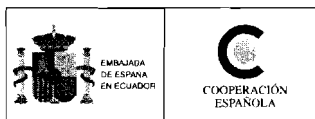
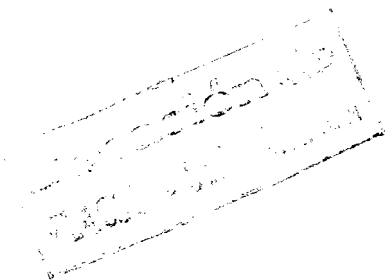


La transición española a la democracia

25 años después - un debate desde Ecuador

Seminario internacional
Quito - Ecuador



321.8
S51s
ej. 3

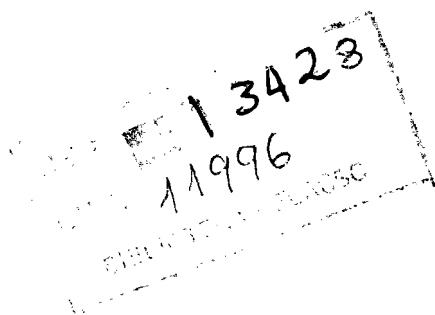
© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria,
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

Embajada de España
Oficina de Cooperación
Francisco Salazar E12-73 y Toledo
Telf: 2501-118
2905-095
Fax: 2501-117
aeci-ecu@andinet.net
Quito - Ecuador

BIBLIOTECA - FLACSO - E C
Fecha: <u>23 marzo 2005</u>
Compra:
Procedido:
Código:
Donación: <u>FLACSO - ECUADOR</u>

ISBN-9978-44-034-8
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Jesús Pérez de Ciriza
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF C.A.
Quito, Ecuador, 2005
1ª. edición: enero, 2005

Índice



Presentación 9

Acto de inauguración

Fernando Carrión 13

Andrés Collado 15

Raúl Baca Carbo 18

Primera sesión

La transición política

Justo Zambrana 23

Gabriel Cisneros 35

Felipe Burbano de Lara 47

Segunda sesión

Acuerdos económicos y sociales:

Los “Pactos de la Moncloa”

José Enrique Fuster 57

Andrés Mellado 63

Sanriago Ribadeneira 73

José Arciniegas 79

Humberto Cholango 83

Tercera sesión

Organización territorial:

La España de las Autonomías

Isidro Hernández Perlins	87
Fernando Cordero	101
Fernando Carrión	111
César Montúfar	119

Cuarta sesión

La Constitución Española

Luis Aguilar	127
León Roldós	143
Luis Fernando Torres	149
Guillermo Landázuri	155

Acto de clausura

Fernando Carrión	163
Andrés Collado	167
Lucio Gutiérrez	171
Ponentes españoles	175
Ponentes ecuatorianos	176

Panelista:
Fernando Cordero
Alcalde de Cuenca

...Nos hace falta la reflexión global para ponernos de acuerdo en temas que vemos que en España han madurado y han avanzado, aquí ni siquiera hemos empezado la discusión sobre la posibilidad de compartir competencias, y en este caso de compartir competencias del Estado en el sentido de recibir delegaciones de competencias que podemos pedir...

Muy buenos días con todos, empiezo agradeciendo a la Embajada de España y a FLACSO por permitirnos participar en este importante debate que es oportuno para nosotros los ecuatorianos, que estamos también cumpliendo 25 años de lo que llamamos el Retorno a la Democracia.

El economista Isidro Hernández nos decía que en España las autonomías no son todavía un tema cerrado, nos ha enriquecido con su exposición sobre cómo en medio de este debate han madurado y, a su juicio, están más bien que mal. En el Ecuador, lamentablemente, ni siquiera se han abierto, creo que están clausuradas las posibilidades de estos debates sensatos, profundos, indispensables. Contradictoriamente con ello, el Ecuador es un país en el que prácticamente en todas sus últimas constituciones hay un criterio de conformación territorial bastante interesante. Está dividido en provincias, las provincias en municipios, y los municipios en parroquias. Hasta antes del año 2000, en parroquias urbanas y rurales, y a partir del año 2000 —confusamente— se crean solamente Gobiernos Locales a nivel rural. Es decir, tendríamos en el ámbito de las entidades descentralizadas: municipios para los cantones, juntas parroquiales para las parroquias rurales. Nada se dice de las parroquias urbanas y consejos provinciales. Territorialmente, el Ecuador está dividido y, razonablemente, podríamos decir que aquí no hay

sino pequeños conflictos de naturaleza geográfica que no le traerían mayor problema; pero en donde no hemos podido avanzar mayormente, en ninguna de las constituciones, es en la división de las competencias. Las competencias en el Ecuador son confusas, son superpuestas, no están claras, y en ese marco es prácticamente en donde cualquier debate se clausura, ni siquiera puede iniciarse con madurez porque inmediatamente surgen las confrontaciones. Voy a tratar de hablar justamente de ello, desde el ángulo municipal, tratando de aprovechar todo lo que en España se ha avanzado.

