

1

Marzo
2004

Tendencia

—revista ideológico política—



Tema Central

Descentralización

Í N D I C E

Director:

Francisco Muñoz Jaramillo

Editor:

Angel Enrique Arias

Coordinadora Editorial:

Patricia Ruiz Rivera

Diseño y Diagramación:

Ma. Belén Santillán N. y Diego Arias

Diseño de publicidad:

Lucky

Comité de Auspicio:

FES - ILDIS:

Hans-Ulrich Bünger

INSTITUTO “MANUEL CORDOVA”:

René Morales

TRAMASOCIAL:

Angel Enrique Arias

Edición y Distribución:

Editorial Tramasocial

Ave. 12 de Octubre y Ladrón de Guevara of 401

Teléfono: (593) 022907694

E-mail: tramasoc@uio.satnet.net

Impreso en Ecuador

Tendencia
—revista ideológico política—

© de esta edición: a cada autor

ISSN: 13902571

Febrero 2004

Presentación

Índice

Actualidad Ecuatoriana

La Coyuntura Política

Ecuador: ¿En el atolladero de una “panamenización” petrolera?

Francisco Muñoz 7
Alberto Acosta 21

Latinoamérica

Globalización: Efectos en el Tercer Mundo

Crisis y reconversión política en América Latina

El Plan Colombia: Génesis, Realidad e Hipótesis

Rodrigo Borja 38
Julio Echeverría 41
Francisco Proaño 52

Las Tendencias Históricas

El Movimiento Indígena: Aproximaciones a la comprensión del desarrollo ideológico político

El Movimiento de Mujeres: ¿Cuál es el “Nuevo Momento”?

El Presidencialismo en el Ecuador

Luis Macas 60
Silvia Vega 68
Daniel Granda 76

Tema Central:

Descentralización en el Ecuador

Ecuador: El Reto de la Descentralización

Descentralización: Desafío de la Democracia y el Desarrollo

Descentralización y Territorio: La Experiencia del

Gobierno de la Provincia de Pichincha

Reflexiones en torno a la Descentralización

y los Gobiernos Seccionales

La Descentralización y los Gobiernos Locales:

Una Oportunidad para el Desarrollo Nacional

La Descentralización y la Situación de

los Gobiernos Seccionales

Patacoré de la Descentralización: La descentralización y la

situación de los gobiernos seccionales

Paco Moncayo 85
José Bolívar Castillo 98
Ramiro González 106

Carlos Castro R 119

Auki Tituaña 124

Gaitán Villavicencio 128

Juan Montaña 133

Documentos:

¿Que significa ser social demócrata en el mundo actual?

Declaración de São Paulo

Hans-Ulrich Bünger 137
..... 144

REFLEXIONES EN TORNO A LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS GOBIERNOS SECCIONALES



*Carlos Castro Riera **

Luego de que el Estado Nacional Unitario y Centralista cumpliera su rol histórico de articular y consolidar la integración nacional y republicana para institucionalizar y dar viabilidad al Ecuador como país, surgieron pugnas internas entre los grupos de poder económico, que expresándose como divergencias regionales, en no pocas oportunidades han puesto en riesgo la propia existencia del Estado Ecuatoriano.

Estas pugnas internas en torno a como compartir y distribuir el poder económico y político, se expresaron en movimientos federalistas, descentralizadores, autonomistas y hasta separatistas, luego de cuya resolución, sus protagonistas se olvidaron de plantear las tesis enarboladas, para una discusión y un debate nacional, serio, maduro, patriótico, al margen de intereses inmediatistas y mezquinos.

Igual sucedió con la insurrección descentralizadora y autonomista, casi separatista, iniciada con ocasión de la crisis bancaria de finales del 99 y comienzos del 2000, donde los “cruzados” por la autonomía. luego de lograr sus intereses ocultos, se olvidaron de sus consignas “cívicas”, enfundando sus armas hasta una próxima oportunidad en donde nuevamente tengan que regatear sus muy particulares intereses.

