

4

Diciembre
2006

la **Tendencia**
—revista de análisis político—

Director

Francisco Muñoz Jaramillo

Editor General

Ángel Enrique Arias

Consejo Editorial

Jaime Arciniegas, Augusto Barrera
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado
Julio Echeverría, Miryam Garcés
Luis Gómez, Ramiro González
Virgilio Hernández, Guillermo Landázuri
Luis Maldonado Lince, René Maugé
Paco Moncayo, René Morales
Melania Mora, Marco Navas
Gonzalo Ortiz, Nina Pacari
Andrés Páez, Alexis Ponce
Rafael Quintero, Eduardo Valencia
Andrés Vallejo, Raúl Vallejo
Gaitán Villavicencio

Coordinadora editorial

Alejandra Adoum

Diseño y diagramación

María Dolores Villamar

Fotografías

Archivos Revista *Nueva*

Archivos diario *Hoy*

Juan Sebastián Roldán

Auspicio

ILDIS-FES

Avenida República 500, Edif. Pucará

Teléfono: (593) 2 250 96 08

Quito - Ecuador

Edición y distribución

Editorial TRAMASOCIAL

Reina Victoria N 21-141 y Robles

Edificio Proinco II, piso 6, Oficina 6B

Teléfono: (593) 2 255 29 36

Quito - Ecuador

tramasocial@andinanet.net

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

laTendencia
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor

ISSN: 13902571

Diciembre de 2006

Editorial	7
-----------	---

Análisis de coyuntura

La coyuntura electoral en un contexto de comparaciones históricas	11
--	-----------

Juan J. Paz y Miño Cepeda

¿Una nueva izquierda latinoamericana?	18
--	-----------

Joaquín Hernández Alvarado

Integración sudamericana: de la retórica a los hechos	22
--	-----------

Ángel Enrique Arias

Rafael Correa: ¿fruto de la coyuntura «antipolítica» o de la irrupción ciudadana?	28
--	-----------

Pabel Muñoz L.

Derechos sexuales y reproductivos: a la hora de las decisiones	34
---	-----------

Myriam Garcés

Conducta política de centro izquierda

Los socialistas de cara al próximo gobierno	39
--	-----------

Rafael Quintero López

¿Un pacto en la izquierda?	43
-----------------------------------	-----------

Juan Sebastián Roldán y María Paula Romo

Un nuevo actor para una nueva democracia	47
---	-----------

Juan Cuvi

La renovación de los partidos de centro izquierda	53
--	-----------

Andrés Páez Benalcázar

Asamblea Nacional Constituyente: un acuerdo social por la patria	58
---	-----------

Carlos Castro Riera

Las elecciones de 2006 y el laberinto de la reforma política	64
---	-----------

Julio Echeverría

índice

Propuestas programáticas

La visión de un país desde los deseos y los sueños 71

Javier Ponce Cevallos

La política social y la necesaria elaboración de una visión estratégica 78

Fundación Diagonal, Capítulo Ecuador

El salto posible: un programa económico que beneficie a la gente 83

Diego Borja Cornejo

Lineamientos para una política petrolera en Ecuador 89

Carlos Izurieta

El nuevo gobierno en las relaciones internacionales 93

Gustavo Vega

El sistema financiero y su papel en el desarrollo económico y social 98

Hugo Jácome

La necesidad de un modelo económico alternativo 104

Leonardo Vicuña Izquierdo

Cambiar desde la comunicación política: potencial ciudadano y desafíos para la tendencia 108

Marco Navas Alvear

AUTONOMÍA

La autonomía que necesita Ecuador 119

Gustavo Baroja

Un país con autonomías, no unas autonomías sin país 122

Augusto Barrera G.

¿Es posible un «Régimen especial» autonómico en el ordenamiento jurídico ecuatoriano? 128

Diego Pazmiño

índice

Un país con autonomías, no unas autonomías sin país*

Augusto Barrera G.**

Otra vez en el debate

Durante los últimos meses se ha colocado nuevamente en el debate público la instauración de un modelo de autonomías en el país. Curiosamente no ha sido abordado en la campaña electoral por los candidatos, sino más bien por las autoridades y estamentos del régimen seccional. El Proyecto de Ley de Régimen Provincial fue propuesto por CONCOPE, mientras que el proyecto de Ley de Régimen de Autonomías ha sido impulsado por un grupo de alcaldes liderados por los de Guayaquil y Quito, quienes lograron que el Presidente de la República auspicie la propuesta y la envíe al Congreso Nacional.

