

GOBIERNOS LOCALES Y DINÁMICAS GLOBALES: LOS DESAFÍOS DE LA GOBERNANZA MUNICIPAL EN ECUADOR EN TIEMPOS DE PANDEMIA.

LOCAL GOVERNMENTS AND GLOBAL DYNAMICS: THE CHALLENGES OF MUNICIPAL GOVERNANCE IN ECUADOR IN TIMES OF PANDEMIC.

Jorge Jefferson Saavedra España¹

Resumen

La democracia y los sistemas del gobierno local tienen hoy una mayor responsabilidad ante la ciudadanía. La propagación del COVID-19 es un asunto mundial que involucra la escala municipal. E Por tal razón, en este artículo se aborda el papel de las democracias locales dentro del Sistema Internacional en el contexto de la pandemia. Este análisis se fundamenta en una investigación documental cimentada en un arqueo de fuentes bibliográficas y hemerográficas con un enfoque metodológico cualitativo, con el fin de analizar tres aspectos esenciales. 1. Las dinámicas de los procesos de interacción gubernamental y la unión entre los actores que la hacen posible; 2. Los desafíos de la gobernanza municipal a partir del rol que juega la gestión pública local y las políticas relacionadas con la tecnocracia; y, 3. El papel de la agenda gubernamental local en Ecuador en el marco del COVID -19. Reconociendo que los retos de la autonomía política actuales son cada vez mayores para el país e integran los gobiernos locales y nacionales con los sistemas regionales y mundiales.

Palabras clave: gobiernos locales, dinámicas globales, gobernanza municipal, pandemia, COVID -19.

¹ Tercer Secretario del Servicio Exterior del Ecuador Diplomático de carrera de Misión en la Embajada de Ecuador en Argentina. Dirección de contacto: jsaavedra2541@yahoo.com

Abstract

Democracy and local government systems today have a greater responsibility to citizens. The spread of Covid-19 is a global issue that involves the municipal scale. For this reason, this article addresses the role of local democracies within the International System in the context of the pandemic. This analysis is based on a documentary research based on an archival of bibliographic and newspaper sources with a qualitative methodological approach, in order to analyze three essential aspects. 1. The dynamics of the government interaction processes and the union between the actors that make it possible; 2. The challenges of municipal governance based on the role played by local public management and policies related to technocracy; and 3. The role of the local government agenda in Ecuador in the framework of Covid-19. Recognizing that the current challenges of political autonomy are increasing for the country and integrate local and national governments with regional and global systems.

Keywords: local governments, global dynamics, municipal governance, pandemic, Covid-19

“El COVID-19 pone a prueba a nuestras sociedades y todos aprendemos y nos adaptamos a medida que respondemos al virus. Pero es preciso que la dignidad y los derechos humanos sean los pilares fundamentales de ese esfuerzo y no una consideración accesoria”.

Michelle Bachelet

Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos

1.-Introducción

La pandemia que atraviesa el mundo producto del COVID-19, ha puesto a prueba todos los niveles de organización política. En el mundo democrático, los poderes públicos han tenido que hacer causa común para enfrentar la amenaza en cada uno de los países. Sin embargo, en la medida en que se acentúa la crisis sanitaria cobran mayor relevancia las políticas locales y la gobernanza municipal. No cabe duda que han sido los gobiernos regionales y locales los que han tenido que hacer

frente de manera específica a los estragos del virus. Por tanto, se ha presenciado el alcance del significado de la expresión “poder local” en términos sociopolíticos, ya que es a este nivel en que se alcanzan las respuestas más inmediatas y efectivas en los estados de emergencia.

Actualmente, en el país se han visto afectados los procesos de elección, las reuniones ordinarias de los consejos, el desempeño de los organismos políticos y la continuación de la toma de decisiones a nivel local, lo que interrumpe el funcionamiento ordenado del gobierno municipal. Como se sabe, aspectos como la salubridad, servicios públicos, seguridad, orden y protección social son vitales para enfrentar la pandemia, y es el gobierno local el que más se acerca a comprender las necesidades inmediatas que tienen las comunidades para actuar en consecuencia; además de ser el encargado de monitorear e informar al gobierno nacional acerca de los acontecimientos ocurridos en sus territorios, más allá de la dinámica de las grandes ciudades.