Esto significa que a lo largo de la historia de nuestro país, las reivindicaciones descentralizadoras y autonomistas, han sido utilizadas y manipuladas en forma corrupta, mezquina y antipatriótica, hasta el punto que su intenso manejo ha sembrado un profundo escepticismo ante tan trascendental problema.

Pero a pesar de tanto envilecimiento y mani-

pulación demagógica y politiquera, es necesario replantearse el tema de la descentralización con seriedad y objetividad, a partir de los desarrollos teórico-políticos y experiencias prácticas que hemos alcanzado, tanto más, si su implementación se vuelve necesaria e impostergable, convirtiéndose en una exigencia cada vez más sentida de los pueblos, víctimas del centralismo excluyente que obstaculiza un desarrollo equilibrado y equitativo de las diversas circunscripciones territoriales del Ecuador.

Al momento actual la conciencia ciudadana a nivel nacional, ha llegado a un consenso básico, que es el punto de partida para avanzar en materia de descentralización. Tal consenso se expresa en el sentido de que la descentralización, es necesaria porque permite:

- a) Acercar la administración pública a los ciudadanos, para prestar los servicios públicos con agilidad, eficiencia, eficacia y calidad.
- b) Una mayor participación ciudadana, en el ejercicio del poder político y consecuentemente una mayor democratización del mismo.
- c) Un desarrollo local, zonal, regional más equitativo y equilibrado.
- d) Una distribución del presupuesto nacional más justa y solidaria.
- e) Una veeduría y un control ciudadano más transparente y directo sobre la inversión de los fondos y bienes públicos.
- f) Generar procesos de mancomunidad para proyectos de verdadero interés y trascendencia zonal y regional.

A pesar de que existe este consenso inicial

sobre la necesidad de la descentralización, sin embargo en la práctica muy poco se ha avanzado, sin que se advierta voluntad y decisión política del gobierno actual -como los anteriores- para avanzar en este proceso, como tampoco una presión suficiente de la ciudadanía para exigir que se den pasos concretos en dicho sentido, por lo que se puede apreciar que ni en la sociedad política ni en la sociedad civil, el tema esté en el primer lugar del orden del día de la agenda política nacional.

Parecería que existen serios recelos de que el despliegue de la descentralización, nos podría llevar a una mayor descomposición nacional y que se hagan presentes posiciones caciquistas, caudillistas y demagógicas que desnaturalicen el proceso, o en su defecto, que el mismo en vez de convertirse en un instrumento para el desarrollo equitativo de la nación, se convierta en la manzana de la discordia, donde se imponga la ley del más fuerte, y se termine sacrificando a los pueblos, ahondando su situación de marginalidad.

Tal presentimiento parte de constatar la presencia de intereses que tratan de hacer prevalecer no una posición solidaria como país, como nación, sino de un tira y jala tomando como base ya sea la capacidad tributaria o en su defecto la ubicación de recursos naturales o tal o cual posición geopolítica en relación a la ubicación de equipamientos estratégicos nacionales.

Lo que está claro al margen de lo fenoménico, es que, poderosos intereses, oligárquicos ven en el actual modelo organizativo del Estado una condición para seguir usufructuando del centralismo en función de su acumulación económica en desmedro del resto del país, pues finalmente la institucionalización y permanencia de un bicentralismo con un bien logrado entendimiento -sobre la base de toda una experiencia históricas motivo suficiente para obstaculizar cualquier intento de descentralización serio, tanto más si en dicho interés coincide una poderosa burocracia estatal al servicio del bicefalismo político.

Hasta el momento muy poco se ha avanzado en términos prácticos en materia de descentralización del Estado, pues el hecho de que en la Constitución consten algunas disposiciones y que se haya dictado la Ley Especial de Descen-

tralización del Estado y de Participación Social actualmente desfasada de la ley fundamental, no quiere decir que en la realidad la descentralización camine.

