

ECUADOR

Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera Vélez, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez-Parga. 1982-1991
Editor: Fredy Rivera Vélez
Asistente General: Margarita Guachamín

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

Magenta

DIAGRAMACION

Martha Vinuesa

IMPRESION

Albazu Offset



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

56

Quito-Ecuador, agosto del 2002

PRESENTACION / 3-4

COYUNTURA

Ajuste fiscal y dolarización amenazan la recuperación / 5-18

Wilma Salgado

Fracaso modernizador y carencia de una política de descentralización / 19-24

Equipo Coyuntura CAAP

Auge y crisis en Estados Unidos / 25-48

José C. Valenzuela Feijóo

Conflictividad socio-política Marzo-Junio 2002 / 49-56

TEMA CENTRAL

¿Qué mismo es esa cosa llamada familia?:

Esbozo de los nuevos paradigmas comprensivos / 57-72

Hernán Reyes Aguinaga

Familia y educación doméstica: Quito en la primera mitad del Siglo XX / 73-86

Ana María Goetschel

"Cosas de mujeres" y "cosas de hombres": Género

y reciprocidad en el ámbito doméstico suburbano de Guayaquil / 87-108

Cristina Larrea Killinger

Heterogeneidad y Precarización de los hogares asalariados

en Argentina durante la Década del '90 / 109-126

Agustín Salvia y Silvana Tissera

Las familias ecuatorianas: Una mirada desde la clínica / 127-136

Miguel Angel Cardoso C.

ENTREVISTA

El radicalismo de los tzántzicos / 137-146

Entrevista a Ulises Estrella por Hernán Ibarra

El mundo patas arriba visto por Eduardo Galeano / 147-156

Entrevista realizada por Fernando Arellano Ortíz

DEBATE AGRARIO-RURAL

Formación de sistemas financieros rurales
en la crisis bancaria ecuatoriana / 157-174

Ramón L. Espinel

Sobre ética, política y ecologismo.

Sociedad civil y desarrollo sustentable en Ecuador / 175-198

Guillaume Fontaine

ANALISIS

El Plan Sur de México y sus efectos sobre la migración internacional / 199-210

Rodolfo Casillas R.

Publicidad y política / 211-220

Angel Rodríguez Kauth

Estrategias alternativas de desarrollo y globalización:

Lecciones para América Latina y el Caribe / 221-241

Mario González

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Hacia una teoría de la asistencia internacional para el desarrollo / 221-242

César Montúfar

Comentarios Christian Freres / 243-248

Fracaso modernizador y carencia de una política de descentralización

Equipo de Coyuntura CAAP

Los propósitos privatizadores y modernizadores no han culminado con éxito. Adicionalmente, el escándalo de las partidas extrapresupuestarias ha revelado la ausencia de una política de descentralización. Esta se torna en un discurso que marcha paralelo a la captación y distribución de fondos, produciéndose un efecto contrario: la recentralización del Estado.

Los instantes finales del gobierno de Gustavo Noboa se hallan signados por la ausencia de una capacidad de llevar adelante sus propósitos privatizadores, junto a una intensa conflictividad proveniente de demandas locales. En una perspectiva general, son las limitaciones de una institucionalidad forjada para conducir la modernización del Estado y las privatizaciones. En tanto que la descentralización del Estado se ha reducido a un lento accionar de convenios de transferencia de competencias a gobiernos locales. Si la institucionalidad que expresa el CONAM para llevar adelante su anunciada modernización, carece de autoridad y legitimidad, la descentralización evidencia una falta de redefinición de las relaciones entre el centro y la periferia estatal. El destape del embrollo de las asignaciones extrapresupuestarias a los municipios, reveló la persistencia de prácticas centralizadoras y perpetuadoras de lógicas corruptas.

