

4

Diciembre
2006

la **T***endencia*
—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.

*la***Tendencia**
—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

La autonomía que necesita Ecuador

Gustavo Baroja*

Titular así este trabajo entraña dos aspectos básicos: el primero, que desde el gobierno intermedio —los gobiernos provinciales— demandamos y reconocemos como necesario iniciar un proceso autonómico; y, segundo que ello implica una reestructuración del Estado ecuatoriano.

No es posible iniciar el análisis del tema autonómico sin articularlo a la nueva estructura del Estado nacional que demandan la sociedad y los distintos niveles de gobierno. Asimismo, estructurar un sistema autonómico no debe limitarse a la elaboración de un proyecto de ley orgánica que lo rijan. Por el contrario, este proyecto debe ser el efecto de un proceso teórico-político que supone un amplio debate nacional y que debe ser el espacio propicio para redefinir el Estado ecuatoriano, sus funciones, alcances y las competencias de los tres niveles de gobierno: el central, el intermedio y el local (Municipalidades y Juntas Parroquiales). A partir de esta redefinición espacial-territorial, habrán de estructurarse las instituciones y organizaciones que, legitimadas por la sociedad, inicien su gestión. Sería dable aprovechar el espacio creado por este debate para diseñar una forma de intervención basada en la territorialidad antes que en la funcionalidad de las organizaciones.

Dimensiones de la autonomía

Es necesario estructurar un sistema autonómico a partir del cual se construya¹ un proyecto de ley como forma de instrumentar este proceso. Pero antes se requiere consolidar los criterios sobre los cuales se sentarán las bases de un proceso

autonómico como salida de gestión político-administrativa de Ecuador. Esta propuesta se fundamenta en tres dimensiones.

Dimensión cultural² e identidad³

Construir, descubrir o definir una identidad o identificación de un grupo humano o social con un territorio supone determinar las diferencias entre grupos. A partir de saber lo que no somos, estableceremos cuán diferentes somos y qué tan distanciados culturalmente estamos. Esta diferenciación permitirá determinar formas de gestión diferenciadas en lo referente a la organización de la administración pública y, sobre todo, establecer los objetivos de vida de los distintos grupos.

* Prefecto de la provincia de Pichincha.

- 1 A lo largo de este trabajo se hace hincapié en la construcción social como metodología tanto para el diagnóstico de la problemática cuanto para la búsqueda de soluciones. Vale la pena insistir en que la autonomía necesita consensos mínimos que no se pueden aceptar presiones ni de tiempo ni de elites.
- 2 *La cultura, que espontáneamente se representa como un lugar de la sociedad, debería más bien ser pensada por la antropología en términos de temporalidades (acumulaciones o duraciones, cambios o rupturas) en la sociedad, y sobre todo en movilidad. Nada menos fijo y estático, nada menos definido y terminado que la cultura, donde el hombre pone de manifiesto tanto su libertad de expresión como de (individualización) diferenciación.* Sánchez-Parga, José: *El oficio del antropólogo*, Quito, Centro Andino de Acción Popular, 2005, p. 65.
- 3 *En las ciencias sociales —y sobre todo desde la antropología— hay suficiente claridad de que no existe por sí sola algo llamado «identidad», desligada de las decisiones que un grupo humano toma en un momento histórico preciso, en un espacio geopolítico dado. Lo que sí existe, son maneras diversas y múltiples de organizar la identidad.* Silva, Erika: *Identidad nacional y poder*, Quito, Abya-Yala, 2005, p. 10.

Cuando se construían los estados-naciones parecía, por lo menos en Ecuador, que estas diferenciaciones se venían dando respecto de otros países y sus sociedades, y poco se cuestionó en torno a la existencia de esa diferenciación al interior de Ecuador. Muchas veces, en nombre de la unidad estatal y nacional, se negaron las distintas dimensiones de estas diferencias. Pero, asimismo, a cuenta de ser distintos, a lo largo de la historia hemos visto justificar muchas posturas tendientes a la independencia de zonas y regiones.

