

Director
Francisco Muñoz Jaramillo

Comité Editorial
Santiago Ortiz
Franklin Ramírez

Editor
Ángel Enrique Arias

Consejo Editorial
Jaime Arciniegas, Augusto Barrera,
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro,
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado,
Julio Echeverría, Myriam 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

Edición
Raúl Borja
Gonzalo Burbano

Diseño
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

Fotografías / Ilustraciones
Archivo Activa

Auspicio
ILDIS - FES
Avenida República 500, Edificio Pucará
Teléfono (593) 2 2 562 103
Quito - Ecuador
www.ildis.org.ec

Impresión
Gráficas Araujo
08 44 90 582

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
Marzo/Abril de 2009

laTendencia

—revista de análisis político—

Santiago Ortiz Crespo
Diego Mancheno P.
Fander Falconí
Adriana Alvear
Grace Jaramillo
Margarita Aguinaga
Juan Cuvi
Pablo Ospina Peralta
Norman Wray Reyes
Luis Verdesoto
Humberto Cholango
Esperanza Martínez
Luis Augusto Panchi
Santiago Pérez
Paulina Recalde Velasco
René Maugé
Paco Moncayo
Martha Roldós
Alberto Acosta
Virgilio Hernández
Fernando Buendía
Rafael Guerrero
María Arboleda

9

mar/abr 2009

Internacional / Crisis

- 
- 5** **Editorial**
Programa anticrisis:
legitimidad y eficacia
Francisco Muñoz Jaramillo
- 11** La crisis mundial: una
prueba de fuego para la
revolución ciudadana
Santiago Ortiz Crespo
- 16** Una crisis global del
modo de producción
capitalista
Diego Mancheno P.
- 21** Política exterior y
desarrollo
Fander Falconí
- 28** Negociaciones CAN-UE:
la integración se cayó
del barco
Adriana Alvear / Grace Jaramillo
- 32** Balance del Foro Social
Mundial Belem 2009
Margarita Aguinaga



Coyuntura

- 42** La incertidumbre:
instrumento de gobierno
Juan Cuvi
- 46** El gobierno de la
revolución ciudadana:
entre la crisis económica
y los cambios del poder
real
Pablo Ospina Peralta
- 53** Una lectura de la
Comisión Legislativa y
de Fiscalización
Norman Wray Reyes
- 60** Ecuador en el
informe 2008 de
Latinobarometro
Luis Verdesoto
- 64** 20 de enero: retos y
perspectivas
Humberto Cholango
- 67** Yasuní: dejar el crudo
en tierra es un reto a la
coherencia
Esperanza Martínez
- 73** La efectiva
implementación de la
participación
ciudadana
Luis Augusto Panchi
- 81** Balance de las primarias
de PAIS
Santiago Pérez
- 86** Elecciones 2009: el
nuevo horizonte del
gobierno de Rafael
Correa
Paulina Recalde Velasco
- 86** El bicentenario y
su proyección en la
actualidad
René Maugé



Próximo gobierno y Políticas públicas

- 93** El Ecuador en la época
de cambios
Paco Moncayo
- 98** El programa
de la izquierda
humanista, plural,
intercultural y
plurinacional
Martha Roldós
- 103** La maldición de la
abundancia: un riesgo
para la democracia
Alberto Acosta
- 116** Nueva Ley Orgánica
Electoral y de
Organizaciones Políticas
Virgilio Hernández
- 121** Regimen del buen
vivir, autonomía y
descentralización
Fernando Buendía
(Ecuador Dialoga)
- 126** El estatuto autonómico
y la izquierda
guayaquileña
Rafael Guerrero
- 130** Mujeres hacia la paridad:
cambios moleculares y
resistencias al cambio
María Arboleda

