

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



ECUADOR: El Reto de la Descentralización



Paco Moncayo *

1. INTRODUCCIÓN.

“El Ecuador es un país esquizofrénico, partido, escindido mental y emocionalmente... puede llegar a la locura absoluta”... “una identidad nacional esquizofrénica puede llevar a un país a su disolución, a desmoronarse, a caer en pedazos”. “Detectado el mal, asumidas sus existencias y sus causas, no luchar contra él sería un suicidio”.

Con esas frases lapidarias pretende Miguel Donoso Pareja (1998) reflejar la situación de un país que, como el Ecuador, ha luchado denodadamente, durante los largos años de su existencia, por configurar una identidad nacional sobre la base de una historia milenaria y el fundamento de múltiples complementaridades y afinidades, estimuladas por la existencia de viejos pleitos de límites y de amenazas reales a su supervivencia, provenientes del exterior, pero que ha tenido que enfrentar paralelamente y vencer tendencias centrífugas fruto de una geografía generosa pero desintegradora y de poderes económicos y políticos regionalmente fraccionados, sin capacidad de ejercer una hegemonía coherente con el afán elemental de cualquier clase dominante, de perpetuar un sistema de acumulación que les favorece, pero que necesita paralelamente, de un nivel mínimo de adhesión de las clases subordinadas para que se transforme en un proyecto nacional. En fin, sin una burguesía nacional, con un sector importante de la oligarquía extranjera en su propio país, con ensoñaciones y nostalgias europeas en la colonia y primeras décadas de la república, *miamizadas* en la actualidad, sin raíces, sin compromiso, con una tienda de campaña siempre pronta a desarmarse y partir.

El Estado en manos de una enorme burocracia indolente, en gran parte no profesional, fruto del clientelismo político y de redes de influencia que la han vuelto ineficiente y la han paralizado. Las empresas públicas manejadas demagógicamente por administradores imprevistos, convertidas por el gobierno de turno en botín político y en centros de corrupción, con sus obreros y empleados dirigidos, en más de una ocasión por sindicalistas miopes que solamente piensan en reivindicaciones económicas inmediatas.

Un sistema educativo decadente, tanto el público como el privado, convertido en feudo de la politiquería más retrógrada, sin rendición de cuentas ni evaluación de calidad, campo de batalla de ideologías mal entendidas o apenas asimiladas, con un sector sin recursos suficientes y malgastando los pocos que dispone, victimario de la niñez y juventud que hipotecan en las carencias sus legítimas realizaciones; otro con recursos hasta excesivos, victimarios también por haber mercantilizado el facilismo y extranjerizado las conductas.

Un país sin líderes, paralizado por la inercia de los llamados a dirigirlo, carente de estadistas, estrategas, empresarios, ideólogos, anula sus opciones de futuro en manos de una cúpula demencialmente ambiciosa.

Paradójicamente, no son las masas desposeídas y excluidas, posiblemente con la excepción de los indígenas organizados, las que reclaman urgentes procesos de descentralización; son, más bien, las propias cúpulas económicas las que pretenden feudalizar el Estado para retornar a los viejos moldes del caciquismo o el ejercicio del poder en niveles casi prepolíticos por parte de los pomposamente autodenominados

* Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito

... son, más bien, las propias cúpulas económicas las que pretenden feudalizar el Estado para retornar a los viejos moldes del caciquismo o el ejercicio del poder en niveles casi prepolíticos por parte de los pomposamente auto denominados notables cabezas visibles de redes de influencia, poder, corrupción y clientelismo en el ámbito local.

notables cabezas visibles de redes de influencia, poder, corrupción y clientelismo en el ámbito local.

Frente a esta forma de concebir la descentralización, hay que presentar una alternativa democrática, que permita una renovada y en muchos casos inaugurada participación de la población para que pueda vivir a plenitud su ciudadanía, ejercer el poder para aplicar una contraloría social que haga realidad la rendición de cuentas por parte de los empleados del pueblo que se denominan “autoridades” y que suelen asumir poses de pequeños pero prepotentes dictadores o de bondadosos padres de familias ampliadas, en que se ejerce un autoritarismo paternal, por eso mismo aun más denigrante.

2. LA GEOPOLÍTICA. EL ESTADO COMO UN FENÓMENO ESPACIAL.

“Todo lo que está, está en alguna parte. Sus relaciones espaciales son las más importantes de todas. Su colocación es a su destino como el alfabeto es a la literatura”. (Roderik Peatti.) Estas aseveraciones demuestran el viejo interés de los geopolíticos por integrar el espacio como uno de los elementos esenciales del análisis político.

Se reconoce que, espacialmente, el Estado se estructura conforme a la influencia ejercida por varios factores; entre los más importantes, el modo de creación, acumulación y concentración del poder, que genera relaciones de integración y dispersión, del mismo modo que en lo social, alternativas de cooperación y conflicto. La integración y cooperación cuando hay presencia de intereses compartidos y complementaridades; la dispersión y el conflicto cuando éstos son opuestos y en situaciones de fuerte competencia. Así, la organización política del espacio se modifica movida por fuerzas centrífugas y centrípetas que determinan equilibrios más o menos dinámicos.

Los geopolíticos han expresado reiteradamente su afán de estudiar al Estado no solamente con el enfoque racional, tradicional de los filósofos, sino empíricamente, como una realidad objetiva que es resultante de circunstancias más o menos estables y modificables en diverso grado por la voluntad social de cada organización política, conforme al avance del conocimiento técnico y científico.

