

El reto de las autonomías

< POR PACO MONCAYO GALLEGOS* >



En un artículo exclusivo para *GESTIÓN*, el Alcalde de Quito reflexiona sobre el marco en el cual los alcaldes y prefectos del país que se han reunido en Guayaquil, Quito, Cuenca y Portoviejo, impulsan una Ley de Autonomías.

“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 caerse en pedazos... Detectado el mal, asumidas su existencia y sus causas, no luchar contra él sería un suicidio”.

Con esas frases lapidarias describe **Miguel Donoso Pareja** (1998) la situación de un país que, como el Ecuador, ha intentado, con resultados parciales, construir una identidad nacional. Lo ha hecho sobre la base de factores aglutinantes como una historia común milenaria, la existencia de múltiples complementariedades y afinidades, el estímulo negativo de amenazas comunes derivadas de los viejos pleitos de límites, a la vez que enfrentando retos importantes y tendencias centrífugas resultantes de una geografía generosa pero desintegradora, de una población étnica y culturalmente fraccionada, de

Ilustración: Kiko Rodríguez.

poderes económicos y políticos regionalmente estructurados, sin capacidad de ejercer la hegemonía y definir un proyecto nacional, y con un sistema político y administrativo centralista y centralizado, divorciado de la realidad geográfica y sociológica del país.

A pesar de los esfuerzos esporádicos de estadistas como **Vicente Rocafuerte**, **Gabriel García Moreno** y **Eloy Alfaro**, fue solamente en la segunda mitad del siglo XX que a la luz de las tendencias de integración regional y subregional y de las corrientes económicas desarrollistas de la Cepal, que el Ecuador pudo plantear un débil proyecto nacional que fue explicitado en los planes de desarrollo de los años sesentas y setentas. Sin embargo, factores externos como la intrascendencia estratégica de Latinoamérica en el marco de la bipolaridad mundial y de la Guerra Fría, el fracaso de los proyectos de integración y del modelo sustitutivo de importaciones, la poca repercusión de los movimientos insurgentes de inspiración marxista y el deterioro y luego colapso del socialismo real, obraron para que el país no pueda superar su crisis.

Desde la realidad interna, la mala calidad de la dirigencia nacional, la debilidad de las instituciones democráticas, la corrupción generalizada, el perverso populismo, la fragilidad de los partidos políticos y de sus representantes, la imposibilidad enfermiza de lograr consensos para definir y defender los intereses del conjunto de la sociedad, una apropiación indebida de la riqueza pública por sectores oligárquicos, la falta de cultura política de las masas, mal alimentadas, sin una adecuada educación, sin sistemas de salud y seguridad social, han sido causa y efecto de la crisis que agobia al país.

La gestión centralista del sector público que fue posible gracias a los recursos excepcionales de las exportaciones petroleras, colapsó tempranamente debido a una exagerada e indolente burocracia, fruto del clientelismo político y de redes de influencia que la

han vuelto ineficiente y la han paralizado; así como al manejo demagógico de las empresas públicas convertidas en botín político y en centros de corrupción, con sus sobredimensionadas plantas de obreros y empleados dirigidos, casi sin excepción, por dirigentes miopes que abandonaron, si alguna vez los tuvieron, sus proyectos políticos para perderse en reivindicaciones económicas inmediatas.

Causa fundamental de la crisis ha sido un sistema educativo decadente 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 público sin recursos suficientes que malgasta los pocos que dispone, hipoteca el futuro de los educandos y perpetúa la pobreza; mientras otros sectores, en algunos casos con recursos excesivos, mercantilizan la mediocridad y el facilismo.

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.

Frente a esta realidad, los ecuatorianos buscan otras formas más eficientes y justas de gestionar lo público. No desean, a inicios del nuevo siglo, continuar con un sistema que demuestra no servir para dar solución a los principales problemas de la población. Ante esta realidad de fracaso del sistema centralizado se plantean las autonomías y la descentralización como una alternativa democrática, que permita una renovada y en muchos casos inaugural participación de la población para que pueda vivir a plenitud su ciudadanía, ejercer el poder para aplicar una contraloría social y hacer 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, ejerciendo un autoritarismo paternal que por lo mismo es aun más denigrante.

Gestión del Estado en el siglo XXI

Los cambios fundamentales que ha experimentado la humanidad como fruto de la revolución de las tecnologías especialmente en el área de la informática, las comunicaciones, la microelectrónica y la genética, han conducido al mundo a la nueva sociedad de la información y el conocimiento. La economía, la sociedad y las ideologías se han visto influidas y modificadas por la nueva plataforma tecnológica.