laTendencia

Regimen del buen vivir, autonomía y descentralización

Fernando Buendía
Ecuador Dialoga

El Régimen del Buen Vivir

La nueva Constitución aprobada mediante plebiscito en octubre pasado está cobijada por un techo programático cuya finalidad última es el Buen vivir o Sumak Kausai. Se trata de un concepto “postcapitalista” inspirado en la cosmovisión campesino-indígena, que establece la primacía del enfoque de justicia y armonía en todos los aspectos de la convivencia humana, social y con la naturaleza: i) a nivel político impulsa con fuerza la participación ciudadana y social, mejorando también la representación; ii) a nivel económico, establece que el régimen económico del país es “solidario”; iii) a nivel social crea un sistema de inclusión y equidad para la protección integral de las personas y universaliza derechos básicos como la educación, la salud, la seguridad social, la alimentación, además de que desarrolla los derechos para los grupos de atención prioritaria; iv) a nivel cultural instituye el estado plurinacional e intercultural, reconociendo derechos colectivos de grupos étnicos; v) a nivel de la justicia restablece el derecho ciudadano a la justicia, secuestrado y en manos de grupos corporativos y políticos; vi) a nivel ambiental instituye por primera vez en el mundo, los derechos de la naturaleza.

El Buen vivir rompe radicalmente con el enfoque jurídico-institucional pre existente¹ que profundizó la economía social de mercado y la supuesta libertad de los agentes particulares. La Constitución de Montecristi trastoca el denominado pacto social constitucional de 1998 que

1 A ser reemplazado con una nueva normativa acorde con la nueva Constitución.

favoreció por una parte a los grupos económicamente más fuertes, facilitando su dominio de los mercados y la apropiación de los recursos naturales², y por otra parte, a las élites políticas oligárquicas³, que impulsaron el modelo de “descentralización a la carta” y de “autonomías al andar”. Ambos sectores estrechamente ligados unos y otros.

El cambio del régimen constitucional implica una ruptura radical en el ordenamiento económico, social, político y territorial del país, y en la medida en que se profundice a través de las leyes, de las instituciones y de la conciencia ciudadana, trastocará sustancialmente las inequitativas relaciones sociales existentes, cimentando una modificación histórica de la correlación política en la sociedad ecuatoriana.

Descentralización y autonomía para el Buen Vivir

El Ordenamiento Territorial previsto en la nueva Constitución, que se efectuará a través del régimen seccional autónomo y mediante las figuras de autonomía y descentralización constituye una de las herramientas claves para la transformación social, pero no deja de ser sólo un medio para alcanzar la finalidad del Buen vivir.

2 Se refiere a los mercados financieros, comerciales, laborales, así como a los recursos como el petróleo, turísticos, mineros, etc.

3 De base regional y que tradicionalmente dominan y gestionan el poder desde una lógica patrimonial

Fernando Buendía—Sociólogo, postgrado en economía del desarrollo y maestría en Desarrollo Local. Autor de varios libros y de numerosos artículos para revistas.

De tal forma que en el espíritu constitucional no se trata solamente de una redistribución del poder entre las instituciones de la rama central (ejecutivo-legislativo-judicial) con las instituciones de la rama seccional autónoma (regiones, provincias, cantones y parroquias); si no por el contrario, se trata de una recuperación del poder, para la ciudadanía y la organización social.

Varios autores consideran que el Estado moderno tiende de manera paulatina a depositar en la ciudadanía niveles crecientes de la gestión y decisión sobre las cuestiones de gobierno, haciendo de la participación directa y comunitaria una vía alterna de la acción política, complementaria al sistema de representación tradicional asentado en el régimen de partidos. De esta manera observan con expectativa los procesos crecientes de planificación y presupuestación participativos, de control social del poder a través de observatorios y veedurías ciudadanas, de consultas populares directas, de la delegación directa de actividades gubernamentales, etc.

La participación ciudadana, además de producir un efecto de cohesión social y legitimación, tiende a hacer prevalecer el interés común sobre los intereses individuales (personales o corporativos), restableciendo la política como el campo del ejercicio del bienestar colectivo e integrando la ética dentro de la práctica política.