Sin duda, la democracia y los sistemas de gobierno local tienen hoy una mayor responsabilidad ante la ciudadanía, el problema de la pandemia es mundial pero parte de una realidad espacial y temporal que se encuentra en una escala menor que se va integrando a procesos de mayor envergadura hasta alcanzar lo global. Por ende, estas formas de gobierno están sufriendo un proceso de adaptación ante los desafíos que le impone el siglo XXI, los cuales deben ser analizados con amplitud y rigurosidad.

En este artículo, se considera el valor de las democracias locales en el marco del Sistema Internacional, considerando cómo se desarrollan los procesos de interacción gubernamental y la unión que debe existir entre los actores políticos que la hacen posible. Asimismo, se examinan los desafíos de la gobernanza municipal, partiendo del rol que juega la gestión pública local y las políticas relacionadas con la tecnocracia, la cual puede resultar efectiva o perjudicial según el caso y el compromiso de quienes la llevan a cabo. Por último, se analiza la agenda gubernamental local en Ecuador en el marco del COVID -19, haciendo énfasis en

Quito, donde los retos de la autonomía política son cada vez mayores y adoptan un carácter paradigmático para las otras regiones país.

En concordancia, se estudia la gobernanza y las respuestas que se pueden dar a nivel local frente a la crisis mundial, sin olvidar el papel de la protección de las economías municipales dentro los escenarios político-económicos mundiales. De esta manera, se busca sumar elementos al debate acerca de la participación que tienen los municipios y la evolución del sistema internacional. La pandemia está dejando muchas enseñanzas y es deber de quienes se interesan por estos temas abordar su desarrollo actual de cara a su desenlace futuro. Muchos gobiernos están tomando decisiones importantes de carácter tecnocrático a favor de la eficiencia y la emergencia, pero, como lo está dejando ver la crisis, la democracia supone mucho más que elecciones y participación, obliga a que los gobiernos locales actúen como prestadores de servicios y agentes claves en los procesos de toma de decisiones. Parte de la seguridad y resguardo de la población está en la confianza que esta tiene de su gobierno local.

Este es un momento crucial para el mundo, se abre la posibilidad de desarrollar nuevas y distintas formas de hacer las cosas a nivel micro y no solo macro. Es decir, consolidar una verdadera democracia local que dialogue con el Sistema Internacional, reconociendo las ventajas de la solidaridad, la empatía y el servicio en pro de abrir los canales de participación de la gente, sin distinción y sin escalas de valores que distancien los niveles de gobernabilidad.

2.- Las democracias locales en el marco del Sistema Internacional

Los debates sobre el alcance de las democracias locales no son nuevos, tienen una amplia trayectoria en los países que han asumido la democracia como sistema político. Desde hace años, ha habido un incremento considerable, tanto en el campo de lo político como en la esfera académica, de las reflexiones sobre la democracia local y la gobernanza (Jouve, 2004, p. 117). No obstante, el siglo XXI ha impuesto retos superiores, los cuales se adhieren de manera estructural a las dinámicas de gobernabilidad municipal. Queda claro que ningún gobierno estaba realmente

preparado para una situación de crisis sanitaria como la desarrollada por el COVID-19.

Por consiguiente, los escenarios de gobernabilidad han cambiado, los cortos y medianos plazos se han visto reducidos a la inmediatez que impone la emergencia, por ende, gestionar en tiempos de pandemia presenta retos clínicos, económicos y sociales que no responden a un manual, sino que demanda una política audaz e inteligente adaptada a un mundo en crisis. Como ha declarado el presidente Lenin Moreno: “Vivimos tres grandes emergencias: la sanitaria, la económica y la social” (BBC News Mundo, 2020). Por tanto, los gobernantes deben estar al tanto de lo imprescindible que es saber administrar y autogestionar los recursos locales, de cara a afrontar, en este primer nivel, las demandas de los ciudadanos, quienes han puesto su confianza en la buena pro de sus dirigentes para salir adelante.

