

7

Marzo/Abril

2008

la Tendencia
—revista de análisis político—

Director

Francisco Muñoz Jaramillo

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

Coordinadora editorial

Raúl Borja, María Arboleda

Diseño y diagramación

Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

Fotografías

Archivo ILDIS
Activa

Auspicio

ILDIS - FES
Avenida República 500, Edificio Pucará
Teléfono: (593) 2 250 96 08
Quito - Ecuador

Edición y distribución

Editorial Tramasocial
Reina Victoria N21-141 y Robles
Edificio Proinco 11, piso 6, Oficina 6B
Teléfono: (593) 2 255 29 36
Quito - Ecuador
tramasocial@andinanet.net

Impresión

Gráficas Araujo
09 6012237

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 2008

Editorial

- 7 **El debate de la nueva Constitución**
Francisco Muñoz Jaramillo

Tema Central: Propuestas constitucionales

- 11 **El sentido de la refundación constitucional en tiempos de crisis**
Alberto Acosta
- 18 **Democratizar la democracia: el reto de la nueva Constitución**
Virgilio Hernández E.
- 25 **Los derechos laborales y sindicales en la nueva Constitución**
Guillermo Touma
- 31 **El mundo del trabajo y el cambio social**
Pedro de la Cruz
- 35 **La ruta hacia un nuevo desarrollo**
Pedro Morales
- 39 **El nuevo modelo político**
Gustavo Darquea
- 44 **Descentralización y ordenamiento territorial**
Fernando Cordero C.
- 49 **Políticas ambientales: los límites del desarrollismo y la plurinacionalidad**
Mónica Chuji
- 56 **El régimen de desarrollo en la nueva Constitución**
Norman Wray
- 60 **La ética en la nueva carta política**
Fernando Vega
- 65 **Participación ciudadana, democracia y buen vivir**
Betty Tola
- 70 **La Asamblea de Quito y la nueva Constitución**
Gonzalo Ortiz Crespo
- 77 **Desde Guayaquil, por la Patria**
Nila Velázquez

Procesos constitucionales de la región

- 81 **Bolivia, ¿en un punto de bifurcación?**
Pablo Stefanoni
- 86 **La Constitución de 1991 de Colombia**
Miguel Eduardo Cárdenas Rivera

Coyuntura

- 90 **La crisis diplomática entre Ecuador y Colombia**
Juan J. Paz y Miño
- 95 **Posibilidades y límites del gobierno de Correa**
Bayardo Tobar e Iván Fernández
- 101 **De la mitigación de la pobreza al desarrollo**
Fernando Carvajal Aguirre
- 106 **Ecuador: perspectiva económica para el 2008**
Luis Augusto Panchi
- 110 **La política energética y el medio ambiente**
Esperanza Martínez
- 114 **¿Quién lee a Sun Tzu?**
Juan Cuvi
- 119 **Entre la oposición o la desestabilización política en Ecuador**
Gaitán Villavicencio

Debate ideológico

- 124 **Las relaciones conflictivas entre la política y el derecho**
Fernando Tinajero
- 131 **Socialismo y sociedad del conocimiento**
Rodrigo Borja C.
- 136 **Reflexiones sobre el modelo que se está construyendo**
Marco Navas Alvear
- 144 **Partido Izquierda Democrática: crisis de descomposición**
Francisco Muñoz

DESCENTRALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Fernando Cordero C.

“La expresión ordenación territorial, o del territorio, expresa un concepto muy amplio, difícil de reducir a los términos de una definición precisa, que se aplica de diferente manera según quien la utilice, aunque siempre girando en torno a tres elementos: las actividades humanas, el espacio en que se ubican y el sistema que entre ambos configuran. Básicamente, ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades; cabría hablar, por tanto, de ordenación de las actividades humanas en un territorio organizado para acogerlas, expresión que daría una idea más precisa de tal significado, y es equivalente a ordenación de los usos del suelo, en cuanto estos y aquellas están correlacionados.”