Los factores de mayor estabilidad relativa son el territorio, su extensión, posición geográfica, condición fundamental, posición relativa, forma, estructura física, etc. y los variables son la población, los recursos, los sistemas, las instituciones, etc.

De la observación de la organización política, desde los primeros Estados teocráticos de la antigüedad y las ciudades-Estado, hasta los Estados-nación resultantes del desarrollo capitalista en su fase mercantil y los Estados modernos y de la postmodernidad, concluyen que espacialmente la concentración y acumulación centradas generan núcleos centros de poder que ejercen relaciones de cohesión e irradiación hacia periferias subordinadas y compiten con otros núcleos en la definición de fronteras hasta las que alcanza su capacidad de influencia relativa ejercida en términos de soberanía y dominio, áreas de verdadera medición de fuerzas que producen procesos expansivos o regresivos resultantes de las capacidades confrontadas.

En el caso del Ecuador, la distribución dispersa del poder entre oligarquías de alcance provincial, con un polo económico preponderante en la

costa, otro político en la sierra norte y uno de menor capacidad relativa en la sierra sur impidió históricamente la existencia de un proyecto oligárquico nacional como el de los presidentes Castilla en el Perú o Portales en Chile, países en los cuales un solo centro de poder ejerce una sólida hegemonía que les ha permitido no solamente el control de su “hinterland” sino la capacidad de configurar un sostenido proceso expansionista hacia áreas de menor resistencia ubicadas en ambos casos, pero en diferentes épocas, hacia el norte.

El Ecuador es un país geopolíticamente disperso, sujeto a enormes fuerzas centrípetas que se derivan de su geografía, de la multiculturalidad de su población y de la débil integración socio económica. Fracturado por los dos ramales de la Cordillera de los Andes en regiones muy diferenciadas ha debido realizar esfuerzos extraordinarios para integrarlas. Al interior de las tres regiones naturales, en la serranía los nudos, en la costa y amazonía los bosques y grandes áreas inundables han dificultado la construcción de vías de comunicación. Por otra parte, no ha tenido el Ecuador ríos integradores como Colombia o el Perú, ni su costa ha permitido la integración vial como en Chile. El mar como medio de comunicación ha privilegiado la relación externa y el espacio electromagnético fraccionado también por la topografía ha hecho imposible que hasta estos mismos días lleguen a la periferia las ondas integradoras de la radio y la televisión. Por esa razón los grandes estadistas ecuatorianos se identifican históricamente por su apasionada lucha por desarrollar los medios de comunicación.

3. COLONIALISMO, DEPENDENCIA Y ORGANIZACIÓN DEL ESTADO.

En las relaciones internacionales se presentan, igualmente, procesos de acumulación y concentración que dan lugar a la presencia de Estados centrales desarrollados y a una enorme periferia subdesarrollada cada vez más empobrecida por las injustas relaciones que históricamente han regido al sistema, sobre la base de la división internacional del trabajo, elemento gravitante en la definición de los diversos pa-

trones de ocupación de los espacios territoriales de los países pobres.

Cuando los españoles conquistaron América se encontraron con un Continente que tenía diversos niveles de desarrollo: economías de agricultura excedentaria como las de Méjico y Perú; sociedades de agricultura de subsistencia, como la quiteña; y, grandes áreas relativamente vacías como las de Argentina. La Metrópoli peninsular se benefició de la colonización mediante la explotación minera, el pago de tributos, el monopolio comercial y la ocupación territorial. El énfasis se puso en la minería que por vía de España sirvió de base a la acumulación originaria de capital que hizo posible la revolución industrial; por esa razón, la economía colonial se concentró a las áreas de explotación minera y en los puertos de embarque, mientras el resto del territorio se organizó para el abastecimiento de los principales centros mineros. La Audiencia de Quito, “rica en minas pobres” se especializó en la producción textil, en la agricultura de consumo interno y, posteriormente, en la exportación de productos tropicales.

La estratificación social colonial se fundamentó en criterios de raza y de riqueza. Con esa herencia nefasta nacieron a la vida independiente los países “el último día del despotismo y primero de lo mismo”. La organización política española fue vertical y la administración rígidamente centralizada. Es el caso de los consulados: “El monopolio comercial del Consulado de Lima es más aborrecido en Buenos Aires, Valparaíso y Guayaquil que el mismo monarca” El lujo y boato de Lima se sostenía... con una redoblada exacción económica a la producción ca-

El Ecuador es un país geopolíticamente disperso, sujeto a enormes fuerzas centrípetas que se derivan de su geografía, de la multiculturalidad de su población y de la débil integración socio económica.

caotera de Guayaquil...Lima era el embudo succionador de la riqueza sudamericana...” (Bákula) La excepción la constituyó el cabildo, como instancia de relativa autonomía.

A partir de 1650 se produjo la primera crisis primaria exportadora con una drástica disminución en la producción minera que provocó la descomposición de los circuitos comerciales internos, nuevas formas de explotación de los territorios coloniales y la diversificación de la producción difícil de manejar con el estilo mercantilista de la política española. En lo interno se produce el despojo de las tierras de los indios que son expulsados a territorios marginales o adscritos a la propiedad de la tierra en condiciones de servidumbre. La plantación y la hacienda reemplazan a la industria de la minería. En el caso del Ecuador la competencia de los géneros importados de Inglaterra, significó el fin de la incipiente industria, produjo una grave crisis financiera e inestabilidad política que terminó expresándose en afanes independentistas.