El caso ecuatoriano ha sido emblemático para América Latina, ya que fue uno de los países más golpeados durante las primeras semanas de propagación del coronavirus (BBC News Mundo, 2000). Los organismos internacionales han sostenido que el Ecuador es uno de los países que más duras consecuencias ha sufrido a causa de la pandemia, lo que obliga a evaluar la relevancia de la participación del poder local en las agendas mundiales. En el contexto democrático existente, la autoridad local tiene un mayor protagonismo, sumando experiencias a nivel de gestión y haciendo valer su voz en los foros mundiales. Como señalan Rodríguez y Zapata:

Difícilmente alguien se cuestiona hoy sobre la importancia de que las ciudades y los gobiernos locales participen de los temas de la agenda mundial que les afectan. En poco tiempo, quizás tan sólo una década, los alcaldes y autoridades locales han ganado terreno, legitimidad, espacios, voz e influencia en los debates mundiales como nunca antes. Hoy, la gestión de riesgos y desastres, la lucha contra el crimen organizado y la seguridad urbana, la inclusión social, las migraciones, el desarrollo económico, la innovación tecnológica, entre otros, son temas de la agenda mundial materia de trabajo de los gobiernos locales. (2014, p. 12).

La relación poder local-sistema internacional es cada vez más notoria para quienes impulsan la descentralización de los Estados modernos. En el marco de la teoría de

las Relaciones Internacionales, esta relación permite examinar los alcances del poder y su imbricación, ya que, por un lado, plantea una visión más actualizada de la geopolítica y, por otro, admite prever el papel del derecho internacional en cuanto a su alcance directo con los individuos en sociedad, afianzando la subjetividad jurídica del individuo (Pérez-León, 2008). No obstante, es todo un reto poner en práctica las capacidades políticas, diplomáticas, militares y económicas de los países desde sus localidades, ya que esto exige reconocer la existencia de formas gubernamentales donde los intereses están más allá de las cuestiones macroeconómicas o los asuntos de carácter político-militar, atendiendo aspectos como las realidades demográficas cotidianas y los elementos culturales diferenciadores.

En este sentido, la presencia del COVID-19 impulsa de forma colateral una valoración de la gobernabilidad en relación con la dinámica internacional, incluyendo aspectos como la interconectividad entre los actores mundiales, donde las organizaciones globales y los sistemas de integración regionales juegan un papel estelar a la hora de apoyar a las comunidades humanas in situ. Por ello, pensar la gobernabilidad hoy no es un asunto retórico y demagógico, sino ineludible, ya que dependiendo de la idea que se tenga del término, las acciones pueden llegar a tener eficacia o no. En palabras de Villacorta y Gallicchio:

La “gobernabilidad” es un concepto relativamente joven. Su delimitación conceptual está lejos de ser unánime y centra, desde hace más de un cuarto de siglo, la atención y el debate de politólogos, sociólogos, analistas y líderes políticos en diferentes naciones y organismos internacionales. Actualmente el tema se encuentra en la agenda de diversos organismos internacionales y multilaterales, con diferentes objetivos y significados. (2003, p. 11).

En todo caso, la crisis del coronavirus está revelando la profunda necesidad de abrir los canales de comunicación entre quienes ejercen el poder en todos los niveles. Prepararse para una eventual normalidad, impulsar planes de estímulo, ampliar los horizontes de conexión tecnológica y proteger la vida, son sólo algunos de los puntos en que las agendas locales entran en sintonía con la realidad global.