Con ello el país abre un nuevo periodo de debate en relación con el modelo de Estado y lo hace, como en otras tantas ocasiones, fragmentado, con prejuicios e incluso con voces altisonantes que aseguran que las autonomías irán «con ley o sin ley».

La complejidad política de este asunto, en un contexto de cálculos electorales, con un sistema partidario desideologizado, regionalizado y estéril en la producción de propuestas, configura un ambiente gris y polarizado. Debería ser, por el contrario, una oportunidad para poner sobre la mesa los problemas históricos irresueltos, los desafíos presentes y futuros y, sobre esa base, construir un nuevo acuerdo nacional para pensarse como país, con particularidades, diversidades, heterogeneidades y complejidades, pero como país, como proyecto nacional. No hacerlo es condenarse a aprobar alguna ley a través del toma y daca en el Congreso o de la presión unilateral de un sector.

Las disparidades territoriales del desarrollo nacional se han agravado. Las funciones básicas del Estado fueron profundamente debilitadas estas décadas bajo el argumento de que lo público era esencialmente malo. El repliegue del Estado ha tenido una dimensión territorial. Guillermo O'Donnell (1993) advertía que el Estado es mucho más que una burocracia gubernamental y representa un conjunto de relaciones sociales, normas, coerciones e instituciones que se aplican sobre un territorio. Pero esas capacidades para amparar la vida social se pierden en importantes zonas dentro de cada país (Gudynas, 2005)¹. En el Ecuador contemporáneo algunos ejemplos son ilustrativos: el estado de descalabro permanente de algunas localidades; la red financiera ilegal que dejó al descubierto la muerte del notario y

* Artículo elaborado para esta revista sobre la base de un trabajo del autor publicado por ILDIS: «Un Estado descentralizado para el desarrollo y la democracia», Quito, 2006.

** Concejal Metropolitano de Quito.

¹ O'Donnell evalúa la penetración territorial del Estado, tanto en la presencia de su burocracia cuanto en la calidad de su funcionalidad y cobertura legal, y concluye que en algunas regiones interiores esa presencia estatal se pierde. Gudynas, Eduardo: «América Latina. Geografías fragmentadas: sitios globalizados, áreas relegadas», en *Revista del Sur* N° 160, Abril / Junio 2005.

sus efectos en la depresión de la economía local; los frecuentes linchamientos y la aplicación de la justicia por mano propia; la pobreza de las zonas indígenas que no ha sido revertida; la sustitución de la policía pública por un voluntariado local o por formas privadas de represión.

Unas regiones, unos sectores económicos y estratos sociales se integran a la dinámica de la globalización neoliberal, mientras otros están marginados, con economías deprimidas y sin futuro, y exportan fuerza de trabajo. Eso explica los orígenes diferenciados de las demandas autonomistas. Por un lado, zonas y regiones «ricas» que proponen sus propias autonomías para consolidar formas de gobierno sobre un campo de competencias económicas. Son demandas que recelan del centralismo, pero también del Estado e incluso, por extensión, de lo público, ponen el acento en las dimensiones fiscales y políticas, antes que en los sistemas de prestación de servicios.

En la otra orilla, hay demandas de autonomía de las zonas pobres y particularmente indígenas. Las razones de la desconfianza frente al Estado son otras: las instituciones han sido excluyentes, han adoptado formas ajenas a su cultura, el déficit de salud, educación y desarrollo ha sido histórico. Desde uno y otro lado, se pugna por reconstruir el poder territorial.

Además de la emergencia de estas demandas autonómicas, hay una revalorización del papel de los gobiernos locales. Frente a la inestabilidad extrema de lo nacional, un número importante de municipios y prefecturas han tenido una estabilidad política de dos periodos o más, además de continuidad institucional de varias décadas.

A partir de la aplicación progresiva de la ley del 15% gozan de un incremento de las rentas de los gobiernos locales, sin que esto haya supuesto la asunción de competencias. El gobierno local y, especialmente, los municipios grandes, aparecen como las instituciones de la estabilidad.