La revolución industrial y el traslado de la hegemonía del poder a Inglaterra significaron una profunda modificación del relacionamiento externo latinoamericano, en el marco de una relativa complementariedad, por la carestía de recursos naturales de la nueva metrópoli que llegó a invertir hasta un 7 % de su PIB en las áreas periféricas. Solamente una cuarta parte constituía inversión privada directa, lo demás sirvió para ampliar el capital social y la infraestructura, especialmente en las áreas vacías. Se incrementó la demanda europea de productos agrícolas y la oferta de productos manufacturados, grandes migraciones aliviaron a Europa de las presiones demográficas en virtud de una mejoría notable de las condiciones sanitarias. Del comercio incrementado se benefician sectores extranjeros y grupos nacionales minoritarios, normalmente en una sola actividad productiva en la cual se especializó cada país para vincularse al sistema internacional de comercio. La ocupación del espacio estuvo directamente vinculada con la especialización mono primaria exportadora. En el caso ecuatoriano, la exportación agrícola significó la colonización interna de sectores importantes de la costa y la creación de una clase exportadora que posteriormente fue la protagonista de la re-

volución liberal de inicios del presente siglo.

El traslado de la hegemonía desde Europa hacia Norteamérica agravó las condiciones de dependencia. La crisis del cacao dio lugar a grandes agitaciones internas que pusieron en peligro la estabilidad política y dieron lugar a enfrentamientos violentos como los de 1922 y 1923 y a transformaciones revolucionarias como las de julio de 1925. Las luchas interregionales polarizadas políticamente en la ecuación liberal conservadora mantuvieron en constante agitación al país en los años 30 y 40. Solamente en las décadas siguientes con el auge bananero que amplió la frontera agrícola y mejoró las condiciones del comercio externo, alcanzó el país un respiro de estabilidad.

La explotación petrolera iniciada en la década de los años setenta modificó drásticamente la situación interna del país. En primer lugar el Estado, históricamente pobre, comenzó a disponer de recursos excepcionales que le permitieron adoptar un papel protagónico en la conducción de la economía nacional. En el marco de la aconsejada sustitución de importaciones de la escuela cepalina dedicó importantes recursos a esa finalidad. Estimuló a la casi inexistente industria con la entrega de importantes recursos financieros y la protegió con altas tarifas, construyó una importante infraestructura vial y energética y, lo que es más, comenzó el propio Estado, por intermedio de varias de sus instituciones, incluidas las Fuerzas Armadas, a crear sus propias empresas. Las instituciones creadas incrementaron notablemente la burocracia, fortaleciendo de esa manera también por primera vez en la historia a la clase media que alcanzó una importante representación política en los partidos de centro izquierda y conformó organizaciones gremiales fuertes que pudieron lograr la promulgación de una legislación protectora que les permitió negociar en condiciones ventajosas sus derechos laborales con un patrono indiferente o demagógico. En esa época, las instituciones centrales asumieron responsabilidades históricamente propias de la provincia y municipios, los cuales, muchas veces por comodidad, abdicaron de sus potestades. Estos han sido los antecedentes y el origen del Estado prestador de servicios, redistribuidor de ingresos, centralista, paternalista,

burocratizado e ineficiente que está en crisis en gran medida por sus propias irracionalidades, pero especialmente por haber fracasado en su intento de liberarse de su relacionamiento externo primario exportador.

4. DESEQUILIBRIOS ESPACIALES, CAUSA Y EFECTO DE DESEQUILIBRIOS ESTRUCTURALES.

La realidad del subdesarrollo nacional disperso, sin una burguesía nacional capacitada para conducir un proyecto de país que reciba un grado mínimo de adhesión de las clases subordinadas, genera importantes desequilibrios que son causa y efecto de la débil identidad nacional y de las permanentes expresiones de un regionalismo enfermizo que no es patrimonio de ninguna región, que no se siente con idéntica fuerza en todas las clases sociales, que sirve como instrumento de manipulación política en las dos principales ciudades y que pone en peligro la propia supervivencia del Estado. La verdadera situación es la de un país con enorme concentración de la riqueza en pocas manos, de una clase media que tiende a desaparecer y de una masa de gente empobrecida, desempleada o subempleada, que no recibe de la sociedad los medios indispensables para subsistencia. Esa situación social es causa y efecto de las disparidades regionales. La riqueza se acumula en las dos principales ciudades y en otras que pueden ejercer presiones para recibir una participación mínima en el disfrute de los recursos del erario nacional. Por otra parte, la democracia fundamentada en el número de adhesiones electorales hace que los conductores de la política centren su atención en las dos urbes más pobladas, entregándoles medios que por grandes que sean serán siempre insuficientes dada la enorme migración que provocan los llamados salarios ocultos de la gran ciudad. Se producen entonces relaciones espaciales al interior del país con periferias tributarias de centros acumuladores y no difusores de desarrollo. A estos fenómenos hay que sumar las subordinaciones sectoriales que se complementan negativamente con las anteriores, normalmente una agricultura de consumo interno mal remunerada, con precios que favorecen a los centros urbanos y la producción de materias pri-

mas igualmente mal pagadas por una industria incipiente débil y acostumbrada a la sobreprotección estatal. Algo similar sucede con la agricultura de exportación que genera recursos tan altos, generalmente subfacturados y que deja en una enorme desventaja a la producción para el mercado interno, mercado que tiene hoy que competir con productos agropecuarios subsidiados en Europa y Estados Unidos. Estas diversas inequidades o desequilibrios deben ser considerados entre los principales factores de generación de relaciones espaciales injustas y del bicentralismo que hoy se desea superar.