(DOMINGO GÓMEZ OREA)

El ordenamiento territorial no está definido explícitamente en nuestra normativa, omisión grave pues debería ser política del Estado ecuatoriano para promover su ocupación de forma planificada y así propiciar procesos de desarrollo humano que mejoren progresiva y permanentemente las condiciones de vida la población residente u ocasional. El ordenamiento territorial implica, entre otros, los siguientes aspectos:

- Uso respetuoso y sustentable de los territorios en estado natural.
- Localización adecuada de las actividades económicas, extractivas, agropecuarias, manufactureras, de servicios.
- Creación y mejoramiento progresivo de una red o sistema equilibrado e integrado de centros poblados con adecuados niveles de accesibilidad.

- Dotación de equipamientos de uso colectivo, servicios e infraestructuras.
- Control de las actividades contaminantes.
- Descentralización y desconcentración de la economía en procura de un desarrollo regional armónico.
- Preservación de paisajes, vestigios arqueológicos y monumentos arquitectónicos e históricos.¹

Ordenamiento territorial y descentralización

El ordenamiento territorial tiene íntima relación con el modelo de gobierno que se escoge.

¹ Marco Conceptual de la Ordenación Territorial, Domingo Gómez Orea. El autor citado es catedrático de la Universidad Politécnica de Madrid y ha publicado varios libros sobre ordenamiento territorial.

La descentralización, como modelo de gobierno presupone un proceso planificado de transferencia de competencias y atribuciones desde el Estado central, representado por el gobierno nacional, hacia los gobiernos seccionales autónomos adecuadamente constituidos y dotados de capacidades y recursos para atender las demandas sociales en el ámbito de sus atribuciones. Como tampoco esto ha ocurrido en el Ecuador, la fragmentación de nuestro territorio se ha realizado al margen de las competencias y responsabilidades del gobierno nacional y los gobiernos seccionales autónomos.

Siendo así, resulta indispensable –para que la descentralización de competencias del Estado central hacia los gobiernos seccionales cumpla un papel de transformación y cambio positivo en beneficio de la mayoría de habitantes y el mejoramiento de sus condiciones de vida– que se pueda realizar simultáneamente un ordenamiento territorial que aproveche de mejor manera el territorio para el desarrollo humano, mitigue los impactos de la improvisación y apoye a la organización político-territorial de los gobiernos seccionales autónomos.

Gobiernos seccionales descentralizados y asignación de competencias

Para descentralizar con éxito se requiere generar un proceso planificado de ordenamiento territorial a escala nacional y establecer, concurrentemente, una clara identificación de competencias exclusivas y excluyentes para todos y cada uno de los gobiernos seccionales autónomos. En esta perspectiva es fundamental tener presente que un gobierno seccional autónomo debe tener al menos las siguientes características:

Territorio definido; Competencias exclusivas; Recursos asignados en el presupuesto del Estado que puedan ser transferidos de manera predecible, directa, oportuna y automática; Recursos propios provenientes de los ingresos inherentes a sus competencias autónomas; y un gobierno local

elegido en forma directa y secreta para garantizar su legitimidad.

¿Cuál es la situación actual del Ecuador a modo de punto de partida? Aceptando como una situación negativa la carencia de planificación para la fragmentación del territorio ecuatoriano en 24 provincias, 219 cantones, 219 cabeceras cantonales, 359 parroquias urbanas y 794 parroquias rurales, considero que ese no es, sin embargo, el mayor problema a resolver. Es mucho más grave la inexistencia de competencias claras y excluyentes en estos 1.615 “pedazos” de territorio ecuatoriano. Los mayores ejemplos de la improvisación y la politiquería tienen origen en los sucesivos congresos de los últimos 30 años.

Por tanto, uno de los principales retos de la nueva Constitución es determinar con precisión las condiciones político-administrativas y territoriales para la existencia de gobiernos seccionales, que solo tienen sentido si van a ser autónomos en el ámbito de sus competencias y atribuciones.

Descentralizar para no ser parte del problema sino de la solución

Desde un punto de vista de la participación social, descentralizar significa cambiar el esquema centralista que concibe el desarrollo local como un proceso exógeno descendente, por un modelo que se fundamente en acciones y actitudes endógenas y ascendentes. En pocas palabras, quienes creemos y proponemos la descentralización como una estrategia de cambio, queremos no solo ser parte del problema sino sobre todo de su solución. Hay que adquirir y en algunos casos “arranchar” el poder hasta ahora centralista, inequitativo y concentrador.