No obstante, la idea de buenos gobiernos locales en un mal país puede inducir a conclusiones y acciones equívocas. Las coberturas de los servicios municipales de salud o educación, cuando las hay, son marginales en relación con las de los servicios fiscales y, en algunos casos, no tienen el menor asidero técnico, son operaciones de legitimación política. El equívoco está presente: lo local se afianza en el descalabro de lo nacional, pero no construye capacidad de universalizar derechos; a la vez, lo nacional no alcanza a construir una respuesta sistémica, activa y transformadora; sobrevive congraciándose con cada ciudad en las efemérides locales.

La discusión de este tema levanta sospechas y recelos seculares. Tras la historia de tensiones regionales, existe una disputa por el poder y por las condiciones de acumulación. Cada proyecto de centralización o descentralización, en su respectivo contexto histórico, está movido por la organización de las reglas de funcionamiento de la sociedad y de acumulación de capital. La consolidación de grupos de poder económicos con anclaje exclusivamente local y de partidos políticos de implantación regional deja vacío el escenario de actores nacionales. Hemos llegado a conformarnos con regiones «repartidas» en un *statu quo* paralizante. Con ello, el país ha renunciado a tener proyecto nacional y corremos el riesgo de refeudalizarnos.

El debate es una oportunidad para poner sobre la mesa los problemas históricos irresueltos, los desafíos presentes y futuros y, sobre esa base, construir un nuevo acuerdo nacional para pensarse como país, con particularidades, diversidades, heterogeneidades y complejidades, pero como proyecto nacional.

Esto hay que revertir: la propia sociedad, los ciudadanos, las regiones y sus actores deben comprarse el pleito de un modelo nacional de desarrollo equitativo. Por eso cabe convertir esta ocasión en una oportunidad para reconstruir las bases de nuestra unidad y desarrollo.

Hay que cambiar, ¿qué duda cabe!

Resulta absurdo defender un estado privatizado, ineficaz, colapsado, saqueado o secuestrado. Tampoco cabe abogar por corporativismos sectoriales que se han colocado por encima de los intereses de las mayorías. Por eso es imperativo preguntarse ¿para qué descentralizar o construir autonomías?, ¿cuál es el fin que debería alcanzarse como país? Este artículo sostiene que más que un fin, la descentralización o la construcción de un régimen de autonomías debe convertirse en un pilar para impulsar un nuevo modelo de desarrollo que asegure crecimiento económico sostenido, mejoramiento de las oportunidades y condiciones de vida, ampliación de las coberturas y de la calidad de los servicios públicos, fortalecimiento de la democracia, en todo el territorio nacional.

Los grandes problemas estructurales que deben ser enfrentados son especialmente:

- **La concentración y centralización económica y espacial que genera un territorio dispar e inequitativo.** Las 100 más importantes compañías del país se distribuyen: 48 en Pichincha, 42 en Guayas, 2 en Azuay, 3 en Manabí, 3 en Tungurahua, 1 en El Oro, 1 en Cañar. Las 662 mayores empresas sobre las que hay un registro proveen empleo a 101.000 ecuatorianos, de los cuales 87.000 están ubicados en Pichincha y Guayas. Más del 81% del total de los impuestos se generan en Pichincha y Guayas, mientras en el resto del país el 18,5%. Pichincha tributó el 65,33% del impuesto a la renta en 2005, Guayas llega al

22,98% y todas las provincias llegan a 11,69%². Si no se dinamiza la economía en gran parte del territorio nacional, caminaremos a una bicefalia incontrolable e improductiva.

- **Fragmentación y heterogeneidad en el tamaño, complejidad, recursos y posibilidades de cada jurisdicción y entre niveles semejantes de gobierno.** Al momento existen 219 cantones, de los cuales 176 tienen 50.000 habitantes o menos y una población pobre que en promedio bordea el 85%. Gran parte de ellos han sido creados en los últimos treinta años provocando un efecto de fragmentación extrema. Treinta y nueve cantones tienen menos de 5.000 habitantes y su debilidad demográfica les condena a la marginalidad política. A ello se suma la delimitación difusa de competencias según jurisdicciones y la superposición de competencias, actividades y funciones dentro de la estructura administrativa del Estado ecuatoriano.
- **Fracaso de la estrategia de descentralización basada en la voluntariedad de los convenios uno a uno.** El camino de descentralización recorrido por los Municipios y por los Consejos Provinciales tiene resultados positivos en casos específicos, pero en conjunto no existe ninguna tendencia de equilibrio estable, institucionalmente racional y de largo plazo.