Como resultante de esos desequilibrios, Patrio López establece la presencia de segmentos diferenciados económicamente: a) Un segmento petrolero, generador del 17% del PIB, b) Un segmento urbano moderno que integra el alto comercio, las finanzas, la industria y genera el 49% del PIB, c) Un segmento rural moderno que participa con el 17 % del PIB, d) Un segmento urbano tradicional compuesto por artesanos, microempresarios, empleados que generan el 13 % del PIB, y e) Un segmento rural tradicional con el 5% del PIB.

En términos de caracterización espacial el mismo autor establece la existencia de: a) Subespacio urbano central, propio de las urbes grandes e intermedias, b) Subespacio de periferia activa correspondiente a las áreas rurales de explotación económica moderna y, c) Subespacio de periferia pasiva, conformado por las co-

La verdadera situación es la de un país con enorme concentración de la riqueza en pocas manos, de una clase media que tiende a desaparecer y de una masa de gente empobrecida, desempleada o subempleada, que no recibe de la sociedad los medios indispensables para subsistencia.

La globalización neoliberal pone énfasis en la construcción de un ordenamiento internacional favorable al gran capital financiero, a las empresas que lo controlan y a los países sede de las mismas.

comunidades campesinas e indígenas en el segmento rural tradicional.

5. GLOBALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO ESPACIAL.

En la década final del presente siglo, luego de la caída del muro de Berlín paradigmática del triunfo del capitalismo desarrollado occidental en la guerra fría, de la disolución de la Unión Soviética y del fracaso del denominado socialismo real, el mundo ha retornado a la globalización capitalista, ahora con una hegemonía compartida por países que se encuentran sólidamente instalados en la etapa posindustrial, en la economía basada en el conocimiento y bajo la égida de las grandes corporaciones transnacionales que ponen las condiciones de una integración asimétrica frente a economías de débil desarrollo industrial y otras que han reprimarizado su comercio exterior con las mismas injustas condiciones de intercambio de la era industrial y que constituyen las dos terceras partes de la población mundial.

La globalización neoliberal pone énfasis en la construcción de un ordenamiento internacional favorable al gran capital financiero, a las empresas que lo controlan y a los países sede de las mismas. Si antes se opuso a la integración en la medida de que les era preferible el tratamiento bilateral condicionado al multilateral, ahora patrocina la multilateralidad con países de Estados débiles que les permitan un relacionamiento con poderes locales más fácilmente controlables. Por otra parte la teoría de la desestatización de las economías dependientes encuentra en las auto-

nomías locales un instrumento tan útil como lo han sido las ONGs, para disminuir el tamaño del estado y liberar recursos que permitan priorizar el servicio de la deuda externa sobre la satisfacción de las necesidades sociales básicas. Es clara también la intención de flexibilización laboral que se persigue al tratar de debilitar sino destruir a los grandes sindicatos de servidores públicos, causantes según esta teoría de los desequilibrios fiscales que afectan a las economías pobres. Ramón Torres dice al respecto: “Pero la globalización hoy, como la conquista en el pasado, intenta negar las particularidades y diversidades que nos constituyen como pueblos y naciones... Los procesos de reforma del Estado marcados por tendencias hegemónicas de orientación neoliberal deben ser disputados o concertados desde intereses democráticos y plurales. Requerimos una visión integradora hacia fuera y hacia dentro, es absurda una reforma que globalice al mundo y que fraccione o localice a nivel nacional o interno a cada país... el concepto de lo local solamente existe en correspondencia con lo regional, lo nacional lo global, de lo contrario constituye una abstracción sin base material, territorial o social concreta”.

José Luis Coragio se preocupa con justa razón por la posibilidad de que las regiones autónomas puedan relacionarse directamente con los mercados internacionales gracias a una especialización exportadora y que zonas deprimidas u otras orientadas a un mercado interno de demanda recesiva queden como áreas sociales compensatorias a expensas de la beneficencia estatal y asevera: “La ideología neoliberal del mercado como único asignador de recursos escasos es una ilusión paralizante, cuya capacidad destructora ya está a la vista”. La destrucción se refiere a la estructura nacional solidaria en beneficio de la “racionalidad” de una economía globalizada.

6. EL TEMA DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

Fernando Carrión diferencia tres conceptos centrales en esta clase de procesos: La **descentralización** como transferencia de competencias y recursos de un nivel central de gobierno, la **desconcentración** como delegación

de competencias de una administración central a órganos dependientes de ella y el **descentramiento** o **privatización** como mecanismo de “debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público. Los dos primeros permiten una distribución de la centralización dentro del propio Estado, el tercero “una pérdida de la centralidad en lo público, estatal y la política”. El análisis de esta última forma de afectación al Estado plantea la necesidad de definirse entre dos alternativas: la que plantea desde la sociedad civil una disminución de las potestades del Estado y pone énfasis en la “soberanía del consumidor” o la que procura democratizar al Estado racionalizando la administración pública desde una percepción espacial que permita una mejor integración nacional y privilegie la participación.