Mientras en la Constitución Española hay muchas competencias reservadas para el Estado Central; lo cual, a juicio de los ecuatorianos podríamos decir que son muchas frente a nuestra Constitución, que solamente reserva cuatro competencias para el Estado: la seguridad interna y externa, el endeudamiento público e internacional, el manejo central de la economía del Estado y las relaciones internacionales; todo el resto es descentralizable según la Constitución, y la descentralización, que podría ser el camino hacia la autonomía, es posible, y así se la debe entender, como la transferencia de competencias del Estado Central a los regímenes descentralizados que serían: los consejos provinciales para las provincias, los municipios y las juntas parroquiales. La Ley, en cada caso —o sea las Leyes Orgánicas de Régimen Provincial, Régimen Municipal y Juntas Parroquiales— señala cuáles son las posibilidades, y solamente para las juntas parroquiales hay claridad en qué competencias son facultad de los municipios y no deberían asumir las juntas parroquiales. No puede haber una transferencia de competencias del Estado Central a las juntas parroquiales; por ejemplo, pueden darse cierto tipo de transferencias de los municipios a las juntas parroquiales; pero todo esto no está armado desde una lógica global, sino más bien con una serie de leyes sueltas que no tienen mucha posibilidad de entenderse como un todo. De ahí vienen las dificultades, más de una vez hemos debatido en el Ecuador la pertinencia o no de que existan los Consejos Provinciales. Hoy el propio Presidente de la República está planteando la posibilidad de unir las gobernaciones con las prefecturas, que tampoco es una propuesta muy clara, porque la una corresponde al régimen de la desconcentración del Estado Central, que son las gobernaciones, las delegaciones del Gobierno Ejecutivo Nacional, y las prefecturas son las expresiones provinciales autónomas, elegidas desde hace setenta años, en que se crearon en forma directa y democrática.

Los municipios tenemos más historia que nuestro propio país, los cabildos —que son hoy en día los municipios ecuatorianos— nacieron cientos de años antes de que nuestro país exista, por lo tanto han adquirido madurez. Son organismos que siempre estuvieron ejerciendo competencias, a veces no explícitamente señaladas, de tipo legislativo y de tipo ejecutivo, indiscutiblemente eran pequeños Gobiernos Locales, a veces ni siquiera tan pequeños. El Ecuador anterior a 1830 era más bien una especie de Estado Federal, donde había tres pequeños Estados que eran, Quito, Guayaquil y Cuenca, que llegaron a tener hasta sus propias constituciones efímeras; pero finalmente, eso expresa la voluntad que había en cada una de estas partes del territorio ecuatoriano de hoy de tener autonomía, de gobernarse por sí mismos. Ayer decían en el panel —y hay una opinión sustentada además en la opinión pública— que hoy está mucho mejor valorado a nivel del Ecuador el régimen local. Hay muchas ciudades en donde la población se manifiesta absolutamente partidaria de las administraciones locales, que asiente y valora —con importantes porcentajes de aceptación— el trabajo de las alcaldías y no hace lo mismo con el Gobierno Nacional. Ahí podríamos encontrar una respuesta. Ayer alguien inclusive planteaba —como una hipótesis— que las élites de las que se hablaba en el sentido orteguiano, estarían más bien incipientes, pero estarían en los municipios, en los gobiernos locales. Pero hay que agregar que la suma de municipios —por eficientes que éstos sean— no da un país, y eso exagera negativamente el regionalismo; es decir, no creo que volviéndonos buenos municipios, o buenos alcaldes, necesariamente podamos construir un buen país. Nos hace falta la reflexión global para ponernos de acuerdo en temas que vemos que en España han madurado y han avanzado, aquí ni siquiera hemos empezado la discusión sobre la posibilidad de compartir competencias, y en este caso de compartir competencias del Estado, en el sentido de recibir delegaciones de competencias que podemos pedir, y que además son muy importantes. En España las competencias no son —de lo que yo he revisado la Constitución, y podría estar equivocado por la rápida revisión que haya podido hacer—, aparentemente, no son irreversibles. En muchos países de América Latina, diría que las competencias que pueden descentralizarse no son irreversibles, el Estado podría retomarlas. En el Ecuador —según la Constitución— son irreversibles, si el municipio de cualquiera de nuestros cantones pide una competencia, primero no se la pueden negar porque es unilateral la deci-