La oposición a las privatizaciones

El fracaso de la privatización de las empresas eléctricas y de la transición hacia administración privada de Pacifictel, transparentaron una vez más, la falta de acuerdos en torno a este tema. El nuevo ingrediente en el conflicto de las privatizaciones fue la intervención de algunos municipios que reclamaban activamente su papel de accionistas de determinadas empresas eléctricas. Abdalá Bucaram dirigió su artillería desde Panamá hacia Ricardo Noboa, Director del CONAM, denunciando el caso de Pacifictel como el "escándalo de los calzoncillos rosados", a lo que se unieron otros sectores de Guayaquil, paralizando la concesión de la telefónica a una administración internacional. Sea como sea, el caso de Pacifictel alude al juego de las fuerzas políticas de Guayaquil que esperan obtener resultados de la posible privatización de esa empresa, oponiéndose a las directrices del CONAM.

Concluida ya una "primera ola" de privatizaciones en América Latina, estaba poniéndose en marcha una "segunda ola" que se ha topado con fuertes obstáculos derivados de las movilizaciones regionales. Así, en los países andinos se va fortaleciendo una tendencia al cuestionamiento a tales privatizaciones. Desde la "guerra del agua" de Cochabamba en abril de 2000¹, hasta la reciente movilización de Arequipa opuesta a la privatización de un empresa eléctrica regional, se manifiesta un nuevo contexto en el cual, las decisiones sobre privatización ya no descansan exclusivamente en el juego político nacional, sino que se sitúan en el terreno regional. Un posicionamiento complejo de actores locales, cuestionan los pactos de empresas transnacionales y actores nacionales. Se perfila pues un nuevo momento en la disputa por la intervención del Estado, entrecruzándose determinaciones transnacionales que expresan a Estados nacionales frágiles y actores locales con capacidad de oposición. Son episodios de una batalla por la reconfiguración de la intervención del Estado. Es la política en el período "post" consenso de Washington donde se ponen en juego posiciones sobre las regulacio-

nes estatales. Son movilizaciones regionales que tienden a adquirir una organización en la que las demandas antiprivatizadoras confluyen con sentimientos identitarios regionales adversos al Estado central.

Las partidas extrapresupuestarias y las redes

El episodio de corrupción ocurrido con las partidas extrapresupuestarias asignadas incluso sin trámite y solicitud previa, a ciertos municipios, a más de sus efectos de corrupción y perversión de los recursos públicos, invita a una reflexión sobre las relaciones entre lo local y lo nacional. Esto es, el papel de los intermediarios en el funcionamiento del presupuesto estatal, el rol de los Alcaldes y Prefectos que deben responder a una relación con partidos políticos, y finalmente un enmarañamiento de redes que frenan una real descentralización.

Cuando a mediados de junio, emerge la denuncia de Víctor Molina, Alcalde de Azogues, que destapó los mecanismos de funcionamiento de las asignaciones extra presupuestarias, quedaba en claro que se encontraba operando un circuito que involucra intermediarios, funcionarios públicos, políti-

1 Las movilizaciones de abril del año 2000 en Cochabamba, en oposición a la concesión de las aguas del Tunari a un consorcio de capitales extranjeros y locales, permitió la formación de una amplia coalición urbana y rural que obligó a posponer la concesión ya decidida. Ver: Humberto Vargas y Thomas Kruse, "Las victorias de Abril: una historia que aún no concluye"; Roberto Laserna, "Cochabamba: la "Guerra contra el agua"", artículos publicados en *Revista del Observatorio Social de América Latina*, Año 1, N° 2, septiembre 2000, CLACSO.

cos y contratistas de obras públicas². En la lógica de la capacidad de presión que tienen los municipios de cantones pequeños y ciudades medianas, los intermediarios son una parte vital del mecanismo de tramitación de fondos estatales. Estos intermediarios, con o sin puestos en los Ministerios (Economía, Obras Públicas, Salud), establecen vínculos con diputados y alcaldes. El funcionamiento de esta red, se halla alimentada por los sobrepuestos, licitaciones arregladas, proveedores que pueden ser las mismas autoridades seccionales o sus allegados, etc.