Con similar aproximación enfoca este tema Patricio López que define, siguiendo a Boisier, los términos de **deslocalización** geográfica de actividades productivas, la **desconcentración**, la **descentralización** y la **delegación**. La descentralización puede, según el mismo autor, ser de varios tipos: funcional, territorial, política y mixta.

Por su parte Jerry Silverman define una tipología de descentralización que considera: la **desconcentración**, la **delegación** y el **traspaso**. La desconcentración corresponde a la asignación de ciertas funciones a oficinas locales de ciertos ministerios o sucursales de los mismos; la delegación implica la asignación de responsabilidades para la planificación, implementación y o mantenimiento de inversiones en agencias paraestatales y otras instituciones semiautónomas; el traspaso corresponde a niveles diversos de autonomías para gobiernos locales que actúan solamente limitados por lineamientos de política nacional, sus capacidades de recursos y el ámbito físico de su responsabilidad.

Todos los autores insisten en que el gobierno local efectivo requiere de un gobierno central también efectivo y fuerte, el cual debe ejecutar las funciones para las cuales tiene una ventaja comparativa. El gobierno central deberá mantener funciones relativas al manejo de agregados monetarios, la eliminación de tarifas internas, la coordinación de tarifas externas, la mantención

Es sin embargo importante que entre lo local y lo central se establezca una estructura intermedia, como se realizó en Chile, o que se establezca un proceso de provincias autónomas con proyección a la conformación paulatina de regiones.

de sistemas legales y judiciales, la defensa nacional, las relaciones internacionales y otras que tiene alta prioridad para el país entero.

Eduardo Angeloz, al referirse a la experiencia del Estado de Córdoba, en Argentina, establece la necesidad del nivel estatal para resguardar los equilibrios sociales y políticos, para garantizar los derechos individuales y sociales de los ciudadanos, para asegurar una justicia imparcial y expeditiva, una seguridad compatible con dichos derechos, un papel distributivo que impida graves desequilibrios sociales y espaciales, la defensa de la ecología como garantía de calidad de vida para las futuras generaciones, la garantía del mercado y la intervención cuando se producen fallas en sus mecanismos, la infraestructura de obras y servicios públicos de prioridad nacional, todo esto sobre la base de principios de subsidiaridad, que permite que el sector privado haga lo que puede hacer mejor que el Estado y el de descentralización que mantiene que los servicios deben prestarse en el nivel más próximo a la ciudadanía.

Uno de los elementos fundamentales de la descentralización se refiere al campo financiero. Según el propio Silverman, ésta es importante en la medida que permite la movilización creciente de recursos locales, la reducción de gastos nacionales, el mejoramiento de la eficiencia en el gasto, la reducción de agencias centrales operando en el nivel local y el incremento de los fondos locales a la inversión a costa de gastos corrientes. Normalmente los fondos de que disponen los gobiernos locales son transferidos por el

gobierno central, el cobro de impuestos locales, las tasas por servicios, los préstamos obtenidos y contribuciones. En muchos casos los gobiernos centrales han condicionado la transferencia a la contraparte local y a la eficiencia de las inversiones.

En el caso del Ecuador, la municipalización tiene un antiguo antecedente y una profunda raigambre; algo similar sucede con la concepción provincial a pesar de algunas evidentes irracionalidades, así como a la obsolescencia de los criterios que la generaron. No ha tenido la misma suerte la regionalización que con distintas opciones se ha planteado desde hace ya algún tiempo, unas veces por franjas horizontales como un mecanismo de ruptura del condicionamiento geográfico, otras por regiones históricamente conformadas o, finalmente, con el criterio de las cuencas hidrográficas. Es sin embargo importante que entre lo local y lo central se establezca una estructura intermedia, como se realizó en Chile, o que se establezca un proceso de provincias autónomas con proyección a la conformación paulatina de regiones. De todas formas debe tomarse en cuenta la importancia de que entre los requerimientos de la globalización y sus beneficiarios locales se establezcan como filtros indispensables los niveles nacional y regional. El Estado responsable de los asuntos y proyectos de prioridad nacional, las regiones de proyectos que involucren a varias provincias, éstas para los asuntos de su jurisdicción y los municipios como elementos centrales de la participación que aseguren una auténtica descentralización democrática.

7. ASPECTOS JURÍDICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

Las preocupaciones de los ecuatorianos por la descentralización son de antigua data. La Junta Nacional de Planificación propuso la creación de regiones horizontales con la intención de vencer la regionalidad vertical que había polarizado históricamente al país. Se crearon organismos regionales de desarrollo para estimular el desarrollo armónico del territorio. Varias de esas instituciones de desarrollo regional realizaron esfuerzos de planificación descentra-

lizada. Es importante señalar El Plan de Desarrollo Regional del Centro de Reconversión Económica de Azuay, Cañar y Morona Santiago que empleó una metodología de áreas básicas con la participación directa de las pequeñas comunidades.

Con el fin de establecer competencias descentralizadas se han promulgado disposiciones constitucionales y legales que es necesario analizar brevemente.

1 7.1 LEY DE RÉGIMEN MUNICIPAL (1966)

Mediante esta ley se crean las **Juntas Parroquiales** como “organismo auxiliar del gobierno y la administración municipales... e intermedio entre estos y sus representados inmediatos” Las Juntas deben velar por el cumplimiento de las ordenanzas, acuerdos y resoluciones municipales, presentar informes al Alcalde cuidar de los bienes municipales y tramitar solicitud de obras o prestación de servicios, entre otras obligaciones.