Otro aspecto a considerar en este escenario es el tema del debate democracia-autoritarismo, ya que los cambios vividos y las políticas reglamentarias impulsadas por los gobiernos centrales, ha llevado a que se adopten medidas que poco o nada favorecen las fortalezas de los gobiernos locales. Aspectos como los derechos individuales, privacidad, seguridad, bienestar social, seguridad laboral, jerarquización de la autoridad y beneficio comunitario, entre otros, han quedado vulnerados frente a las directrices de los presidentes y primeros ministros. Se espera que los gobiernos locales tengan mayor capacidad de gestionar y velar por los bienes materiales e inmateriales de la ciudadanía, por la inversión eficiente de sus recursos, la amplitud de los procesos de democratización, la armonía ecológica, la empatía social y el bienestar socio-económico en un ambiente abierto y no cerrado por intereses personalistas. Como escriben Vásquez y Navarrete:

Los desafíos para los gobiernos locales son cada día mayores dado que tienen que gestionar y velar por la inversión eficiente de los fondos, complacer las exigencias crecientes de la sociedad en lo relacionado con la democratización y socialización de la política y velar por el equilibrio ecológico, social, y económico de la ciudad y del entorno del que depende. (2014, p. 67).

Igualmente, las dinámicas globales impulsan un replanteamiento en torno a la manera de ver el poder en todos sus niveles. En América Latina, la crisis sanitaria no ha hecho sino dejar en evidencia el rol que juega la consolidación y fortalecimiento del poder local y los procesos de descentralización. Actualmente, se hace ineludible evaluar el papel de las autonomías municipales en vísperas de acercar el gobierno legítimo a la gente e incidir positivamente en la solución de las necesidades de las comunidades más allá del localismo. En suma, apuntar hacia prácticas democráticas locales pero con una visión global. Como sostienen los citados autores:

El retorno a la democracia vivido por la mayoría de los países de América Latina, ha representado para el gobierno municipal la consolidación y fortalecimiento del poder local a través del proceso de descentralización que entrega autonomía a los municipios para realizar un gobierno más cercano a la sociedad y sobre todo con la posibilidad de incidir directamente sobre las prioridades y necesidades de la comunidad, y para la sociedad civil, la democracia representa la opción de intervenir en las decisiones que la

afectan y el derecho a ejercer el control y vigilancia sobre la gestión de sus gobernantes y el cumplimiento de las funciones para las cuales fueron elegidos (Vásquez y Navarrete, 2014, p. 68).

Por tal razón, los gobiernos locales deben ir potenciando progresivamente sus capacidades a la hora de promover las agendas nacionales, integrándose a las agendas internacionales. La crisis mundial obliga a que los gobiernos locales se involucren de manera más activa en la toma de decisiones, dejando de ver los espacios reservados a los gobiernos centrales como un estadio impropio, ya que son las realidades locales las que nutren la visión integrada de los países. Al presente, las ciudades y los territorios están obligados a participar de los grandes temas de la agenda global, con el fin de encontrar mecanismos o herramientas que respondan de manera eficiente a las demandas de los ciudadanos.

3.- Los desafíos de la gobernanza municipal: de la gestión pública local a la tecnocracia eficiente

En el marco de la situación sanitaria actual, la Administración Pública debe tener la aspiración de ser cada vez más eficaz y eficiente. Los ciudadanos esperan respuestas inmediatas que les permitan afrontar con integridad los desafíos que le impone la pandemia. En este momento, se exige que los actores políticos actúen de manera seria y honesta dentro de los sistemas de gestión, reformulándose metas a corto plazo y objetivos de trabajo tangibles. Igualmente, se espera que la gobernanza municipal reformule sus enfoques tradicionales e instituya directrices generales novedosas que permitan reorientar la gestión de los gobiernos municipales, a tono con la realidad del país. A este estadio, el gobierno debe estar atento a la importancia del bienestar de la gente, así como impulsar el desarrollo productivo, los temas medio ambientales y las dinámicas y competencias institucionales a favor de la mayoría. Como expone la Comisión Económica para América Latina y el Caribe:

[...] el gobierno municipal debe ser capaz de asumir la conducción de procesos nuevos, como promover el desarrollo productivo o la gestión medioambiental, lo que implica cambiar la prioridad y visión de lo rural o

urbano para alimentar un encuentro de sus dinámicas, sin descuidar el tratamiento diferenciado que ambas demandan. Para esto es importante no pasar por alto la importancia de favorecer la articulación de los distintos ámbitos institucionales locales, regionales y nacionales reconociendo que el municipio no solo requiere desplegar sus capacidades sino también encontrarse con las dinámicas mayores que cruzan el desarrollo de la región. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2000, p. 2)