Benigno Malo Valdivieso en el siglo XIX, aunque con otras expresiones, ya vislumbraba a la descentralización como “el camino” hacia una autonomía responsable y solidaria. Decía: “El municipio, el cantón, administra la cosa pública con tanto más

interés, cuanto conoce mejor los problemas locales... Dejád que Imbabura se ocupe de abrir su camino del Pailón, León (Cotopaxi) el de Quevedo, Cuenca el de Naranjal y Loja el de Santa Rosa, y veréis si esas obras utilísimas no se realizan en pocos años... si esperáis que el gobierno central las ejecute no lo hará jamás, porque no sólo que no se acordará de ellas, sino que mandará al Tesoro Nacional, los fondos propios del camino de Naranjal y de Santa Rosa. El centralismo inutiliza hasta los más bellos caracteres y las mejores intensiones...”

Desde un punto de vista político-económico, descentralizar tiene una versión ampliamente debatida en el Ecuador durante la última década, a partir de la aprobación y publicación, el 8 de octubre de 1997, de la “Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social”. En ese cuerpo legal “La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales”²

Menos debatida pero ampliamente utilizada por las municipalidades y los consejos provinciales es la

capacidad subsidiaria que ha mantenido y mantiene el gobierno nacional para financiar y realizar “obras locales” (provinciales o cantonales) mediante convenios entre los ministerios (poder central) y los gobiernos seccionales autónomos. En esta “desviación” centralista y “clientelar” parece que se radican las mayores inequidades que se han producido en la utilización de fondos estatales en diferentes partes del territorio nacional. En efecto, si se observan las cifras correspondientes a transferencias de la Ley del 15% a favor de las municipalidades y los consejos provinciales desde el año 2000, y se las compara con las asignaciones gubernamentales transferidas a provincias y cantones para la realización de obras locales, podemos evidenciar la carencia de una política coherente de descentralización.

En el período 2003-2006 las municipalidades y consejos provinciales, a más de los fondos correspondientes a la Ley del 15% recibieron más de mil trescientos millones de dólares de asignaciones subsidiarias; sin contar dentro de esos valores otros montos destinados al financiamiento directo de grandes obras públicas localizadas especialmente en Guayaquil y Quito, y los fondos canalizados por los llamados organismos de desarrollo regional. (Cuadro). Estas asignaciones subsidiarias, al no surgir de modo planificado, ni obedecer a un modelo de asignación de recursos, terminan siendo totalmente discrecionales.

Asignaciones subsidiarias entregadas a Prefecturas y Municipalidades mediante convenios firmados con Ministerios y transferencias del 15%

Concepto	A., O 2003	A., O 2004	A., O 2005	A., O 2006	2003-2006
Ley 15% (MUN. y C.P.)	667.261.613	657.348.196	623.232.150	796.402.167	2.744.244.126
Asignación subsidiaria	245.599.825	259.883.004	433.316.745	408.915.214	1.347.714.788
Total	912.861.438	917.231.200	1.056.548.895	1.205.317.381	4.091.958.914
Ley 15% (Mun. y C. P.)	73%	72%	59%	66%	67%
Asignación tritutaria	27%	28%	41%	34%	33%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: MEF / Elaboración: FCC

² Artículo 3 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social.

Ideas para la descentralización y la re-organización territorial

En una línea descentralizadora y de re-organización territorial, la unidad básica de agregación podría ser el cantón. Dos o más cantones, independientemente de su localización geográfica, pueden conformar una Mancomunidad de Gestión; en tanto que dos o más cantones adyacentes pueden conformar una Mancomunidad Política, esto es, un nuevo nivel de gobierno seccional autónomo. Las Mancomunidades de Gestión son la expresión de intereses compartidos para mejorar la gestión de una determinada competencia municipal; y las Mancomunidades Políticas son expresiones de las decisiones colectivas de subordinarse a un gobierno seccional de mayor jerarquía, cuyo territorio corresponde al del conjunto de cantones mancomunados.