En la misma ley se crean los **Cabildos Ampliados** con carácter simplemente consultivo y conformados por los concejales en funciones, los cinco últimos alcaldes, los diputados provinciales y el prefecto o su representante, un representante del gobierno central y de los organismos desconcentrados.

Se permite también a las Municipalidades constituir **empresas públicas** o **mixtas** para prestar servicios públicos, autónomas de los municipios en cuyos directorios deben estar representados el Concejo y la población.

1 7.2 LA LEY DE DESARROLLO SECCIONAL.

Esta ley fue promulgada por el Congreso Nacional en 1990 y por ella se creó el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) por el que se entrega el 10% de los ingresos corrientes netos (ICN) del Presupuesto general del Estado a partir de 1993, a los organismos seccionales autónomos, de modo que el 5.8% les corresponde a los Municipios y el 1.8% a los Consejos Provincia-

les. El reparto obedece a criterios de densidad poblacional y de necesidades no atendidas. La diferencia, 2.4%, sirve para financiar el Fondo de Inversiones Municipales (FIM) contraparte de un Programa de Desarrollo Municipal (PDM) valorado en 300 millones de dólares americanos de los cuales varios organismos internacionales aportan con 208 millones.

1 7.3 LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. (1993)

Esta ley refleja de manera completa la visión del Estado desde las fórmulas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, agencias del nuevo ordenamiento económico internacional globalizado, expresadas en el Consenso de Washington y entusiásticamente recogidas por los gremios de la producción y su representante, la derecha política ecuatoriana. Entre los principios que constan en la ley se encuentra el de la **coparticipación** en la gestión pública y tiene como finalidad “promover, facilitar y fortalecer la **participación del sector privado** y de los **sectores comunitarios y de autogestión** en las áreas de explotación económica, reservada al Estado”. Sobre la **descentralización** se establece que “**tiene por objeto la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales**”. Por otra parte, sobre la **desconcentración** determina como su finalidad “**transferir funciones, competencias, tributos y responsabilidades administrativas y de gestión tributaria del gobierno central a sus propias dependencias provinciales**”. En ninguno de estos casos se toma en cuenta la necesaria democratización y participación popular indispensables para el logro de auténticas descentralización y desconcentración.

Es, por otro lado, muy evidente la intención, de descentramiento o privatización, en el sentido dado a esta palabra por Fernando Carrión. Así, al hablar de desmonopolización, delegación de servicios públicos a la iniciativa privada y privatización se hace referencia con exclusividad al capital privado y se deja de lado a la propiedad comunitaria y de autogestión. Con la entrega a los trabajadores de una parte minoritaria de las ac-

En las actuales circunstancias parece que lo aconsejable será seguir el enfoque dado por los asambleístas que elaboraron la nueva Constitución, dando énfasis a la relación Estado, Provincia, Municipio y dejando abierta la posibilidad de que varias provincias puedan, sobre la base de conveniencias prácticas, organizar regiones que les permitan llevar adelante proyectos que abarquen espacios más amplios que el provincial.

ciones se los compromete con la privatización y se los integra a la moda neoliberal privatizadora con el pretexto de una presunta democratización del capital.

1 7.4 LEY DE RÉGIMEN PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (1993)

En Esta ley, evidentemente más democrática que descentralizadora, se establece la integración y participación de la comunidad tanto en el financiamiento de los proyectos, como en la identificación de las necesidades, en la planificación, en su ejecución y en su mantenimiento. Se establecen, además, zonas metropolitanas para efecto de la desconcentración administrativa y de servicios, así como para hacer viable la participación de los habitantes.

1 7.5 LEY DE DESCENTRALIZACIÓN.

Tiene la finalidad de fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública, entendida esta como la posibilidad de que todos los sectores sociales se involucren activamente en la

Frente a esta realidad es indispensable la reforma a fondo del Estado ineficiente, obeso, despilfarrador, centralizador y cupular, para mediante una descentralización democrática ser capaces de hacer posible una auténtica participación popular, una más justa distribución de la riqueza, una real aplicación de los mandatos constitucionales de rendición de cuentas y responsabilidad, una mejor prestación de los servicios públicos y, en resumen, el desarrollo social y geográficamente equilibrado que ha sido una permanente aspiración del país.

vida jurídica, política cultural y económica. La participación se produce mediante los **comités barriales, las federaciones barriales, las juntas parroquiales y las asambleas barriales y parroquiales**. Se establece una personería jurídica para los comités barriales y que su ámbito dependa de lo que establezca el Concejo Municipal. Estos organismos participarán en la planificación, el control de las obras, el fomento de proyectos autogestionados, el cuidado de las obras y el trabajo comunitario mediante mingas. Las federaciones cumplen gestiones ante organismos estatales, seccionales y privados para apoyar a los comités. Las Juntas parroquiales aceptan las propuestas de los organismos antes citados y las tramitan al municipio, designan comités de gestión y vigilancia de las obras y servicios. Las organizaciones de los pueblos indí-

genas y negros tienen a su cargo el cuidado del medio ambiente, la administración de obras y la participación en el mantenimiento del orden público

1 7.6 NORMAS CONSTITUCIONALES.