Por consiguiente, se espera que la gobernanza municipal tenga una inclinación más social que tecnocrática. Se sabe que en los últimos años las democracias nacionales han venido respondiendo a lógicas de jerarquización del poder que tienen una fuerte influencia de las dinámicas económicas y de mercado propias del capitalismo informático-global (Dabat, Hernández y Vega, 2015, p. 85). Sin embargo, urge vincular mucho más a los actores sociales con las autoridades políticas, con el fin de alcanzar metas comunes y un mayor grado de bienestar social. Por ende, el acto de gobernar debe fundamentarse en la posibilidad de dirigir acciones y coordinar esfuerzos, y no en el ejercicio del poder a “secas”. En definitiva, la toma de decisiones en los momentos críticos, no puede ser una cuestión grupal y partidista, ya que hay muchas vidas en juego, por el contrario, deben admitir las ventajas de una gobernabilidad donde se atiendan las voces del colectivo, adoptado medidas sociales que, si bien se basan en el carácter técnico y politológico de la gestión moderna, se rija por una intencionalidad donde prevalezca la salud y la vida social, no por los intereses que impone la crisis económica y el cambio geopolítico global (Dabat, Hernández y Vega, 2015, p. 83). En suma, deben prevalecer los principios éticos de la administración pública. En palabras de Vásquez y Navarrete:

Existen unos principios fundantes en la administración pública que deben prevalecer: la democracia, la equidad social y la humanización; por tanto, son innegociables y deben perdurar en el tiempo. Bajo estos supuestos no es dable para la administración pública amenazar o poner en riesgo sus principios fundantes bajo el argumento del logro o consolidación de la eficiencia y economía que debe orientar a la administración. (2014, p. 84)

De tal forma, los funcionarios locales vienen a jugar un papel de primer orden en este escenario, ya que además de ser los gestores de las políticas, son portadores de la información oficial, lo cual permite acceder a un grado mayor de tranquilidad y disminución de la incertidumbre en la población; son quienes ejercen la función pública local (Fuentetaja, 2007). A ello se suma que hay un factor determinante en medio de la pandemia del COVID-19: si hay confinamiento y prohibición de la circulación fronteriza ¿cómo se atiende el problema de la alimentación de un país? Sin duda, garantizar la seguridad alimentaria en este momento es un desafío para los gobiernos en todos los niveles y para quienes lo ejercen. En este sentido, tanto los gobernadores, alcaldes y autoridades locales deben establecer puentes más directos con los organismos internacionales, con el gobierno nacional y las comunidades a las que sirven, en una búsqueda por advertir sus problemas y atender sus necesidades más inmediatas, un esfuerzo mancomunado que exige responsabilidad y compromiso político. Según James Tefft (2020), Economista Principal del Centro de Inversiones de la FAO:

Los funcionarios locales tienen un papel fundamental que desempeñar en la adaptación y apoyo a los sistemas alimentarios para cumplir con las directivas de salud derivadas del COVID-19 y, al mismo tiempo, garantizar la seguridad alimentaria de la ciudadanía.

Los gobernadores, alcaldes y autoridades locales están cerca de las poblaciones a las que sirven. Comprenden sus necesidades. Después del cierre de escuelas en la República de Corea, junto al innovador Programa Ecológico de Comida Escolar Gratuita, numerosos gobernadores y alcaldes se volcaron en las redes sociales. Trabajaron con agencias de promoción agroalimentaria y colaboraron con asociaciones de productores y compañías de alimentos para adaptar los planes de comercialización, o facilitar la venta directa de excedentes de patatas, frutas frescas, verduras y pescado. (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2020).