Y es en los marcos de unidades territoriales de tamaño accesible, que comparten características identitarias comunes, como son las provincias, cantones y parroquias, donde la participación ciudadana puede alcanzar su plenitud hasta el nivel en el que se confundan la sociedad civil con la sociedad política.

Por ello la nueva Constitución ecuatoriana apuesta con fuerza a la autonomía y descentralización como uno de los caminos fundamentales para impulsar un Ordenamiento territorial conducente a la superación de las desigualdades e inequidades territoriales entre el campo y la ciudad, entre los centros económicos y políticos con las periferias del interior, entre los diversos sectores sociales y étnico-culturales, entre la sociedad y la naturaleza.

El Título, los Capítulos y los Artículos de la Constitución relativos al Ordenamiento

La participación ciudadana, además de producir un efecto de cohesión social y legitimación, tiende a hacer prevalecer el interés común sobre los intereses individuales (personales o corporativos).

Territorial, tienen la extensión y claridad adecuada para determinar la hoja de Ruta que deberá seguir el proceso de autonomía y descentralización en el país. Entre los principales elementos la Constitución de Montecristi: i) supera un modelo de Estado centralista al definir las competencias exclusivas del mismo; ii) amplía los niveles de autonomía en el marco de la unidad del Estado, estableciendo que los gobiernos seccionales tienen autonomía legislativa y administrativa, definiendo las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno seccional y creando las regiones autónomas que tendrán el mayor nivel de competencias propias, concurrentes y residuales; iii) clarifica quién hace qué en el territorio; iv) elimina la duplicación de acciones en el territorio; v) promueve la equidad y la equipotencia territorial, evitando la conformación de super regiones junto a otras de menores condiciones; vi) acerca el Estado y sus políticas a la población otorgando competencias determinadas a las Juntas Parroquiales.

El tortuoso camino de la descentralización para el Buen vivir:

Sin embargo, los ritmos y condiciones de este proceso, además de asimétricos podrían llegar a ser fuertemente conflictivos y contradictorios, pues, el marco político administrativo que tiene el país, configurado sobre la base de un conjunto de factores y fuerzas sociales, ha favorecido la conformación de regiones con estructuras de poder, tejidos económicos, sociales y culturales localmente determinados, que pugnarán por mantener el statu quo frente al ímpetu transformador de la Constitución, principalmente en las provincias de la costa.

Al calor de una atrasada y dependiente dinámica económica del capitalismo ecuatoriano, a nivel nacional y en las regiones, provincias y cantones del país, se han constituido élites

oligárquicas que utilizan el poder político como una herramienta de acumulación económica, dando forma a sistemas políticos patrimoniales. La política como una práctica necesaria para sustentar la apropiación de la riqueza social, inclusive por medios extraeconómicos como la corrupción, constituye una característica de las regiones y élites del país.

Sea a través de la formulación y aprobación de leyes y ordenanzas (como la del salvataje bancario), o por medio de la entrega mediante concesiones leoninas a empresas privadas de los bienes y servicios públicos (como las concesiones mineras, petroleras, de puertos y aeropuertos, de agua y saneamiento, etc.); o mediante el tráfico de influencias en el reparto del presupuesto y en la contratación pública; o a través de la evasión tributaria y el contrabando mediante escudos fiscales y nombramientos políticos; o mediante la irracional explotación de los recursos naturales; en general, la fuente principal de enriquecimiento en el país y en las regiones ha sido la “vía política”.

Al interior de los territorios locales se han construido sistemas políticos asentados en formas de dominio caudillistas y clientelares, que reproducen sistemas autoritarios tradicionales propios del régimen de haciendas que vivió el país hasta los años 70s del siglo pasado. Familias notables, emparentadas entre sí, se turnan en el poder independientemente de ideologías y partidos políticos, para garantizarse la continuidad de la dominación local.