Lo que cabe indagar, y es parte de la propuesta de profundizar el análisis de estas diferenciaciones culturales y de identidades, es si esas diferenciaciones son naturales o ficticias, es decir construidas a partir de diferenciaciones entre elites⁴, y medir qué tan profundas son sus raíces o si se trata tan solo de diferencias a partir de proyectos oligárquicos excluyentes y de caudillismos regionales.

Entonces, la autonomía debe partir de esas diferenciaciones, con preguntas clave cuya respuesta deberá partir de procesos teórico-políticos:

¿Somos tan diferentes los ecuatorianos como para establecer claros grupos culturales y étnicos al interior del territorio nacional?

⁴ No podemos desconocer los procesos de transformación cultural que sufren los grupos humanos, pero cuando utilizamos modelos de análisis que sobre todo toman en consideración la relación poder-territorio, esa transformación es claramente distinta de la que surge de análisis de grupos económicos o de la generada por fenómenos histórico-sociales como las migraciones, los procesos de transformación tecnológica etc.

⁵ La pretensión actual de eliminar la diversidad y la diferencia acarrea una orfandad identitaria (o supuesta orfandad), que dejan espacio a lo que Sánchez-Parga llama una feudalización identitaria, es decir, la emergencia y revitalización de identidades regionales y locales cada vez más microfísicas.

⁶ Entendemos al territorio como *El espacio de realización humana, de construcción social, con lazos culturales, históricos, políticos, sociales y económicos, que no se limita a la división política del Estado*. CONCOPE, 2005.

¿Las diferencias culturales —y sociológicas— son producto de procesos naturales o fabricados por las elites regionales?

¿Es el surgimiento de fenómenos regionales y locales una respuesta a la globalización o a la ineficiente distribución de los recursos a nivel público⁵?

A partir de las respuestas a estas y otras preguntas guía, podemos estructurar un proceso autonómico que surja como alternativa a diferenciaciones culturales reales o de modelos de gestión público-administrativa de los poderes nacional y locales. La motivación para este proyecto de autonomía podría ser de gestión, es decir se apuntaría a buscar formas alternativas para mejorar la administración pública y los niveles de impacto de las políticas públicas. Pero si las motivaciones son diferencias culturales, estos procesos se tornarían insalvables y es mejor estructurar el sistema autonómico a partir de lo irreconciliable que puedan tener estas culturas-grupos humanos diferenciados.

Dimensión territorial-espacial

En nuestro país la relación territorio-grupo humano es estrecha, vinculada desde la tradición y con amplias y variadas manifestaciones culturales. Esta estrecha relación con la tierra va más allá de la relación geográfico-productiva a partir de la cual se han ido construyendo identidades que, tal como la situación cultural, determinan la institucionalidad de la región, de las localidades y del país.

Bajo esta premisa sería posible escoger dos vías de análisis que se entrelazan: la primera, una visión de relación entre el territorio y la población y todas las relaciones sociales, económicas y políticas que se dan en él; y, otra, más práctica, que tiene que ver con la prestación de servicios desde los distintos niveles de gobierno.

En este trabajo se escogerá la segunda, más por su carácter práctico que por la importancia que se concede al territorio⁶. Se privilegia un

análisis de la gestión público-privada que se ha venido dando en el país, a partir de las funciones antes que del territorio. Los prestadores de un servicio (público-privado) se acercan a este último por la oferta de sus servicios y desde él se demandan muchas veces los servicios que los prestadores ofrecen. Sin embargo, estos últimos no siempre coordinan y direccionan su gestión en función de los horizontes de desarrollo definidos desde esa comunidad-territorio. Ahí surgen las superposiciones de funciones y de actividades. Varios prestadores de servicios de salud (Municipio, Consejo provincial, ONG, Ministerio de Salud) actúan en forma descoordinada, desperdiçando recursos y afectando el nivel de impacto del gasto.

Estos procesos de gestión demandan que, desde el territorio, se organice a estos prestadores de servicios. Pero ello demanda no solo capacidad de coordinación sino el traspaso de poder político desde el centro al territorio, para desde aquí instrumentar dinámicas que generen participación y acercamiento de los distintos niveles de gobierno a la sociedad, lo que supone construir herramientas como los presupuestos participativos, la planificación estratégica local-regional, la rendición de cuentas, etc.