Qué dice y qué no dice el proyecto de Ley

Con ocasión de las celebraciones de octubre del presente año, el Presidente de la República entregó al Congreso Nacional el proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autónomo enviado, a su vez, por varios alcaldes.

En lo medular el proyecto propone que los Cantones, Distritos Metropolitanos y Provincias tienen derecho a acceder, individualmente o asociados, al Régimen de Organización Especial Autónomo. El acceso a este régimen es voluntario. Los gobiernos seccionales que no se conviertan en gobiernos autónomos mantienen

² Servicio de Rentas Internas (SRI): www.sri.gov.ec

su estructura y recursos actuales. Para que un Municipio, Distrito Metropolitano, Consejo Provincial, o varios conjunta y asociativamente, accedan al régimen autonómico, será necesario que su población, propia o sumada, sea de 200.000 habitantes. Si no cumple con este requisito, puede obtener un informe previo favorable de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) o del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE). El derecho a acceder a este régimen se ejercerá mediante consulta popular o por resolución mayoritaria de su órgano de gobierno.

Cada gobierno autónomo tendrá un Presidente y una Asamblea legislativa, la cual tiene la potestad de expedir su Estatuto Autonómico, que contendrá las normas de su estructura, organización, procedimientos, régimen de personal y remuneraciones. Los aspectos referidos a la transferencia de recursos y competencias no introducen ningún elemento diferente a los propuestos en la Constitución y las leyes.

Desde nuestra perspectiva el proyecto no resuelve y, más bien, agrava varios de los conflictos centrales de la organización territorial del Estado ecuatoriano. A continuación se exponen, de modo sumario, comentarios sobre algunos aspectos polémicos:

1. El proyecto presentado presupone, equivocadamente, que es posible establecer un régimen especial amparado en el capítulo IV De los regímenes especiales de la Constitución Política de la república. Sin embargo, los artículos 238, 239, 240 y 241 definen criterios demográficos o ambientales o son específicos en relación con Galápagos, la Amazonía y los pueblos negros e indígenas. El establecimiento de un nuevo régimen no puede sustentarse en la idea de excepcionalidad a los que aluden los artículos pertinentes. Un nuevo régimen debería implicar una reforma constitucional. Un primer reparo al proyecto presentado es precisamente su inconstitucionalidad.
2. El proyecto asume una concepción de autonomía asimétrica y de énfasis político que no es adecuada a la realidad del país. El elemento central de la propuesta es dar mayor peso político al gobierno autónomo. La visión que prevalece es la de un reajuste en los ejes de poder. Como lo señala GTZ³, la autonomía sería la transferencia de poder político a los territorios, aunque lo más preciso sería afirmar que a ciertos sectores de esos territorios. Esta visión no supone un acuerdo nacional, ni una lógica sistémica de la administración pública. No enfrenta los problemas de asimetría territorial, fragmentación y caos institucional, ausencia de articulación entre los gobiernos y calidad de prestación de los servicios públicos. Por el contrario, es previsible que se incrementen las brechas económicas, sociales e institucionales.
3. Complejización de los niveles territoriales y administrativos. El proyecto no estructura un modelo coherente de niveles de gestión administrativa que resuelva la fragmentación y dispersión actual. El gobierno autónomo sería un nuevo nivel de gobierno territorial con el que convivirían los actuales (cantones, provincias, parroquias y circunscripciones especiales) y un nuevo régimen de administración especial que se sumaría a los actuales regímenes dependiente y autónomo.
4. Proceso inadecuado de formación de un gobierno autónomo. Los requisitos planteados son una población de 200.000 habitantes. Solamente siete cantones del país tienen una población mayor que la señalada⁴ y 11 ciudades tienen entre 100 y 200 mil. El procedimiento incentivaría, en primera instancia, que los grandes municipios sean los que adopten esta vía.

3 PROMODE/GTZ, Documento de análisis: Preguntas abiertas para discutir el tema de autonomías, en torno al borrador de la Propuesta de Ley. Quito, 2006.

4 Guayaquil, Quito, Cuenca, Ambato, Santo Domingo, Portoviejo y Machala.

En un segundo momento, lo más probable es que ocurra una fiebre de autonomías que se vaya extendiendo. La relativización de esos requisitos que hace el mismo texto provocará en pocos años varias decenas de gobiernos autónomos.