Los grandes protagonistas del cambio son la globalización de la economía, el desarrollo de las TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación) y las nuevas organizaciones y redes de relación entre organizaciones. La información se ha convertido en materia prima y el producto que se elabora con ella es el conocimiento. Es una revolución que tiene su epicentro en el saber.

La aparición de las redes da lugar a un mundo interconectado, lo que traducido a la economía lleva a la aparición de una economía de escala mundial, con capacidad de funcionar en tiempo real a escala planetaria.

Todas estas transformaciones tienen un efecto dramático también en la geopolítica mundial y en las estructuras políticas internas. El poder efectivo del Estado-nación sufre una creciente erosión debido a un doble movimiento: la supranacionalización para proveer marcos regulatorios para la globalización y la descentralización para responder a las demandas de autonomía de las ciudades y regiones.

Las presiones hacia la supranacionalización obedecen a que el Estado está perdiendo autonomía para el manejo de asuntos tales como la macroeconomía, los derechos humanos, el medio ambiente, el narcotráfico, la proliferación de armas de destrucción masiva, etc., los cuales caen progresivamente en la órbita de la comunidad internacional. Las fuerzas de la globalización están desarticulando la forma específica de intersección entre soberanía y territorio.

A su vez, la emergencia del poder subnacional es evidente. En el mun-

RECUADRO 1

EL PROYECTO DE LEY DE AUTONOMÍAS

Este proyecto contiene 18 artículos, siete disposiciones generales y dos disposiciones transitorias. A continuación, un resumen.

Organización Especial Autónoma: Establece que cantones, distritos metropolitanos y provincias tienen derecho a acceder individualmente o asociados a este régimen.

Del Acceso al Régimen Autónomo: Reconoce la unidad nacional y soberanía del Estado, así como la diversidad y multiétnicidad de las regiones. El acceso es voluntario; los gobiernos locales que quieran seguir en el actual sistema pueden hacerlo.

Voluntariedad: Puede decidirlo la comunidad territorial mediante resolución mayoritaria de su órgano de gobierno o previa consulta popular. Los que opten por esta alternativa subrogarán a las actuales entidades seccionales. Cada Gobierno Autónomo podrá expedir su Estatuto Autónomo.

Requisitos: Porcentaje de población necesario para autonomía. Se cree que se establecerá 10%. Provincias o municipios de menor población podrán acceder si hay informes favorables de la AME, CONCOPE, Procuraduría, CONAM, respecto de viabilidad técnica, económica y operativa.

De la Asamblea Legislativa: Se conformará con los concejales y/o consejeros de los municipios y consejos provinciales asociados que conformen un Gobierno Autónomo. Elegirán presidente. Derecho a voto será proporcional a la población.

De las competencias: Todas las competencias estatales solicitadas, ya sean totales o parciales, son transferibles obligatoriamente, salvo aquellas que se ha reservado el Estado ecuatoriano en el Art. 226 de la Constitución.

De los organismos del Gobierno Autónomo: Asamblea Legislativa, Presidente, Direcciones, Departamentos, sin más burocracia.

Ejercicio de las competencias: Ámbitos de planificación, administración y gestión.

Ejercicio de nuevas competencias: Los G.A. tendrán la competencia exclusiva para ejecutar la legislación nacional en las materias cuya competencia asuman (administración, regulación, inspección, sanción, etc.).

Explotación de recursos naturales: Son propiedad del Estado. Los G.A. podrán asumir competencias, con informes motivados del Procurador y Contralor.

Financiamiento: a) Con recursos del Presupuesto General, de acuerdo Art. 231 de la Cons-

titución; b) Con recursos presupuestarios para planes, programas y proyectos nacionales que pasen a los G.A.; c) Con recursos de autogestión.

Recursos del Estado Central: El Estado seguirá contando con los recursos necesarios para cumplir con sus funciones reguladoras y coordinadoras de las competencias transferidas y para todas las competencias no transferidas. Prohibida la duplicación de funciones.

Derechos y garantías de los organismos del régimen seccional: Los que no entren, mantienen derechos y obligaciones. Transferencias serán predecibles y permanentes. Destitución a funcionarios responsables del incumplimiento.

Garantía de recursos para los G.A.: Transferencia de recursos solo por competencias.