Otro aspecto central es el educativo. No cabe duda que el COVID-19 ha impactado los sistemas educativos a escala global. En muchos casos, los afectados han sido estudiantes y profesores quienes realizan sus actividades diarias en centros de educación pública y privada. Esto ha generado una cadena de interrupciones que

involucra a los ministerios, hogares y personas que de manera colateral se benefician de la dinámica educativa de un país. El cierre oficial de los centros educativos, en aras de preservar la salud ante la propagación del virus, es un tema generalizado, el cual se suma a la crisis económica que ha generado la pandemia. Como expone el Banco Interamericano de Desarrollo:

El cierre prolongado de los centros educativos tendrá repercusiones negativas sobre los aprendizajes alcanzados, la escolarización a tiempo, la deserción y la promoción. Esto afectará aún más a aquellos estudiantes pobres y de clase media vulnerable, así como a los estudiantes indígenas, migrantes y con necesidades especiales. Además, los estudiantes repitentes y en sobre edad, así como aquellos que están en los grados y en edades críticas corren un mayor riesgo de ser expulsados por el sistema. Esta situación podrá agravarse más aún en sistemas educativos que no cuentan con mecanismos efectivos de educación a distancia acordes a las características de los hogares, lo que puede ampliar aún más las brechas que existen entre estudiantes con más o menos acceso a los mismos.

(2020, p. 3)

A ello se suma que cada hogar está padeciendo los costos económicos y sociales de la pandemia, encontrándose sumergidos en una crisis económica de dimensiones globales. En Ecuador, este ha sido uno de los sectores más afectados, ya que la educación también moviliza la economía interna del país y abre las posibilidades de desarrollo local, regional y nacional de cara a buscar horizontes en el ámbito internacional. En la actualidad, como muchos países, el Ecuador desconoce los estragos que está generando a nivel económico la crisis sanitaria, pero se ha hecho evidente cómo el efecto en la educación está generando situaciones adversas que comprometen el futuro de muchos niños y jóvenes en formación. Como ha señalado el Banco Interamericano de Desarrollo:

Los costos económicos y sociales de la pandemia aún se desconocen, pero se prevé una crisis económica sin precedentes en la historia moderna. Se estima que las caídas generalizadas del PIB a escala mundial afectarán más a los países en desarrollo. El Reporte Macroeconómico del BID “Políticas para combatir la pandemia” estima una caída en el PIB regional hasta del 5.5%⁴. Se prevé que la crisis impactará los procesos básicos de construcción de capital humano, por lo que se hacen indispensables

políticas para mitigar sus efectos y preservar las trayectorias educativas en el largo plazo. (2020, p. 3)

De esta forma, se puede apreciar cómo los desafíos de la gobernanza municipal van más allá de gestión pública local y una tecnocracia eficiente. Es imperativo que en medio de este contexto los líderes locales trabajen de la mano de las comunidades haciendo de la acción local un ejercicio planificado que involucre los intereses tanto del sector público como el privado. El tema sanitario, de alimentación, vivienda y acceso a los requerimientos básicos de las personas debe priorizarse. Las municipalidades representan una expresión del Estado en el territorio, por ende, son las instituciones democráticas más cercanas a la ciudadanía y a sus intereses cotidianos, “llamadas a desempeñar funciones de impulso y gestión del desarrollo cada vez más relevantes” (Fundación DEMUCA, 2009, p. 15), claro está, han de responder a contextos propios de cada país o localidad pero teniendo siempre la vida, en su amplia expresión, como objetivo final de todo liderazgo político. Como expresa Tefft:

Obviamente, el contexto diferirá entre países y localidades; las acciones gubernamentales en un área rural o en una comunidad suburbana de bajos ingresos diferirán de las de una gran capital o una ciudad secundaria de rápido crecimiento en Asia y África subsahariana. El liderazgo es el hilo conductor que vincula la acción del gobierno local, desde la priorización, planificación y supervisión de acciones, hasta enlazar con el sector privado y las redes de la sociedad civil, o comunicarse clara y regularmente con el público. Las acciones tomadas a nivel local complementan el liderazgo del sistema alimentario proporcionado por los gobiernos nacionales y los líderes mundiales. (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2020)

Tal vez el reto de la política local actual no esté en los niveles en que los tecnócratas, o “expertos” en política, piensan el valor de los municipios, sino en el reconocimiento del diálogo horizontal entre quienes ejercen el poder, lo viven cotidianamente y lo estudian para su efectividad en escalas de potencialidad local y municipal. Los líderes que demandan estos tiempos de pandemia y los que vienen, una vez superada la crisis, deben estar a tono con las exigencias de sus contextos. Los gobiernos locales son, por muchas razones, quienes están llamados a liderar e

institucionalizar el proceso mediante la articulación común de esfuerzos y velar por la participación plural y equitativa de la ciudadanía (Fundación DEMUCA, 2009, p. 15).