Esto obliga asimismo a construir un proceso de articulación de la planificación nacional con la regional-local, así como de los marcos normativos y la clarificación de competencias y funciones de cada nivel de gobierno. Entonces, a diferencia de la dimensión cultural y de identidad, está por determinarse si es inviable un proceso nacional y que por ende la autonomía sería la salida. En esta dimensión sí está claro el fracaso de la forma de gestión

funcional y es indispensable pensar en niveles de autonomía para las regiones y las localidades, que transformen la forma de intervención funcional en una territorializada.

Se habla de niveles de autonomía porque esta no puede ser la misma para los distintos niveles de gobiernos, ni para las regiones y localidades.

Dimensión económico-financiera

En Ecuador la distribución de recursos a escala territorial ha sido inequitativa. Las razones son variadas y se han estudiado hasta la saciedad.

No obstante, se persiste en ver al centralismo como un problema geográfico —incluso se habla de bicentralismo, incluyendo a Guayaquil-Guayas— cuando en realidad se trata de una forma de organización estatal. Desde las grandes ciudades se demandan recursos pues en ellas se encuentra la mayoría de la población que migró precisamente en busca de alternativas a su empobrecimiento característico sobre todo de la ruralidad. Entramos entonces en un círculo vicioso, atendiendo a las grandes concentraciones humanas en desmedro de las rurales, que buscan en la ciudad las oportunidades que se les niega en el campo. Hoy asistimos, además, a un fenómeno adicional que es la migración hacia otros países, atribuible a la

ausencia de oportunidades y de seguridad⁷ que otrora brindaban nuestras ciudades.

Lo que cabe indagar es si las diferenciaciones son naturales o ficticias, es decir construidas a partir de diferenciaciones entre elites, y medir qué tan profundas son sus raíces o si se trata tan solo de diferencias a partir de proyectos oligárquicos excluyentes y de caudillismos regionales.

⁷ Una motivación para la migración es la inseguridad sobre el futuro: sectores de la sociedad la perciben sobre todo respecto de dotar a sus hijos de educación, que a partir de las reformas neoliberales se fue volviendo inaccesible para ellos.

Asimismo, no es posible caer en el reduccionismo de pensar el régimen autonómico como la repartición de los recursos que se generan en cada ciudad o región por algunas consideraciones:

1. Los recursos naturales le pertenecen al país, al Estado en general y no a la zona o región donde se encuentran.
2. El desarrollo y las potencialidades de algunas ciudades se generan en desmedro de otras regiones, básicamente debido a la fuerza política de algunos líderes y se ligan estrechamente a algunas tradiciones y reconocimientos históricos.
3. Debido a lo anterior, empresas públicas y privadas se ubican con sus matrices en estas ciudades y realizan sus actividades productivas en otras zonas. Es el caso, por ejemplo, de las empresas petroleras, cuya gestión no solo incluye la explotación del recurso, sino también desarrollo tecnológico e investigativo, formación del talento humano, venta del producto. En fin, explotar y gestionar el petróleo es algo más que extraerlo en una región: supone un negocio integral que a la vez involucra más regiones, ciudades e incluso países.
4. Hay regiones, ciudades y provincias que son inviables, es decir que no podrán auto-sustentarse. Es necesario, entonces, pensar en el fondo de desarrollo de las autonomías, que más que solidaridad demanda el reconocimiento de que el desarrollo de algunas ciudades ha sido posible en desmedro del de otras zonas. Es ese fondo el que financiará primero la descentralización y luego las autonomías a nivel nacional⁸.

¿Es el surgimiento de fenómenos regionales y locales una respuesta a la globalización o a la ineficiente distribución de los recursos a nivel público?

La autonomía que deberíamos construir

Mucho se ha hablado sobre las características del sistema autonómico y no cabe insistir, pero a partir de las dimensiones anteriormente descritas un proyecto autonómico básicamente debe contener elementos como:

1. Una clara definición sobre las identidades locales que se articulen con la construcción de la identidad nacional. Trabajar el proyecto nacional a partir de la gestión descentralizada, en una primera etapa, y caminar hacia la autonomía.
2. Trasladar a los gobiernos intermedios y locales la capacidad de organizar, controlar a los actores locales, prestadores de servicios públicos y privados para —desde el territorio y en forma participativa con los actores sociales— planificar el desarrollo de esa región o ciudad, e intervenir en el territorio de manera ordenada y coordinada entre todos. Esto supone un traslado de poder político-administrativo a los territorios.