En efecto las experiencias descentralizadoras han partido de las Municipalidades y Consejos Provinciales, sin una acción concertada y sostenida ni de la AME ni del CONCOPE, sino en función de los más diversos intereses inmediatos y coyunturales, frente a cuyas demandas el Gobierno del Estado, ha tenido una conducta que demuestra a su vez improvisación y reacciones desde el cálculo político también inmediatista, lo cual significa que no existe un plan y una estrategia nacional para llevar adelante la descentralización de tal manera que en estas circunstancias, el proceso podría llevarnos a incrementar el caos nacional.

De acuerdo a dichas experiencias, se han descentralizado ciertos aspectos o componentes de las carteras de Estado en materia de tránsito, salud, turismo y bienestar social, pero de lo que conocemos, no existe ninguna experiencia a nivel nacional donde toda una área ministerial haya sido descentralizada, pues si en algún municipio pequeño se ha avanzado en materia de salud por ejemplo, al parecer más que descentralización ha sido desconcentración.

Lo que sí ha ocurrido, es que más bien al interior de los Municipios y Consejos Provinciales, se han producido procesos internos de verdadera descentralización seccional con muy importantes resultados en las relaciones con las Juntas Parroquiales y en las diversas áreas de atención municipal, habiéndose constituido Empresas Municipales y Mixtas con una participación ciudadana muy aceptable, generando procesos de descentralización ágiles, eficientes, democráticos y acercando los servicios al pueblo.

En el caso de la Municipalidad de Cuenca el I. Concejo Cantonal aprobó una nueva ordenanza que regula la organización y funcionamiento de la Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca -ETAPA- dotándole de toda la capacidad jurídica para que pueda prestar sus servicios ya sea en forma directa o a través de asociaciones con personas naturales o jurídi-

* Vicealcalde de Cuenca

cas, nacionales o extranjeras, compañías de comercio, compañías de economía mixta, fundaciones o corporaciones civiles, pudiendo formar compañías anónimas con capital exclusivo o en asocio con el capital privado, de tal manera que a más de desconcentrar la gestión municipal, se han abierto las posibilidades para la colaboración entre los esfuerzos económicos públicos y privados a la vez que se han abierto los espacios para que el Directorio tenga una composición democrática con una gran participación ciudadana.

ETAPA conjuntamente con las otras empresas municipales como la de Terminales de Transportes Terrestre-EMTET-, de Servicios de Cementerios y Salas de Velaciones y Exequias -EMUCE-, de Rastro Y Plazas de Ganado-EMURPLAC- de Aseo y Recolección de Residuos Sólidos-EMAC- y de Urbanismo y Vivienda-EMUVI- constituye todo un sistema de empresas municipales económicamente autosustentables, que gozan de autonomía administrativa y patrimonial, con Directorios de gran representatividad social donde confluyen representantes de elección popular (Concejales), representantes de instituciones públicas y privadas, representantes de colegios profesionales, de las cámaras de la producción afines y organizaciones sociales, todo lo cual implica una ampliación de la participación ciudadana y mejor calidad y eficacia en los servicios públicos y por supuesto mayor veeduría y control ciudadano sobre los recursos municipales, bien entendido que los presupuestos empresariales son ratificados por el I. Concejo Cantonal con lo que se completa la contraloría social y democrática.