En el Título I, Art. 1. relativos a los principios fundamentales de la organización del Estado, se establece que El Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, **unitario**, independiente, democrático, **pluricultural y multiétnico**. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de **administración descentralizada** y en el Art. 3 se determina, entre los deberes primordiales del Estado, el de **fortalecer la unidad nacional en la diversidad**. Estas normas definen al Estado ecuatoriano como unitario y administrativamente descentralizado, pluricultural, multiétnico y diverso, características que definen el contenido de la mayor parte de la normatividad constitucional.

En el Título III Art. 45 se dispone la creación de un sistema nacional de salud, que se integrará con las entidades **públicas, autónomas, privadas y comunitarias** del sector y funcionará de manera **descentralizada, desconcentrada y participativa**. De la misma forma, en la sección quinta referida a los grupos vulnerables se establece la creación de un sistema nacional **descentralizado** de protección integral para la niñez y la adolescencia en el marco del cual **los gobiernos seccionales formularán políticas locales y destinarán recurso para servicios y programas orientados a niños y adolescentes**. En la sección sexta, se crea el sistema nacional de seguridad social y se dispone que la prestación del seguro general obligatorio será responsabilidad del I.E.S.S. entidad autónoma cuya organización y gestión deberán regirse por los criterios de eficiencia, **descentralización y desconcentración**. En la sección octava se dispone que el sistema nacional de educación incluya programas de enseñanza conformes a la diversidad del país, el mismo que deberá incluir estrategias de **descentralización y desconcentración administrativas, financieras y pedagógicas**. De igual forma, en el Título quinto, al referirse a la función pú-

blica se dispone que la administración se desarrollará de manera **descentralizada y desconcentrada**.

El Título XI está dedicado en su totalidad a la organización territorial y a la descentralización. En el capítulo 1. Sobre el régimen administrativo y SECCIONAL se determina que el territorio del Ecuador es indivisible y se mantiene la organización tradicional en provincias, cantones y parroquias, pero incluyéndose **circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas**. Seguidamente se manda que el Estado impulse, mediante la **descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza**. El gobierno central deberá **transferir progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente. Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan**. En virtud de la descentralización, **no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias**.

En el Capítulo 3, se regula la existencia de los gobiernos **seccionales autónomos**, que serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la **administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras. Las provincias, cantones y parroquias se podrán asociar para su desarrollo eco-**

nómico y social y para el manejo de los recursos naturales. La ley cuidará de la aplicación eficaz de los principios de **autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana**.

Los gobiernos seccionales autónomos **generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad. La asignación y distribución se regirán por los siguientes criterios: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa**. Los recursos para el funcionamiento de los organismos del gobierno seccional autónomo estarán conformados por **rentas generadas por ordenanzas propias, transferencias y participaciones que les corresponden que no podrán ser inferiores al quince por ciento de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central; Los recursos que perciben y los que les asigne la ley; y los recursos que perciben en virtud de la transferencia de competencias. Se prohíbe toda asignación discrecional de recursos, salvo en casos de catástrofe**.

El art. 233 dispone que en cada provincia haya un consejo provincial con sede en su capital, conformado con un número de consejeros fijados en relación directa con su población, **la mitad más uno de los cuales serán elegidos por votación popular, y los restantes designados por los concejos municipales de la provincia, de cantones diferentes a los que pertenezcan los consejeros designados por votación popular**. El prefecto será el máximo personero del consejo provincial el cual representará a la provincia y promoverá y ejecutará **obras de alcance provincial en vialidad, medio ambiente, riego y manejo de las cuencas y microcuencas hidrográficas de su jurisdicción**. Para evitar la concentración en el área urbana por consideraciones electorales, manda que **ejecutará obras exclusivamente en áreas rurales**.

En el nivel más bajo de la organización política se crea en cada parroquia rural **una junta parroquial de elección popular**. Se establece

también **formas de control social y de rendición cuentas, así como regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales.**

Al tratar en el Título XII sobre el sistema económico se establece que en el marco de una economía social de mercado, le corresponderá al Estado **formular, en forma descentralizada y participativa, planes y programas** obligatorios para la inversión pública y referenciales para la privada; mientras que, en el campo de la planificación económica y social, se dispone que el sistema nacional de planificación deba estar a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República, **con la participación de los organismos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley.**

En los organismos del régimen seccional autónomo **podrán establecerse departamentos de planificación responsables de los planes de desarrollo provincial o cantonal, en coordinación con el sistema nacional.**

Finalmente, existe un régimen seccional dependiente de la Función Ejecutiva, la cual designa un gobernador por provincia, un jefe político por cantón y un teniente político por parroquia.

Del resumen presentado se observará que en las normas constitucionales se encuentran contenidas disposiciones suficientes para permitir la aplicación de una descentralización ordenada que haga realidad una aspiración sentida de la mayoría de los ecuatorianos.

8. CONCLUSIONES.

Las disparidades regionales son evidentemente fruto de un desarrollo histórico específico de América Latina, con las particularidades nacionales que se han especificado en el caso ecuatoriano con una bipolaridad político económica, que concentra riqueza y poder a costa de una periferia empobrecida y que exacerba las diferencias regionales como elementos de la lucha por la hegemonía hasta el momento no resuelta. Frente a esta perversión existen complementariedades que han permitido la continuidad histórica de un estado unitario débil y

víctima del cercenamiento territorial por parte de sus vecinos.