3. Construcción del fondo para la descentralización, a partir de las asignaciones que actualmente se entregan a los gobiernos locales, a las que debemos sumar los recursos que se invierten desde el gobierno central y sus entidades autónomas en el territorio, para lo cual hay que territorializar el presupuesto, es decir manejar un sistema de cuentas nacionales desagregado a nivel territorial, a nivel de parroquias y a nivel funcional en el que sea posible determinar

claramente los actores y prestadores de servicios. Esto supone involucrar en este sistema de cuentas al sector y a los prestadores de servicios privados. Con esta información y cruzándola con la planificación nacional articulada a la local y regional, proceder a determinar los recursos y proyectos a desarrollarse en las regiones.

⁸ Sobre este tema véase *Impactos del TLC en la agricultura y manufactura en el ámbito provincial*, Serie Territorio 22 N, Quito, CONCOPE, 2005.

4. Las autonomías deben nacer de una política nacional; ser integrales; no solo volver autónomas a la ciudad, la provincia o la mancomunidad; abordar el tema del financiamiento y los recursos destinados al desarrollo de las autonomías. Ser autónomo significa pagar bien los impuestos, exige altos esfuerzos de las zonas autónomas. Como ya se mencionó el desarrollo de Ecuador no es uniforme, viéndolo desde su territorio: hay ciudades —la mayoría de ellas— y provincias inviables que, por modelos de desarrollo y de gestión perversos, no están en posibilidades de ser autónomas, de autofinanciarse.
5. El fondo para las autonomías no es un fondo solidario para las regiones autónomas no desarrolladas, sino uno que deberá aportar a la construcción de las capacidades de los actores locales de las regiones autónomas que no puedan autosustentarse.
6. Profundización de la democracia: el régimen autónomo que se propone construir debe existir en función de acercar el gobierno al pueblo, de construir niveles de mayor participación de la sociedad en las decisiones de los gobiernos locales, de generar mecanismos para que sea posible canalizar la participación social, sin abusar de ella⁹. Esto también enraña el desarrollo de la organización de la sociedad, la construcción del **cultivo social**¹⁰ como un elemento de apoyo al desarrollo de la región.
7. Profundizar la democracia significa superar la crisis de representatividad que existe en la institucionalidad ecuatoriana, expresada en la inestabilidad político-administrativa, para lo cual la representación política a nivel local (concejales, consejeros, miembros de las juntas parroquiales) podría ser elegida a nivel de distritos. Sin embargo, para la elección de diputados la

Se persiste en ver al centralismo como un problema geográfico —incluso se habla de bicentralismo— cuando en realidad se trata de una forma de organización estatal.

distritación no es viable. Por el contrario, habría que aspirar a tener legisladores nacionales que se preocupen por la legislación y construcción del proyecto país, que sean autoridades que superen el ámbito de la región para tener la visión integral y total.

8. Entrar en el proceso que reconstruya las relaciones de poder y sobre todo las relaciones económicas entre las regiones es básico, pero es fundamental entender que es necesario un proceso de

redistribución de la riqueza. Ni autonomías ni la descentralización aumentan automáticamente los recursos, tampoco solucionan los problemas de financiamiento en Ecuador. Hay que entender que el país es deficitario en todos los ámbitos de la prestación de servicios públicos y lo que se vaya a redistribuir entre las regiones y localidades debe incluir el déficit presupuestario. La exclusión social expresada en la pobreza no se resuelve únicamente con autonomía o descentralización: es impostergable la reforma estructural, sobre todo la redistribución de la riqueza.

La descentralización, el primer paso

Con más dudas que certezas el país se acerca a un proyecto autónomo. Es, siempre lo ha sido,

⁹ La saturación de la comunicación e información puede llevar a formas de desinformación y a forzar la participación desde la institucionalidad y la autoridad pública, así como generalizar la participación a todos los ámbitos puede terminar generando mayor apatía en la sociedad.