sión, el Estado Central tiene que dársela y segundo no se la puede volver a quitar. ¿Qué más podemos introducir para la reflexión?, creo que en este tema de la descentralización surge una inquietud, que es la esencia de este tema de las competencias y de las titularidades. Ese es un tema que está en pañales en el Ecuador, no se entiende desde el Estado Central y tampoco se entiende mucho desde los gobiernos locales, no se asume. Es más fácil, a veces, desentenderse de la competencia o, en otro caso —prepotentemente— querer imponer una especie de conducta centralista, que es lo que más se ve en el Ecuador. Tengo algunas cosas que contarles, en el Ecuador venimos hablando —por lo menos diez años— de descentralización, yo tengo siete años y medio de Alcalde y estoy intoxicado de la palabra. Alguna vez vi en una universidad colombiana un grafiti que decía: “Descentralización, todo el mundo habla también de ti que parece que estás muerta”. En el Ecuador hablamos bien de los muertos, aquí hablamos más de la cuenta de la descentralización y mucho se ha hablado y poco se ha hecho. Hay una ley, hay un reglamento a la ley, todos los presidentes que han ganado las elecciones en los últimos ocho años, —y a propósito, hemos tenido seis Presidentes— han ganado hablando de la descentralización y siguen hablando de la descentralización. A veces digo que la descentralización está ahí como un buen discurso o como un mal discurso, no sé cómo la tenemos que calificar. Hay muchas cosas descentralizadas, el Municipio de Cuenca tiene muchos temas que hemos asumido como parte de esa descentralización, y ahí parecería una contradicción lo que estoy diciendo; pero la descentralización está muerta porque no nos han trasferido un centavo de dólar del Estado Central; o sea, hemos asumido competencias sin recursos, y ustedes dirán: ¿y por qué lo hacen?, de todas maneras es mejor gobernarse en algunos temas y con algunos recursos; sobre esto hay muchas cosas buenas que contarles. Pero las confusiones no son únicas, ustedes tienen —hoy en día— la otra versión del desentenderse de las competencias, imagínense un municipio que no sea competente para resolver los problemas de las aguas residuales si todo el mundo consume agua, si todo el mundo tiene problemas de evacuar estas aguas que contaminan, no podemos dejar de ser responsables de estos temas. Históricamente, los municipios, los cabildos, solucionaban todos esos asuntos, la provisión, la distribución, el tratamiento —que es algo moderno—, la descarga a cielo abierto era lo más lógico, lo más espontáneo; pero cuando empezaron a vigilarse los temas de salud pública, fueron los municipios los que

empezaron a preocuparse de todas las formas de evacuación. Hoy día tenemos que se dice, públicamente, que no somos responsables de tal tema, y eso lo confiesan ciudades grandes de este país, no somos competentes en el alcantarillado, ¿Quién es competente? Y ahí viene la confusión, el Estado Central, prepotentemente, lo ha transferido —haciendo uso de su supuesta titularidad— al sector privado, y ahí viene un tema que en el Ecuador nos está dañando la discusión y es que, en nombre de la modernización, la discusión de las privatizaciones de ciertas competencias, que en el caso ecuatoriano son muy claras, se la puede hacer del sector público competente al sector privado o mixto, no puede haber jamás una concesión del Estado al Estado porque esto ya no es concesión. No sé en España cómo lo manejan, no he podido acceder a la Constitución y será muy interesante que nos cuenten en el debate cómo se maneja el tema de las concesiones. En el Ecuador, vivimos en estos días —y se lo ilustro con uno de los ejemplos— una confusión en el tema de la titularidad. Cuenca, es titular desde siempre —y no porque hayamos descentralizado, porque el Estado jamás lo administró— del servicio de telecomunicaciones, que hace algunos años era únicamente de teléfonos. Nunca pusieron un alambre en el Cantón Cuenca, la ley nos ha reconocido la titularidad, no hemos tenido que pedir la descentralización de las telecomunicaciones, somos los titulares, tenemos la competencia en el Cantón Cuenca y como tal la hemos desarrollado, y creo que lo hemos hecho bien, por eso mismo obtuvimos el reconocimiento. El Ecuador sigue teniendo algo así como diez teléfonos de telefonía fija por cada cien habitantes, nosotros tenemos treinta y ocho, y si ese indicador resultara insuficiente, las tarifas podrían ser otro; el Señor Presidente acaba de decir que —no sé si tiene competencia para hacerlo pero lo hizo— de bajar las tarifas por Decreto Presidencial o por decisión presidencial bajarían algo así como de 52 centavos a 49 centavos, y en algunos casos a 31 centavos. Nosotros —que tenemos la competencia— cobramos las llamadas internacionales a cualquier parte del mundo a 20 centavos y nos va muy bien. Las competencias, bien administradas, pueden funcionar descentralizadamente en estos temas; ahora estamos viviendo un debate sobre el tema de la telefonía inalámbrica que es la telefonía del momento. Si somos titulares, somos titulares de las telecomunicaciones; pero hay miembros del Tribunal Constitucional de este país que haciéndole juego a la confusión, en un escrito —en el que hay hasta prevaricato de por medio— hicieron una interpretación y lle-