La situación que vive el mundo obliga a generar políticas públicas y a ejecutar acuerdos integrales entre los partidos. Los Consejos Municipales y el resto de la administración pública deben ir de la mano de manera organizada e innovadora, sin tecnocracias ausentes de la realidad o a contravía de la realidad social. Lo técnico debe acercarse a lo humano y no ir en detrimento de este, una lección que se debe aprender en toda regla. Después de todo, como señala Barandiaran: “enfrentarse a la tecnocracia, aprender sus lenguajes, hackearla, y confrontar las formas de poder técnico ancladas en la institución ha supuesto uno de los aprendizajes más duros (y poco relatados) del municipalismo” (2019, p. 188).

4.- La municipalidad como autoridad jurisdiccional del cantón en el marco del COVID-19: los retos de la autonomía política en Ecuador.

En términos jurídicos, el municipio viene a ser la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado. Su finalidad es la de alcanzar el bien común local y la atención de las necesidades propias de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales. El territorio de cada cantón, puede llegar a comprender las parroquias urbanas cuyo conjunto constituye una ciudad con sus parroquias rurales. En tal sentido, cada municipio constituye una persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio y con capacidad para realizar los actos jurídicos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines, claro está, en la forma y condiciones que quedan determinados en la Constitución y la ley (Constitución del Ecuador, 2008).

Históricamente, en Ecuador el municipio ha constituido un órgano estatal particular que tiene determinadas competencias y atribuciones, estas rigen en una porción del territorio en el que se asienta un segmento particular de la sociedad. De esta manera, representa el punto de partida de la existencia de un poder municipal de base real, aunque limitado y diverso. Asimismo, ejerce sus funciones considerando las características del ámbito en el cual se expresa (el cantón) y a las formas de

articulación al conjunto del Estado nacional en una coyuntura específica (Carrion y Velarde, 1999, p. 47). De esta forma, la municipalidad es un hecho histórico con profundas incidencias en el presente. En palabras de Nagua:

A falta de algo más de una década para que el Ecuador cumpla doscientos años como república independiente, se puede afirmar con certeza que una institución pública que ha mantenido un respetable nivel de aceptación social es el gobierno municipal. En los 221 cantones que existen en la actualidad, ejercen lo que se conoce como gobierno local igual número de los hoy llamados gobiernos autónomos descentralizados municipales, su denominación con la que se conocen desde la vigencia de la Constitución de 2008, cobijados por la autonomía política, administrativa y financiera que les reconoce de manera expresa la misma Carta Suprema. (2019, p. 1001).

En consecuencia, en la municipalidad se hace presente una autoridad jurisdiccional que tiene como contexto las libertades del cantón. En el marco del COVID-19, los retos de la autonomía política municipal se han visto fraccionados, por lo que se hace imperativo analizar la relación poder nacional-poder local, así como su impacto en la vida de los ciudadanos ecuatorianos. Como lo expone la “Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos” (CGLU, 2020), el COVID-19 ha tenido un fuerte impacto sobre los gobiernos locales y regionales afectando los procesos electorales, las reuniones de los consejos municipales, organismos políticos y los procesos de toma de decisiones a nivel local.

Por ende, pensar en gobiernos autónomos descentralizados municipales, significa reconocer el valor que subyace por casi doscientos años en la vida republicana del país. Por su cercanía, responsabilidades en los servicios públicos y la posibilidad de asumir roles primordiales en el desarrollo local, su vigencia reclama un régimen donde prevalezcan los principios de eficiencia y eficacia mucho más humanos. Igualmente, somete a debate las formas de consecución de fuentes de financiamiento propias y el impulso de la infraestructura y promoción de inversiones que dinamicen la economía local (Nagua, 2019, p. 1018). De esta forma, al analizar los alcances de la descentralización administrativa, es posible reconocer el papel que juega la organización de la administración pública, los descentralizados y la autonomía en relación al centro político gubernamental en tiempos de pandemia.