Impugnación: Las competencias no pueden ser limitadas. El Estatuto Autónomo establecerá el sistema de reclamaciones, las que pueden ser impugnadas ante los órganos previstos en la Constitución y leyes. Obligación de contratar auditorías externas especializadas.

Delegación de competencias: Los G.A. están facultados a adaptar su ejercicio a la realidad regional o local, mediante ordenanza.

Relaciones internacionales: Obligación del cumplimiento de las obligaciones del Estado en el territorio de cada G.A..

De la expedición del Estatuto: 2/3 de la Asamblea Legislativa. (GESTIÓN)

do entero se está operando una transición del Estado-nación al Estado regional. Las economías regionales dinámicas resultan más funcionales a los nuevos circuitos de la economía mundial. La emergencia de ciudades y regiones de preeminencia global está en el origen de la re-territorialización del desarrollo.

El tema de las autonomías y 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, mientras que el tercero representa “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**, quien 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 para-estatales y otras instituciones semiautó-

nomas; 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 aranceles externos, la mantención de sistemas legales y judiciales, la defensa nacional, las relaciones internacionales y otras que tienen 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 ope-

rando 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). 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.



EN LAS NORMAS CONSTITUCIONALES SE ENCUENTRAN CONTENIDAS DISPOSICIONES SUFICIENTES PARA PERMITIR LA APLICACIÓN DE UNA DESCENTRALIZACIÓN ORDENADA, QUE REALICE UNA ASPIRACIÓN DE LA MAYORÍA DE ECUATORIANOS.



Sin embargo, es importante que entre lo local y lo central se establezca una estructura intermedia, como se realizó en Chile, o que se plantee 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, responsables de proyectos que involucren a varias provincias, éstas para los asuntos de su jurisdicción, y finalmente los municipios como elementos centrales de la participación que aseguren una auténtica descentralización democrática.

Seguir el modelo de la Constitución

Las disparidades regionales son fruto del modelo de desarrollo histórico específico de América Latina, con las particularidades nacionales que se han especificado. En el caso ecuatoriano, la bipolaridad político-económica genera una concentración en las grandes urbes a costa de una periferia empobrecida y exacerba las diferencias regionales en el marco de una 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, víctima del cercenamiento territorial por parte de sus vecinos.

Los desequilibrios regionales se conjugan en lo social con la injusta distribución de la riqueza; la consecuentemente débil demanda interna que impide el desarrollo de un dinámico mercado nacional; la subordinación de las 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 y la creación de un aparato estatal irracionalmente grande, que se transformó en botín político, 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.

El concepto de descentralización derivado de las corrientes neoliberales, utiliza los argumentos de la modernidad para auspiciar una descentralización dependiente que desvincula las regiones del proceso nacional para enlazarlas directamente a la economía global.

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 121 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 assembleístas 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.

Aunque 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, no se ha observado una voluntad real por parte de los conductores del Estado para llevar a la práctica el proceso transformador, en ocasiones por la parálisis que produce el sectarismo y, en otras, por la adhesión al inmovilismo fruto de intereses mezquinos.

Frente a esta realidad es indispensable la reforma a fondo del Estado ineficiente, obeso, despilfarrador y centralista 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, se podrá 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 a cabo los proyectos de alcance nacional. En fin, de cumplir efectiva, eficiente y económicamente el fin último del Estado: procurar el mayor bienestar para el mayor número posible de los ecuatorianos. **■**

** Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, desde el año 2000. General de Ejército. Doctor en Ciencias Internacionales.*

DEBATE PÚBLICO

El proyecto de Ley de Autonomías fue elaborado por una comisión conformada por los alcaldes de Quito, Guayaquil y Cotacachi, los prefectos de Imbabura y El Oro y los presidentes de la AME y el CONCOPE.

En su reunión de Cuenca, a inicios de marzo, los alcaldes y prefectos acordaron que el proyecto debe ser debatido por la sociedad. En Quito, el alcalde lo repartió a cámaras, gremios, universidades, colegios profesionales y se están recepcionando observaciones. Al cierre de esta edición ya se habían recibido varias, la primera de ellas del Consejo del Plan Estratégico, organismo con representación de la sociedad civil que da seguimiento al plan Equinoccio 21, el plan hacia el año 2025. Por supuesto, en el propio Congreso deberá ser debatido ampliamente.

*Cotacachi,
Provincia de Imbabura.*