Dentro del proceso de ordenamiento territorial y asignación de competencias exclusivas y obligatorias, si todos los cantones de una provincia conforman una mancomunidad, ese territorio resultante corresponderá al de un nuevo nivel de gobierno que tendría competencias exclusivas y excluyentes, en relación a todos y cada uno de los cantones que la conforman. Estas mancomunidades son totalmente factibles de conformarlas en forma inmediata, por las fortísimas raíces culturales existentes en la mayoría de provincias.

Las competencias de las mancomunidades correspondientes a la totalidad de una provincia estarían constituidas por aquellas que no pueden ejercer las municipalidades individualmente, a saber: vialidad intercantonal e interparroquial (cuando se trata de relaciones entre parroquias de diferentes cantones), riego, manejo integral de las subcuencas y microcuencas. Estas competencias serían ejercidas con recursos claramente determinados (transferencias desde el Estado e ingresos propios), gobernadas por un prefecto elegido en forma democrática, directa y secreta, y un consejo de la mancomunidad integrado por todos y cada uno de los alcaldes o su delegado permanente, que

deberá ser necesariamente un concejal municipal. Surgirían así nuevos gobiernos seccionales autónomos, por ejemplo la Mancomunidad – Azuay, o la Mancomunidad Imbabura, o la Mancomunidad - Manabí.

Con los mismos criterios usados para la conformación de mancomunidades provinciales se podrán crear mancomunidades regionales que correspondan a la suma de cantones agregados; siempre que cumplan otras condiciones obligatorias tales como: respetar –sin fragmentar– las cuencas hidrográficas del país, combinar pisos altitudinales, respetar la historia regional, respetar las condiciones edafológicas y los cultivos compatibles con la cultura y con la característica del suelo primario, los centros poblados y sus interdependencias, el sistema vial existente o planificado, entre otros. Concretamente, las mancomunidades regionales deberían cumplir al menos las siguientes condiciones generales:

No dividir a ninguna de las cuencas hidrográficas; No excluir a ningún cantón que se encuentra en la cuenca hidrográfica; Disponer de un número de habitantes superior a un millón; Respetar los territorios de las circunscripciones territoriales especiales; Tener competencias exclusivas, adicionales a las que podría descentralizar de las zonas de planificación y administración desconcentrada del gobierno nacional.; Elegir su gobierno regional en forma democrática, directa y secreta, gobierno que lo conformaría un gobernador regional y un consejo de la mancomunidad regional integrado por los alcaldes y prefectos


Las parroquias urbanas y rurales

Los cantones se dividirán en ciudades y parroquias rurales, y las ciudades en parroquias urbanas. En cada cantón el gobierno local tendrá competencias exclusivas y obligatorias claramente definidas en la Ley y estará integrado por un Alcalde y un Concejo Cantonal. La ciudad se dividirá en parroquias urbanas, que además servirán como distritos

electorales para la elección de concejales. En cada parroquia urbana existirá una Junta Parroquial Urbana integrada por un presidente y cuatro vocales elegidos en forma directa. Las parroquias urbanas tendrán no menos de 25.000 habitantes ni más de 30.000 habitantes.

Las parroquias rurales estarán representadas por la Junta Parroquial Rural integrada por un presidente y cuatro vocales elegidos en forma directa. Tanto las Juntas Parroquiales Urbanas, como las Juntas Parroquiales Rurales no podrán descentralizar competencias. Actuarán como órganos públicos de participación ciudadana y podrán, mediante acciones de desconcentración administrativa, ejecutar en forma directa proyectos de desarrollo local financiados por

las municipalidades u otras entidades, pero siempre en el contexto del Plan de Desarrollo Cantonal, aprobado por la respectiva municipalidad.

Las Juntas Parroquiales Rurales tendrán al menos una competencia exclusiva y por tanto el carácter de gobiernos seccionales autónomos, en el ámbito de esa o esas competencias. En las áreas rurales se conformarán distritos electorales por cada 30.000 habitantes o fracción mayor a 25.000. Se elegirá un concejal por cada uno de ellos. Los distritos electorales rurales se conformarán, obligatoriamente, a partir de las parroquias rurales, esto es, por agregación de territorios parroquiales con su respectiva población. 

Ecuador: propuesta de organización territorial básica para procesos de descentralización y autonomías regionales