¹⁰ Entendido como lo que algunos autores llaman el capital social, término muy economicista que concede carácter de mercantil a relaciones y construcciones sociales más complejas que las que supone la generación de un capital. El tema ha sido tratado con amplitud en Vizer, Eduardo: «¿Capital social y/o cultivo social» en *La trama (in)visible de la vida social. Comunicación, sentido y realidad*. Argentina, Ediciones La Crujía, 2003, p. 301 y ss.

un reto para las sociedades. Pero hay que ir construyendo certezas. Una de ellas, la de que el régimen autonómico supone que los actores locales asuman responsabilidades, tarea en la que se cuenta con una experiencia tanto teórica cuanto legal y práctica como el proceso de descentralización.

La autonomía es un proceso más complejo que la descentralización porque sus motivaciones responden a otras circunstancias y deberá constituir un avance más en la consolidación del país. Como primer paso antes de ser autónomos, es imperativo mejorar y agilizar más el proceso de descentralización. La transferencia de competencias sigue siendo una alternativa válida pese a las limitaciones que ha evidenciado y que se expresan básicamente en:

1. la perversa negociación uno a uno que establece el marco normativo vigente sobre la descentralización;
2. la voluntariedad y discrecionalidad para que distintos niveles de gobierno asuman distintas funciones, lo que distorsiona la prestación de servicios y la ejecución de obras en el territorio;
3. la falta de información económica financiera territorializada, que conduce a discutir la transferencia de competencias en el vacío, sin saber a ciencia cierta los recursos (financieros, materiales, tecnológicos) que hay o que se destinan al gobierno local.

La propuesta es acercarnos a la autonomía a partir de la descentralización, con políticas in-

crementales¹¹ que permitan ir estableciendo y quemando etapas progresivamente, mientras se descubre el proyecto nacional, equitativo, justo, democrático y participativo. Esta metodología posibilita ir actuando y corrigiendo a la vez.

En Ecuador estamos al parecer llegando a un punto de inflexión, de quiebre sin retorno: la temporalidad de las distintas crisis en que nos vemos envueltos supera la coyuntura del tiempo destinado a un gobierno, se trate de uno central o uno local. Vivimos crisis políticas que se simbolizan en la desinstitucionalización del país; en la crisis de representación; en la crisis económica que profundiza la brecha entre pobres y ricos, que alienta el desarrollo de polos geográficos en los que se concentra la inversión, pero también la población y con ella la pobreza, la marginalidad y la exclusión.

Vivimos crisis de identidad. A la globalización respondemos con el surgimiento de localismos y regionalismos, ya no construimos la identidad y la cultura desde lo nacional sino desde lo local, y la simple suma de localidades no construyen la cultura nacional. Aportan, son su componente pero no pueden ni deben reemplazar a la identidad nacional.

Por último, vivimos una crisis de gestión pública. El bicentralismo —entendido no como un fenómeno geográfico sino como una forma de organización estatal— está agotado. Desde el centro no se desarrollaron las otras regiones; generamos únicamente polos de crecimiento, no de desarrollo; las grandes ciudades de Ecuador son concentraciones de pobreza; a partir de la

Desde el centro no se desarrollaron las otras regiones; generamos únicamente polos de crecimiento, no de desarrollo; las grandes ciudades del Ecuador son concentraciones de pobreza; a partir de la intervención estatal o últimamente del mercado, el proyecto nacional fracasó estruendosamente en el país.

¹¹ *Políticas públicas y la escuela incremental*, con base en escritos de Charles Liberdom.

intervención estatal o últimamente del mercado, el proyecto nacional fracasó estruendosamente en el país.

El Ecuador de hoy espera que todos demos lo mejor de cada uno. No hay tiempo para demorar las grandes transformaciones nacionales. Es hora de fijar unos pocos, poquísimos objetivos

nacionales y enrumbar al país por esos senderos. El momento nos llama a la unidad en la diversidad, a la construcción del proyecto nacional, porque se lo debemos a las futuras generaciones y para saldar las deudas con un pasado perverso, inequitativo, antidemocrático al que aún muchas veces nos sentimos atados.