Los intermediarios en la tramitación de partidas presupuestarias y fondos públicos son ampliamente utilizados para facilitar los trámites. La rutina del funcionamiento estatal caracterizada por procedimientos burocráticos lentos y tediosos, hace necesarios a intermediarios que se hallan dentro y fuera de las instancias estatales. Estos tan an-

tiguos como el Estado ecuatoriano moderno, se hallan localizados en instancias públicas y privadas. Pueden operar porque conocen los canales de toma de decisiones y los círculos burocráticos. Son poseedores de un saber resultante del secretismo de la toma de decisiones rutinarias. El "costo" de estos intermediarios es justamente el mecanismo de los sobornos que deben ser financiados por medio de los sobrepuestos.

El caso, remite a una difusión de la corrupción que vincula una instancia del Estado central con los alcaldes y prefectos. Las autoridades seccionales, con mayor protagonismo por las mayores competencias asignadas por la descentralización, y el incremento de cantones en el país, multiplican los espacios de difusión de la corrupción³. Aunque ésta consiste en el uso ilícito de los bienes públicos y cuyo objeto es el enriquecimiento de los participantes en los actos corruptos, no está claro ni ase-

-
- 2 El monto de las asignaciones extrapresupuestarias, corresponde a 130 millones de dólares entregadas en seis meses a 79 municipios y 7 consejos provinciales. De acuerdo a los partidos políticos representados localmente por alcaldes y prefectos, estas asignaciones correspondieron a entidades seccionales lideradas en un 46% por el PRE, 27% del PSC, 9% al FRA, 9% a la ID, 5% al CFP y 4% al PSE. Ver: Marlon Puertas, "Terremoto", *Vistazo*, N° 837, 4/7/2002, pp. 18-21. El mecanismo de funcionamiento de las partidas está expuesto en el suplemento "Blanco y Negro", *Hoy*, 29/6/2002. Hasta 1997 funcionaron las llamadas "partidas de interés provincial" que manejadas por diputados provinciales, se usaban por medio de municipios y consejos provinciales. Este era el mecanismo básico que tenía un diputado provincial para cultivar sus vínculos con su electorado y políticos locales. En ese año, esas partidas fueron suprimidas por ser consideradas focos de corrupción. Con las partidas extrapresupuestarias aparece nuevamente el papel de los diputados provinciales tramitando fondos.
- 3 Entre 1992 y 2001, el número de cantones se ha incrementado de 180 a 215. La mayoría de ellos sin cumplir requisitos demográficos. Creados por iniciativa de políticos provinciales y elites locales, suponen la visibilidad y mayor multiplicidad de autoridades electas que pueden obtener recursos públicos.

gurado que esto se traduzca inmediatamente en clientelas y lealtades políticas. La configuración de estas redes, se corresponde con la debilidad de los partidos políticos *qua* organizaciones generadoras de lealtades. El derrame de recursos desde el Estado central hacia abajo, crea un vínculo que alimenta redes que introducen una legitimidad clientelar a la política, tejiéndose representaciones locales y nacionales "aceitadas" por el manejo de los fondos públicos. Así, estas redes de políticos, intermediarios y contratistas, articulan la política local en un estilo pernicioso para la constitución de una institucionalidad local, apuntalando con frecuencia modalidades patrimoniales de poder.

Por ello, el escándalo que concluyó en la caída del Ministro de Economía Carlos Julio Enmanuel, revela un juego complejo de intereses. Por un lado, el interés en bloquear su posible candidatura presidencial representando al PRE. Por otra parte, el manejo discrecional de la información disponible en el famoso disco duro de la Subsecretaría de Presupuesto que puede cumplir el papel de instrumento de chantaje político.