garon a la conclusión de que el Estado es titular de las telecomunicaciones públicas, que según ellos son: los teléfonos que nos permiten hablar, los que se usan como voz, los que nos permiten hablar de una ciudad a otra en cualquier parte del territorio y, en el mejor de los casos, internacionalmente; todo el resto de lo que hoy día se hace con telecomunicaciones y lo que se hará en el futuro no es del Estado, hicieron una interpretación de la Constitución —sin competencia, por supuesto— de que hay telecomunicaciones públicas y telecomunicaciones al público, por lo que todo lo que es Internet, valor agregado, todo lo que hoy día se puede hacer con la cibernética, supuestamente, eso no es del Estado. Nosotros, como Estado Municipal tan pequeño, no hemos renunciado a ninguna de esas titularidades, tenemos todos los servicios de telecomunicaciones; pero estamos casi con juicio por mes peleando la competencia a veces con el Estado Central, a veces con el sector privado, y últimamente —más bien, inteligentemente— aliándonos con el sector privado, que parece más razonable que el centralismo.

La descentralización es un proceso de acercamiento, como decía el economista Hernández, pues las autonomías tienen la ventaja de la proximidad, los dueños de los problemas también somos dueños de las soluciones. Muchas veces se confirma esto, mientras más pequeña es la localidad, las juntas parroquiales que para algunos alcaldes son una especie de tachuela en el talón, para Cuenca han sido el mejor espacio posible de descentralización. Ya estamos en una descentralización de segundo grado, el Estado no ha podido descentralizarnos todo lo que quisiéramos con transferencia de dinero, en el Municipio de Cuenca hemos pasado a las juntas parroquiales todo lo que es el equipamiento comunitario: hacer una cancha para que jueguen los niños, hacer una aula de una escuela. Cómo no va a poder hacerlo un Gobierno Local, como es una junta parroquial. Les hemos pasado competencias y recursos, hemos invertido en los últimos tres años 10 millones de dólares municipales, y la inversión final es de 20, ¿de dónde salieron los otros 10?, del trabajo de la gente, de la contribución directa de la gente; es decir, no solamente que cuidaron la plata, sino que la hicieron crecer; ése es un extraordinario buen ejemplo de descentralización. La descentralización es buena porque aprovecha capacidades locales ocultas, el centralismo enerva cuando a uno le cobran un impuesto, cuando le cobran la matrícula del carro, una buena cantidad de dólares y vemos que en la ciudad no hay semá-

foros, los policías solo aparecen de vez en cuando y no tienen todos los implementos necesarios. Uno se enerva y se irrita de tener que pagar, cuando lo que uno paga no se ve inmediatamente, pues esto provoca una actitud diferente. A nosotros, a los alcaldes, nos pasa lo mismo con los impuestos, los impuestos nacionales, el impuesto territorial —por ejemplo— a veces puede ser útil, de hecho lo es, pero no se ve exactamente, se diluye en una gran actividad municipal, la gente protesta, protesta por tener que pagar 100 dólares. Pero si a esa misma familia que protesta uno le pavimenta la calle y le pasa una planilla de 2.000 dólares, ésta queda agradecida y, a lo mejor, hasta le hace un homenaje al Alcalde, le entrega una placa, o le pone una medalla. Así somos los ecuatorianos y eso hay que entenderlo positivamente. El Estado no está en ese discurso, no hay ninguna posibilidad de compartir los tributos. El IVA, ahí hay toda una discusión —no la voy a iniciar porque no hay tiempo— pero el impuesto al valor agregado habría que pesarlo y habría que debatir si es realmente un impuesto nacional o hay mucho de las capacidades locales que hacen que, en algunas partes, realmente la contribución del IVA sea mayor. Deberíamos compartir, en Cuenca, en el Concejo Cantonal estamos haciendo que nuestras próximas acciones “en contra del Estado”, el contra entre comillas, en términos económicos, no sean pedirle más sino decirle que nos quite menos. No que nos dé más, no queremos plata del Estado, queremos que nos deje nuestros recursos y que no nos deje todos, porque sabemos que ser solidario significa que parte de los recursos que generamos se necesitan en otras partes en las que no pueden generar cantidades equivalentes.