El discurso autonomista que en años pasados tomó fuerza y legitimidad en algunas regiones del país como Guayas y Manabí entraña una complejidad particular. Por una parte refleja el conflicto existente entre el centralismo del régimen presidencialista frente a la histórica exclusión de las regiones periféricas, pero principalmente manifiesta la voluntad de poder de las oligarquías regionales de tomar bajo su control una mayor parte de la renta y de los recursos nacionales, así como también de las capacidades gubernamentales.

Efectivamente existe una superposición conflictiva de roles y competencias entre las instituciones de la rama ejecutiva con las del nivel

La ley deberá establecer mecanismos eficientes de obligatorio cumplimiento para que la participación social y ciudadana tenga ingerencia en las decisiones importantes de las localidades, evitando la discrecionalidad de sus autoridades.

seccional autónomo en provincias y localidades que producen graves déficits en el otorgamiento de los derechos y garantías constitucionales a los habitantes de las regiones, principalmente sectores rurales.

A manera de ejemplo, el servicio de agua potable actualmente es asumido por el MIDUVI, por los Organismos de Desarrollo Regional, por los Municipios, por los Consejos Provinciales, por el FISE, por el PROLOCAL (ahora PRODER), además de las ONGs. Esta multiplicidad y paralelismo institucional imposibilita la planificación estratégica y operativa, la formulación de proyectos de envergadura e impacto y la coordinación interinstitucional; genera la multiplicación de burocracias inútiles y de inversiones limitadas e insostenibles; y al final produce la indefensión de la población respecto a su derecho al agua potable.

Por otro lado, la apropiación de la renta pública y de las capacidades gubernamentales para conformar supuestos “modelos de desarrollo local exitosos” que asuman inclusive competencias estatales como la seguridad social, constituye un ansiado proyecto de grupos oligárquicos deseosos de convertir a sus localidad en una especie de Singapur ecuatoriano. Estos experimentos autoritarios de capitalismo salvaje combinado con asistencialismo, producen una mayor explotación y exclusión de la población junto al deterioro de sus derechos reducidos a caridad pública, y a la merma significativa de la democracia local.

Entre los evidentes conflictos del centralismo y los afanes de las oligarquías locales, deberá transcurrir el camino de la autonomía y la descentralización, entendidas como un proceso de empoderamiento ciudadano para la construcción de modelos de desarrollo endógenos, redistributivos, equitativos, solidarios, participativos y sostenibles. Como ha señalado Carlos Marx: “la nueva sociedad surge de las entrañas

de la vieja sociedad”, es decir que los sectores subalternos provenientes de la vieja sociedad, de manera conciente o inconciente se convierten en los enterradores del statu quo y portadores de nuevas relaciones sociales y prácticas políticas, en una lucha entre lo viejo que ha caducado y lo nuevo que está por construirse.

La participación en la Ley de Ordenamiento Territorial y Gobiernos autónomos descentralizados:

La participación ciudadana ejercida en todos los niveles de gobierno y del ciclo de la política pública a través de los mecanismos de la democracia directa y comunitaria establecidos en la nueva Constitución, deberá constar de manera transversal en cada uno de los cuerpos legales elaborados y aprobados por la Comisión Legislativa Nacional y la futura Asamblea Nacional, además de que será objeto de dos leyes específicas: la ley que regula el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y la ley que regule la Participación Ciudadana.

Dentro de la ley de Ordenamiento territorial y gobiernos autónomos descentralizados que deberá aprobarse hasta octubre del presente año, la integración de la participación ciudadana que ya consta en las leyes actuales⁴, aunque con una menor fuerza, corre el riesgo de convertirse en un mero formulismo ejercido a través de determinados rituales, como ha ocurrido con los planes participativos de desarrollo cantonal elaborados por los municipios como un requisito impuesto para las transferencias presupuestarias.

Esta preocupación surge de las intenciones manifestadas por los gremios seccionales de defender el statu quo a través de hacer que prevalezcan las actuales normas legales, integrándolas con algunas adecuaciones en una ley Marco de Ordenamiento Territorial.