Dentro de las iniciativas para la descentralización, la Administración y el Gobierno Municipal ha suscrito una serie de convenios con diversos Ministerios y entidades del Gobierno Central, sin embargo de lo cual el proceso no ha sido favorecido por la actitud del Gobierno de Turno que ha entorpecido los trámites de solicitudes de descentralización, a pesar de claras disposiciones Constitucionales mandatorias, o no se han conferido competencias en su totalidad como es el caso de la petición para que la municipalidad pueda manejar todo lo concerniente a tránsito, confundiendo el Ministro de Gobierno lo que

Dentro de este proceso, cabe destacar la formación de la empresa ETAPA TELECOM S.A., compañía a la que el estado otorgó la concesión para que preste a nivel nacional los mismos servicios de telecomunicaciones, que actualmente brindan las empresas ANDINATEL Y PACIFICTEL S.A., con lo cual una empresa con capital municipal, entra a competir en el mercado de la telecomunicaciones, conjuntamente con las otras dos compañías estatales.

descentralizables y son de competencia de la policía civil nacional-, con actividades de organización, funcionamiento y control de tránsito, razón por la cual la gestión en materia de tránsito está parcialmente municipalizada generándose con frecuencia conflictos de competencia administrativa

Así mismo para favorecer los procesos de descentralización el I. Concejo Cantonal de Cuenca legisló creando los Consejos de Salud, Turismo, de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, dictó las ordenanzas respectivas de tránsito creando y normando la organización y funcionamiento de la Unidad Municipal de Tránsito UMT. En el marco del acuerdo de descentralización firmado con el Ministerio de Bienestar Social, dictó la ordenanza normando el funcionamiento del Benemérito Cuerpo de Bomberos como entidad Municipal descentralizada; y, para la implementación del acuerdo con Ministerio del Ambiente, expidió la ordenanza para el manejo del Parque Nacional del Cajas a punto de ser declarado patrimonio natural de la

son actividades desde seguridad interior del país que no son

humanidad

Como la experiencia de la descentralización ha demostrado que esta no camina sino es a partir de las exigencias de las Municipalidades y Consejos Provinciales, es menester para avanzar en este proceso la fortificación de la Asociación de Municipalidades y del Consorcio de Consejos Provinciales, y bien nos vendría para todo el país que constituyamos el Foro de los Gobiernos Seccionales, para en ese espacio ir generando, estrategias y propuestas que en firme nos conduzcan finalmente a que el Estado Ecuatoriano sea la expresión de un verdadero poder ciudadano.

dad.

Se completa el marco jurídico desconcentrador con las ordenanzas que norman la Comisión de Gestión Ambiental y la Comisión de Centro Histórico que son de carácter interinstitucionales.

Dentro de este proceso, cabe destacar la formación de la empresa ETAPA TELECOM S.A., compañía a la que el estado otorgó la concesión para que preste a nivel nacional los mismos servicios de telecomunicaciones, que actualmente brindan las empresas ANDINATEL Y PACIFICTEL S.A., con lo cual una empresa con capital municipal, entra a competir en el mercado de la

telecomunicaciones, conjuntamente con las otras dos compañías estatales. En un futuro próximo la Municipalidad como titular del servicio de telecomunicaciones prestará igualmente el servicio de telefonía móvil avanzado, quizá en asocio con otras empresas, contribuyendo de esta manera a que los usuarios a nivel nacional pueda optar por servicios de mas alta calidad con mejores tarifas.

El balance nos dice entonces que de parte del Concejo Cantonal ha existido toda la voluntad política para avanzar en el proceso descentralizador no pudiendo decir lo mismo del Gobierno Central, que no ha demostrado en la práctica ningún interés para desplegar procesos de desconcentración y descentralización.

Por el contrario, el Gobierno ha demostrado que no tiene ni plan ni estrategia para descentralizar, pero si para irrespetar disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que garantizan la distribución, participación y transferencias del Presupuesto del Estado con lo que dificulta la gestión y autonomía de las municipalidades, siendo esta una conducta que atenta ante cualquier proceso descentralizador, pues de acuerdo con la Constitución no se puede transferir competencias sin recursos, por lo que de nada sirven convenios de descentralización si no se da cobertura económica oportuna y garantizada a las competencias transferidas.