5. Es inaceptable que se equipare el camino de una consulta (que será aprovechada por los políticos locales) a una simple decisión de la mayoría del concejo cantonal o provincial. Resulta obvio que bajo las presiones inmediatas la mayoría de concejales o consejeros alentarán la formación de gobiernos autónomos.
6. El proyecto de régimen especial de autonomía mantiene el criterio de voluntariedad que ya hacía parte de la Ley de descentralización. Aunque es evidente que hay una capacidad diferente de asumir competencias, lo lógico es que se marque una ruta que permita a lo largo del tiempo (5-8 años) generar esas capacidades y operar con criterios de procesualidad y flexibilidad pero que concluyan en nuevas reglas de carácter general. La experiencia vivida a lo largo de casi una década con la transferencia de competencias demuestra que la voluntariedad no conduce inercialmente al establecimiento de un sistema de gestión.
7. Ausencia de una matriz clara de competencias. No se incorpora ninguna precisión sobre la matriz de asignación de competencias ni tampoco otro mecanismo que no sea el de solicitud individual contemplada en la Ley de descentralización. De hecho, pudiera darse el caso, según esta Ley de que un gobierno autónomo no tenga ni una sola competencia solicitada y transferida.

8. Ausencia de reglas de financiamiento y solidaridad. El proyecto no ofrece ningún criterio nuevo en relación con el manejo presupuestario. Los problemas actuales de asimetría en la asignación, discrecionalidad, calidad del gasto, ausencia de mecanismos de compensación y equidad territorial (como los fondos), el enredo de las leyes especiales, la ausencia de control sobre los recursos de los organismos de desarrollo regional (que deben desaparecer) no son enfrentados.

Más que un fin, la descentralización o la construcción de un régimen de autonomías debe convertirse en un pilar para impulsar un nuevo modelo de desarrollo que asegure crecimiento económico sostenido, mejoramiento de las oportunidades y condiciones de vida, ampliación de las coberturas y de la calidad de los servicios públicos, fortalecimiento de la democracia, en todo el territorio nacional.

Hay otros aspectos de fondo y de forma del proyecto que podrían ser analizados con mayor detalle. Sin embargo, cabe reiterar que, en conjunto, la concepción general que inspira el proyecto no solo que no resuelve los problemas de secuestro de lo público, fragmentación y desestructuración institucional, y uso discrecional del gasto público, sino que, por el contrario, complejiza y agrava el caos actual, afianzando a largo plazo el poder de ciertas elites cuya acción en el Estado central ha tenido efectos devastadores para el país.

Cambiar para mejor: las opciones

En el plazo inmediato, es decir en los meses siguientes al cambio presidencial, el tratamiento del régimen de descentralización y/o autonomías puede ocurrir en tres escenarios: a) en el contexto de una reforma política (constitucional) en cuyo caso se tratará de un cambio de significación que puede afectar la estructura del Estado; b) en el marco de la Ley de Régimen Autónomo descrito en párrafos anteriores; y, c) como parte del

tratamiento de la Ley de Régimen Provincial o de reformas a las leyes existentes.

Un proyecto de Ley que reoriente la relación entre el poder y el territorio (autonomía-descentralización) debería ser un instrumento que enfrente, alivie o resuelva los problemas y dificultades de que se ha hecho mención, pero cabría ser más ambicioso y entender la descentralización y las autonomías como parte de un proceso que amplíe la democracia y viabilice un país equitativo, productivo, democrático y territorialmente justo.

Por estas razones es necesario ir a un nuevo modelo de Estado, descentralizado, incluso autonómico, pero como **régimen nacional, simétrico, solidario, de competencias obligatorias, aun**

cuando procesales; participativo, democrático, eficaz y con ley. Existe un conjunto importante de estudios y propuestas que han sido trabajadas a lo largo de casi una década, pero que no han sido consideradas seriamente por los gobiernos.

Esta es una coyuntura excepcional para construir las bases de un Acuerdo Territorial que contemple un consenso sobre el modelo de Estado, el ordenamiento territorial; un sistema de competencias definido y de gestión intergubernamental articulado; una racionalidad fiscal predecible, corresponsable y solidaria; una política de desarrollo económico regional; y, un amplio proceso de participación y democratización del Estado. Este es uno de los retos centrales de una verdadera recuperación de la patria.