Lo que está en juego en el enfoque que asuma la participación en la nueva ley es la posibilidad de trastocar la dominación oligárquica en las relaciones de poder locales, pues, en la medida en que dentro de las regiones, provincias, municipios y parroquias, los procesos de diagnóstico, planificación (incluida la

presupuestación), ejecución, seguimiento, evaluación, auditoria, e información, cuenten con la activa participación de las organizaciones sociales y de la ciudadanía, se alcanzará a controlar y eliminar las vías de apropiación indebida de los recursos y bienes públicos, además de lograr una mayor eficacia en el uso de los mismos.

El camino de la democratización de los gobiernos seccionales tiene en la participación a una estrategia fundamental de transformación, la misma que además deberá atravesar a los nuevos roles y funciones otorgados a las regiones, provincias, municipios y parroquias en la nueva Constitución. El conjunto de competencias exclusivas, concurrentes y residuales, que el Mandato Constitucional asigna a cada nivel de gobierno, incrementa sustancialmente el papel que deberán jugar los gobiernos seccionales en el nuevo ordenamiento institucional del país.

Es así que los gobiernos autónomos descentralizados se convertirán en espacios gravitantes de las demandas ciudadanas de cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales; de demandas ciudadanas normativas y políticas, incluida la fiscalización popular; además de que serán escenarios importantes de deliberación democrática y de interlocución con los otros niveles de gobierno.

La ley deberá establecer mecanismos eficientes de obligatorio cumplimiento para que la participación social y ciudadana tenga ingerencia en las decisiones importantes de las localidades, evitando la discrecionalidad de sus autoridades electas, pues, ello generaría un conflicto que al no ser canalizado podría conducir a enfrentamientos violentos como los ocurridos en Chone durante la alcaldía truncada de Eliécer Bravo.

Por otro lado, es necesario considerar la debilidad así como también el personalismo y falta de transparencia existente al interno de las organizaciones sociales y ciudadanas de base territorial (comunidades rurales, comunas, barrios, etc.), quienes serán los interlocutores ante los gobiernos locales. La ley de participación deberá crear los medios necesarios para revitalizar las organizaciones sociales a fin de que puedan convertirse en referentes válidos del interés comunitario.

En el debate que supondrá la formulación y aprobación de la ley de Ordenamiento Territorial que empezará a tratarse entre los meses de mayo y junio dependiendo de la agenda

electoral, se presentará un agudo conflicto competencial y presupuestario entre el nivel estatal con los gobiernos autónomos descentralizados, así como también entre cada uno de los diversos niveles de gobierno: regiones, provincias, cantones y parroquias. Las organizaciones sociales no deberán permanecer ajenas y por contrario tomarán posición –con autonomía– para contribuir a que se reconozcan con mayor profundidad las necesidades de las comunidades y se garanticen de mejor manera los derechos de los pobladores. La voz de las comunidades, barrios y comunas es necesaria para evitar que el tratamiento de la ley se convierta en un asunto de ingeniería institucional como pretenden algunos, o en un nuevo reparto de poder y recursos como pretenden otros, pues, por contrario tiene que prevalecer el principio de que la descentralización y autonomía son, aunque muy importantes, tan sólo medios para alcanzar la finalidad del buen vivir.

Sería de esperar que los pobladores de las zonas periféricas, ligados principalmente al campo y a las zonas urbano populares, que fueron de hecho los sectores que tuvieron una mayor presencia en Montecristi y quienes votaron mayoritariamente en el plebiscito aprobatorio de la Constitución, mantengan un rol protagónico en la agenda inmediata de de la Comisión Legislativa Nacional, incidiendo en la formulación de la ley de Control Social y Participación Ciudadana, la ley de Participación, la ley de Aguas y la de Ordenamiento Territorial, entre otras, así como también que impulsen procesos de movilización y organización en sus localidades, para recuperar su derecho históricamente postergado al buen vivir. ^{lat}

⁴ Ley Orgánica del Régimen Municipal, ley de Juntas Parroquiales, ley del régimen provincial.