Considero que mientras las finanzas públicas y el presupuesto estatal no estén en orden, esta es una situación que se convierte en el primer obstáculo a la descentralización, ya que llana y sencillamente la administración irresponsable del Estado Centralista, maneja la caja fiscal de una manera imprevisible, reuniendo y utilizando las cuentas conforme las necesidades se presenten. Ello simplemente es la mejor condición de inseguridad para la descentralización.

Bajo las consideraciones expuestas, el proceso de descentralización del Estado, para avanzar requiere la implementación de las siguientes medidas:

1. La reforma a la Ley de Descentralización para armonizarla con la Constitución Política de la República.



2. La expedición de una Ley que concentre en los Municipios y Consejos Provinciales las actuales funciones que cumplen dependencias de los Ministerios en las provincias, así como de otros organismos de asistencia y desarrollo, garantizando que su personal en lo pertinente pasen a depender de los respectivos gobiernos seccionales.

3. La introducción de reformas a la Ley de Régimen Municipal para dotarle a las municipalidades de todas las potestades necesarias para hacer viable la descentralización. Entre esas reformas debe considerarse una en el sentido de que cualquier actividad de las diferentes carteras de estado deben enmarcarse dentro de la planificación de los respectivos Municipios y Consejos Provinciales.

4. Los Municipios a su vez deberían expedir ordenanzas que institucionalicen una estructura Orgánica Municipal capaz de dotarse de las condiciones para asumir a plenitud las tareas de un gobierno local con todas las prerrogativas de sustitución de las potestades que hoy en el día están concentradas en el Estado Nacional.

5. La expedición de una ley de transferencia inmediata a los Municipios que lo requieran, de la atención primaria de salud, la planificación educativa, el bienestar de la niñez y la adolescencia, Registro de Propiedad, la gestión en materia de tránsito y transporte las potestades en materia de medio ambiente, cultura, deportes y turismo.

6. En los debates y reflexiones sobre la descentralización se ha discutido mucho en torno a que institución debe ser el núcleo de la descentralización. Este es un falso problema en virtud de que, los Municipios tienen definidas sus propias competencias al igual que los Consejos Provinciales haciéndose presente mas bien disputas de liderazgo político que bien podrían ser resueltas con la creación de un Consejo Consultivo de Régimen Seccional bajo la coordinación de la Prefectura Provincial con la única finalidad de armonizar los planes, proyectos y programas municipales con los del Consejo Provincial a

fin de evitar duplicidad en la gestión administrativa seccional.

Así como se plantean reformas legales para fortificar las Municipalidades, deberían expedirse reformas legales para fortificar a los Consejos Provinciales, traspasándoles inmediatamente las potestades en materia de riego, vialidad, agricultura, protección de bosques, desarrollo de las cuencas hidrográficas, etc.

Como la experiencia de la descentralización ha demostrado que esta no camina, sino es a partir de las exigencias de las Municipalidades y Consejos Provinciales, es menester para avanzar en este proceso la fortificación de la Asociación de Municipalidades y del Consorcio de Consejos Provinciales, y bien nos vendría para todo el país que constituyamos el Foro de los Gobiernos Seccionales, para en ese espacio ir generando, estrategias y propuestas que en firme nos conduzcan finalmente a que el Estado Ecuatoriano sea la expresión de un verdadero poder ciudadano.

Para cerrar estas reflexiones debemos señalar que el proceso de descentralización no puede ser entendido como un problema de carácter administrativo sino como un proceso político de democratización del poder y de ampliar los espacios de participación ciudadana, de tal manera, que la descentralización no puede entenderse tampoco como una vara para las privatizaciones, pues mientras estas últimas pretenden concentrar el poder económico, en manos privadas, la descentralización pretende desconcentrar el poder, para hacerlo asequible a los mas amplios sectores ciudadanos siendo por lo tanto un objetivo dentro de la política de ampliar y consolidar la democracia participativa y la realización plena de un Estado social de derecho.