élites y confirma la ausencia de apoyo social, ya mencionada, al proceso de descentralización efectivo.

En este conjunto heterogéneo de Municipios merita destacarse los ejemplos de algunos Consejos que han asumido decididamente alguna (s) competencia (s) como el caso de la competencia de salud contraída por varios cantones del Ecuador a través de la conformación del Consejo Cantonal de Salud y la organización del Sistema de Salud Cantonal; o la competencia ambiental por medio de la organización de las Unidades de Gestión Municipal Ambiental (UGAM). Se debe reseñar, también, que la Ley de Descentralización, ya mencionada, otorga la facultad para que los gobiernos seccionales-Consejos Provinciales y Municipios asuman una competencia, “en tanto y cuando una entidad la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla”. (Art. 226 de la Constitución de 1998).

En relación a las Juntas Parroquiales Rurales,

creadas por la Constitución de 1998 y conformadas, posteriormente, por una Ley Orgánica de Octubre del 2000, puede decirse que aún se encuentran en la búsqueda de un reconocimiento social efectivo y operativo por parte de los Consejos Provinciales y Municipios; la mayoría de éstos las perciben y sienten como competidores electorales y depredadores de los escuálidos presupuestos fiscales locales, lo que ha hecho que hasta el momento no se hayan integrado dinámicamente en la trama del poder local-provincial y urbano-rural, salvo excepciones como Pichincha, Azuay o Loja.

En base de la legislación descentralizadora vigente, que existe en demasía pero como letra muerta, aplicada por algunos Gobiernos locales, que con decisión política han asumido o iniciado el proceso de descentralización en sí, se han desarrollado una gama de experiencias locales y provinciales relativamente exitosas, que permiten construir una tipología del actual accionar de la gestión local-provincial y municipal como proyecto histórico-político en la coyuntura, como son: los municipios con gestión indígena de Cotacachi, Otavalo y Guamote; los municipios democráticos y negociadores de las ciudades intermedias de Cuenca, Esmeraldas y Loja; la gestión empresarial y vertical del Municipio de Manta y de Guayaquil; y, los municipios de gestión clientelar y populista, sin ninguna aspiración al cambio, que son, desgraciadamente, la gran mayoría. Así mismo sobresalen las decididas y diversas propuestas emprendedoras de las prefecturas del Pichincha, El Oro, Manabí, Azuay, Cotopaxi, Chimborazo, Bolívar, etc, que han señalado y marcan un derrotero significativo a seguir coordinadamente por el Estado, el sistema político y la sociedad civil en el Ecuador contemporáneo. Además es importante resaltar como, en la actual coyuntura, desde las áreas territoriales más deprimidas, como son las provincias centrales de la Sierra, se ha gestado una propuesta, en marcha y construcción, de regionalización territorial-horizontal, que teniendo en cuenta la situación histórica geo-política y estratégica actual (unión de la Cuenca del Pacífico con el Océano Atlántico a través de la Amazonía), se propone la integración de los diversos pisos ecológicos y el aprovechamiento de las in-

Como acción colectiva se hace necesario ir a la consolidación de la regionalidad horizontal del país como la instancia intermedia de la descentralización autonómica entre los niveles nacional y seccional-local, que permita impulsar un nuevo diseño y articulación de formas territoriales de distribución de poder.

fraestructuras y equipamientos públicos existentes o por construirse (puertos marítimos, sistemas viales y centros poblados, entre otros) para impulsar sostenidamente el intercambio comercial y un encadenamiento productivo. En este momento se encuentran constituidos cuatro grupos “naturales”, de provincias circunvecinas encadenadas (ZODENOR: Esmeraldas, Carchi, Pichincha, Sucumbios, Orellana e Imbabura; G-7: Tungurahua, Chimborazo, Cotopaxi, Bolívar, Pastaza, Morona Santiago y Manabí; Alianza Regional Sur: Guayas, Los Ríos, Azuay, Cañar y Morona Santiago; y, G-3: El Oro, Loja y Zamora Chinchipe) con participación y apoyo del sistema político seccional y la sociedad civil, situaciones que deparan para el país una gama de iniciativas y propuestas viables política, económica y socialmente en el contexto actual de globalización neoliberal pero de construcción real y obligada de una ciudadanía, como mecanismo alternativo para el desarrollo y el bienestar. En esta perspectiva debemos apuntar a construir a la región como un sujeto social y político, recuperando una territorialidad que interactúa como parte de redes históricas aun vigentes (J.P. Deler, Raymond Bromley, CEPEIGE, Nelson Gómez, José Rodríguez, entre otros estudios de esta temática).

NUEVAS PERSPECTIVAS PARA LA REFORMA DEL ESTADO Y LA DESCENTRALIZACIÓN.-

Es necesario recordar, actualmente, que la descentralización efectiva o profunda en el Ecuador, más allá de las miopías e intereses de los gobiernos, sistema político y élites como redistribución territorial del poder del Estado, permite incursionar en nuevas propuestas de desarrollo a niveles local y nacional, basadas en la participación efectiva de la comunidad y en la rendición de cuentas, y que se podría traducir su gestión en eficiencia, calidad y equidad para todos, dentro de un proyecto de nuevo Estado-Nación en la mundialización, que reconozca y potencie la diversidad existente, pero teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

. En el actual contexto de globalización neoliberal y crisis recurrentes no habrá crecimiento económico sostenido sino no hay una nueva vinculación en las relaciones entre Estado-Mercado/Economía-Sociedad.

. La descentralización o la autonomía, a definirse y legalizarse son partes vitales de la reforma integral del Estado y del sistema político en el Ecuador. El proceso descentralizador es irreversible, pero sus resultados sólo se conocerán en el largo plazo.

. Los fines de la reforma territorial del poder del Estado son: El desarrollo económico, el bienestar para todos y la democracia participativa.

. Debe ser una propuesta nacional, y de Estado, que debe traducirse en mecanismos legales e institucionales concretos, que la vuelvan viable y sustentable.

. Es una redistribución real del poder y sus manifestaciones, que incide a todos los niveles, tanto territorial, funcional como sectorial. Significa la reorganización total del Estado.

. No hay proceso descentralizador o autónomo sin la convocatoria y participación activa de la sociedad civil y de los partidos políticos. No hay solución descentralizadora o

autónoma sin consensos sociales y partidarios, como de acuerdos planteados en el ámbito nacional.

. La descentralización y/o autonomía son temas, que como ningún otro, por sus significaciones y trascendencias logran sentar a todos los actores en una mesa para negociar y conciliar.

. La descentralización, o autonomía, es una agenda compleja, diferenciada, progresiva y negociada; más allá de cualquier inmediatismo, pero tampoco debe ser sometida a la indecisión e indefinición.

Por ello no pueden ser igual para todos las propuestas o procedimientos, deben haber varias vías de acceso a la descentralización efectiva, o autonomía, según las particularidades, madurez o fortalezas socioeconómicas, políticas, culturales o territoriales.

Finalmente, como acción colectiva se hace necesario ir a la consolidación de la regionalidad horizontal del país como la instancia intermedia de la descentralización autónoma entre los niveles nacional y seccional-local, que permita, conjuntamente con todos los factores antes mencionados, impulsar un nuevo diseño y articulación de formas territoriales de distribución de poder.