El incremento del gasto público, al finalizar un período de gobierno, en el marco de la campaña electoral, conduce a lo que se llamó "ciclo político de la economía"⁴. Con las restricciones que

esta formulación puede tener para la situación actual, en tanto no hay capacidad de emisión monetaria, y el gobernante no forma parte de un partido político al cual favorecer, si hay en cambio el efecto "monumento". Es decir obras públicas de relumbrón que crean una imagen superficial del Presidente, impidiendo que se prioricen las reales necesidades de la población, a la vez que se afecta e incluso borra los esfuerzos nacionales de sanear la economía, sobre todo lo que se refiere al déficit fiscal uno de los importantes elementos inflacionarios.

La ausencia de una política de descentralización

El escándalo de las asignaciones extrapresupuestarias revela las inercias de las relaciones entre el centro y periferias estatales. El manejo de los fondos públicos produce redes de corrupción que en lugar de favorecer la descentralización, se dirigen a una *recentralización* sustentada en el control y manipulación del presupuesto del Estado, con una gestión clientelar de los recursos. De este modo, los políticos locales son engranajes de la búsqueda y colocación de fondos públicos. Más, estos recursos cumplen una función distorsionadora al impedir el desarrollo de una institucionalidad local responsable en la genera-

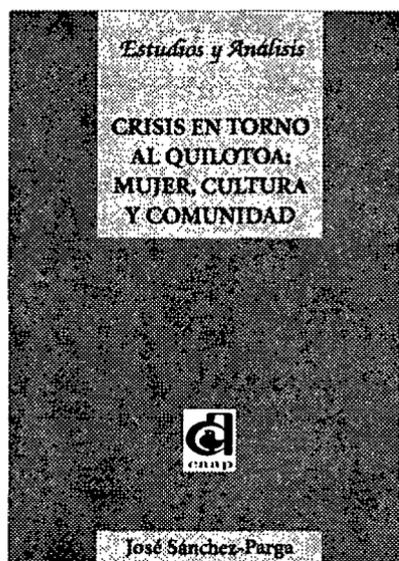
4 Ver Jürgen Schuldt, *Elecciones y política económica en el Ecuador 1983-1994*, Esquel/ILDIS/CAAP/CELA, Quito, 1994. Schuldt problematiza y adapta la conceptualización de "ciclo político de la economía", consistente en decisiones de política económica que basadas en la expansión del gasto público, pueden favorecer o impulsar orientaciones políticas de un gobierno en los ciclos electorales.

ción local de ingresos tributarios, acentuando por lo tanto la dependencia del Estado central. Así, la descentralización se torna en un discurso que marcha paralelo a una lógica de captación y distribución de fondos. De este modo, los políticos locales, cada vez más lejos de definiciones ideológicas, se convierten en peones de mecanismos que centra-

dos en obras públicas frecuentemente irrelevantes, perpetúan reales procesos de subdesarrollo local. Una suerte de apelación a un "semi-keynesianismo tropical" con obras en construcción, letreros y malos chistes contados en actos inaugurales y fiestas cantonales trata de disimular la ausencia de una real y factible política de descentralización.

Caap Nueva Publicación

CRISIS EN TORNO AL QUILOTOA: MUJER, CULTURA Y COMUNIDAD



Qué ha ocurrido en la comunidad andina durante los últimos 20 años? Cómo los procesos de descomunalización han afectado la desintegración de la familia, alterado las relaciones entre sus miembros, las nuevas condiciones de la mujer indígena y la situación de desamparo de los niños y adolescentes

José Sánchez Parga

A estas interrogantes trata de responder la investigación del libro que se publica, que indaga también las transformaciones en la comuna indígena, los desplazamientos del poder y la autoridad hacia organismos externos a la comuna, las nuevas formas de participación y sobre todo los procesos culturales, las violencias, la conflictiva búsqueda de identificaciones y el reprocesamiento de las identidades, procesos que se combinan muy contradictoriamente con programas de educación intercultural