Finalmente, creo que es importante enfatizar en lo que significa la discusión de las autonomías en el Ecuador. Aquí hay una sola entidad que podría devenir en una entidad autónoma, es el municipio, como entidad, como concepto, porque tiene casi todos los componentes y tiene la legitimidad de la elección directa. Cuando en el Congreso, que a veces es otra discusión incompleta en el Ecuador, hablamos de descentralización o autonomía, creemos que es una discusión con el Gobierno Ejecutivo. A mí me ha encantado escuchar al economista Hernández cuando hablaba de la autonomía englobando todo el conjunto de actividades del Estado Central, del Estado Español; por lo tanto, tiene que verse también la legislación. Los legisladores creen que cuando hablamos de descentralización es un problema del Presidente de turno, ¿cuántas cosas hace el Congreso que no debería hacer?;

hay una que dejó de hacer y por eso nos ha ido muy bien a los municipios, algo que hemos aprovechado, y es que ya no es competente, la Constitución le quitó la competencia para regular, para legislar sobre contribuciones especiales de mejoras, y hoy los municipios a los que la gente llama exitosos —entre esos está el Municipio de Cuenca—, entre otras cosas, tienen éxito en cierto tipo de obras, porque son obras que se han concertado con la gente, se han creado títulos y valores a partir de la necesidad de la gente y de la capacidad de pago diferencial de toda la población cuencana, lo que jamás se hubiese entendido en el Congreso Nacional. Es más fácil reunirse con un barrio, con una ciudad si se quiere pavimento, y aquí el barrio es heterogéneo y cuando pueden pagar de contado, pagan de contado, y los que no pueden hacerlo porque son pobres, la pobreza no es eterna, pagan en cinco, seis, diez años. Los trabajadores informales, si quieren pagan por días, por semana o por mes. Este tipo de cosas son las que se pueden legislar a nivel local, y si hay un concejo inteligente, puede delegar al propio Alcalde que lo haga. Eso se puede hacer porque la Constitución nos lo permite. ¿Cuántas de esas actividades podría descentralizar la legislación? Pues muchas. Eso fue realmente una suerte y el tema del ejercicio de la competencia y de la titularidad, que está en la esencia de la descentralización, es tan importante que —por ejemplo— muchos de los discursos en el mundo se están construyendo a veces para volverle más humano al desarrollo. Hoy se puede evidenciar esto a nivel local, en Cuenca manejamos descentralizadamente y autónomamente el agua, el alcantarillado, la recolección de basuras, las telecomunicaciones. Para darles solamente cuatro ejemplos de tarifas: tenemos primero las tarifas más baratas del Ecuador, las más económicas y no perdemos. Nuestras empresas municipales son una forma de desconcentración, no tienen rentas del Estado, no tienen rentas del municipio, viven de lo que paga la gente como servicio, ahí hay un modelo de sustentabilidad. Pero como somos heterogéneos, por más que diga la Constitución que somos iguales, somos diferentes y tenemos que superar esas desigualdades aprovechando todo lo bueno de ser diferentes y superando todo lo injusto de la desigualdad, pues se puede crear algo, que le da escalofríos al Fondo Monetario, que son los subsidios. A nosotros nos va muy bien con los subsidios, subsidiamos a la gente que no puede pagar para que tome la misma agua, para que tenga menos problemas de salud, que tenga la misma dignidad en los servicios, y el modelo funciona, funciona perfectamente. La diferencia es

grande, a nosotros nos cuesta 40 centavos producir un metro cúbico de agua, hay personas que pagan 15 centavos por metro cúbico, porque hay otras que pagan 80 y ese es un acuerdo social, más o menos fácil a nivel local, casi imposible a nivel nacional.

Muchas gracias.