Los desequilibrios regionales son causa y efecto de varias otras formas de desequilibrios como son los sociales fruto de una extremada concentración de la riqueza y de la existencia de masas empobrecidas marginales en la generación de una demanda interna que permita el desarrollo de un dinámico mercado interno; adicionalmente las disparidades entre áreas rurales tributarias de las urbanas; de una agricultura moderna de exportación frente a otra tradicional para el consumo interno; de sectores secundarios y especialmente terciarios modernos y protegidos por diversas formas de subsidios, frente a sectores primarios subordinados, y todos ellos no integrados ni vertical ni horizontalmente de modo de crear una economía complementaria y equilibrada.

La economía petrolera permitió la existencia de excedentes distribuibles desde el Estado, la creación de un aparato estatal fuerte que fue irracionalmente agrandado al transformarse en botín político y ser administrado por personas incompetentes, algunas de ellas al servicio de redes de corrupción vinculadas, en algunos casos, con los procesos electorales. La concentración de potestades y atribuciones por parte de los organismos centrales, así como la cómoda e irresponsable abdicación por parte de las provincias y municipios de sus tradicionales atribuciones, han afectado a la eficiencia e inclusive a la propia legitimidad del Estado que ha entrado en aguda crisis y que, por lo tanto debe reformarse.

Las concepciones neoliberales tienden a debilitar a los estados nacionales, desregular las relaciones internas, especialmente las laborales, poner en contacto de la manera más directa a los productores de bienes de exportación con los mercados dominados por las grandes potencias económicas, de ser posible sin la participación del nivel Estatal, a privilegiar el pago de la deuda externa sobre el gasto público, favorecer al mercado y a las clases sociales poderosas que lo pueden controlar en su beneficio, reprimarizar a las economías periféricas en la nueva división internacional del trabajo, todo lo cual se hace evidente en la concepción de la descentraliza-

ción dependiente por ellos planteada.

Son varias las alternativas planteadas en cuanto a las instancias de descentralización. Los municipalistas esperan una provincia relativamente débil y una relación directa con el estado. No hay que olvidar la fiebre cantonizadora que ha dado como resultado la existencia de alrededor de 112 organismos municipales. Los provincialistas esperan una autonomía en ese nivel y una capacidad de ejercer ciertas potestades jerarquizadas en la relación Estado, Provincia, Municipio. Los regionalistas han propuesto distintas formas de división territorial del país con el fin de integrar varias provincias a espacios más racionalmente estructurados, sin embargo durante varias décadas los intentos de regionalización han fracasado. En las actuales circunstancias parece que lo aconsejable será seguir el enfoque dado por los asambleístas que elaboraron la nueva Constitución, dando énfasis a la relación Estado, Provincia, Municipio y dejando abierta la posibilidad de que varias provincias puedan, sobre la base de conveniencias prácticas, organizar regiones que les permitan llevar adelante proyectos que abarquen espacios más amplios que el provincial.

Existen las normas constitucionales, legales y reglamentarias suficientes y convenientes para que el proceso descentralizador se cumpla. Además, hay en la casi totalidad de los ecuatorianos la convicción de la necesidad de cambiar radicalmente la actual estructura, fruto de un amplio debate político y académico realizado durante décadas. Lo que no se ha observado es una voluntad real por parte de los conductores del Estado para llevar a efecto el proceso transformador, en ocasiones por la parálisis que produce el

sectarismo y, en otras, por la adhesión al inmovilismo fruto de intereses mezquinos de los beneficiarios de la estructura que permite el abuso corrupto del poder, en beneficio propio o de terceros.

Frente a esta realidad es indispensable la reforma a fondo del Estado ineficiente, obeso, despilfarrador, centralizador y cupular, para mediante una descentralización democrática ser capaces de hacer posible una auténtica participación popular, una más justa distribución de la riqueza, una real aplicación de los mandatos constitucionales de rendición de cuentas y responsabilidad, una mejor prestación de los servicios públicos y, en resumen, el desarrollo social y geográficamente equilibrado que ha sido una permanente aspiración del país. Como contraparte, construir un Estado suficiente, con capacidades de definir las grandes políticas nacionales en el marco de un proyecto nacional de consenso, de complementarse con los niveles provincial y municipal, de redistribuir con justicia la riqueza nacional, de asegurar la vigencia de los derechos humanos, de conducir unas justas relaciones internacionales con énfasis en la integración latinoamericana, de dar vigencia a una seguridad preventiva en lo interno y externo, de llevar acabo los proyectos de alcance nacional, en fin, de cumplir efectiva, eficiente y económicamente su fin último: procurar el mayor bienestar para el mayor número posible de los ecuatorianos.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

1. PROGRAMA DE GESTIÓN URBANA. ¿DESCENTRALIZAR AMÉRICA LATINA?. GTZ. PGU. QUITO. 1995.
2. LÓPEZ PATRICIO Y OTROS. DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO. ILDIS. QUITO. 1995.
3. ECUADOR DEBATE DESCENTRALIZACIÓN: ENTRE LO GLOBAL Y LO LOCAL. ALBAZUL OFFSET. QUITO 1998.
4. CORDES. DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS MUNICIPALES. QUITO 1993.
5. LÓPEZ REAL BYRON. DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL. ABYA - YALA. QUITO. 1999.
6. NUEVA SOCIEDAD. DESCENTRALIZACIÓN, REFORMA E INSTANCIAS LOCALES. 1996.
7. SIERRA ENRIQUE. ECUADOR POTENCIAL TERRITORIAL. GRUPO EDIDAC. QUITO 1997.