Claro está, estas formas de separar lo municipal del centro del poder involucra otros actores de igual importancia, lo cuales deben ser identificados para su comprensión. Como señalan Bossano e Iturralde:

La descentralización administrativa es un modo de organización de la administración pública que consiste en dotar a los órganos descentralizados de personalidad jurídica y de autonomía orgánica con relación al órgano central. Trata de distribuir la competencia entre personalidades jurídicas distintas del Estado pero que forman parte del mismo. Es un procedimiento que se aplica al ente centralizado que consiste en separar del centro del poder la facultad de decisión y atribuirla a otros órganos administrativos con personalidad jurídica. (1995, p. 2)

Actualmente, los Comités de Operaciones de Emergencia (COE) cantonales de la Sierra Norte y Centro, del Austro y de Esmeraldas, se han reunido con el fin de definir cómo actuarán tras el cese del estado de excepción (El Comercio, 2020). En tal sentido, las autoridades de Ibarra y de Tulcán están haciendo lo propio, así como las de Ambato, Latacunga y Cuenca; a la espera de que progresivamente se reúnan las demás.

Frente a la pandemia, los alcaldes se han visto en la necesidad de crear ordenanzas, fortalecer los controles y coordinar con la fuerza pública e instituciones del Ejecutivo las maneras de actuar frente a las reacciones propiciadas por la crisis. Este hecho es posible gracias a que en Ecuador los municipios tienen esas facultades (El Comercio, 2020). El Gobierno central, los municipios y demás autoridades, cuentan con herramientas jurídicas ordinarias para aplicar medidas que permitan controlar la dinámica del virus y sus resultados inmediatos. De esta forma, el gobierno local puede hacer frente a este fenómeno global.

Entre las atribuciones que tienen las autoridades locales está la suspensión de espectáculos, cultos y reuniones con aglomeración importante de personas, los operativos de control de las ventas informales y la exigencia del uso de mascarillas y otros dispositivos de precaución que atiendan las medidas de vigilancia correspondientes. A ello se suma la prohibición de venta de licor, eventos deportivos, fiestas y otras formas de aglomeración. Igualmente, está en las manos del poder local articular acciones entre la Intendencia, la Policía y la Gobernación,

con el objetivo de ir más allá de las medidas de distanciamiento propiciadas por el gobierno central. Como ha señalado la ONU:

Con la Declaratoria de Emergencia Sanitaria Nacional, el Gobierno del Ecuador activó sus protocolos de respuesta a nivel nacional y local. El Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE) y las Mesas Técnicas de Trabajo se activaron el día 13 de marzo de 2020, bajo el liderazgo del vicepresidente de la República. (Organización de las Naciones Unidas 2020, p. 16).

De esta forma, es posible reconocer el valor de las ordenanzas municipales en tiempos de crisis. Se sabe que las restricciones sobre la movilidad, los horarios del uso de los espacios públicos y el funcionamiento de los locales comerciales, permitirán eventualmente sostener un relativo escenario de convivencia. De esta forma se busca adoptar, sin serlo, un “estado de excepción” bajo la dirección del COE cantonal (El Comercio, 2020). El ámbito local puede además sostener parámetros técnicos con el fin de mantener los protocolos de bioseguridad en pro de los ciudadanos. Según las Naciones Unidas, se buscó apoyar la implementación de un plan de vigilancia comunitaria para la prevención, seguimiento y control del COVID-19 en territorios vulnerables, incluyendo la participación comunitaria con los gobiernos descentralizados, líderes, comités locales de salud y el primer nivel de atención (Organización de las Naciones Unidas, 2020, p. 20).

En el caso particular de Quito, la municipalidad ha sostenido que el manejo de salvoconductos y la restricción vehicular permiten elevar la eficiencia a la hora de contener la crisis. Igualmente, admite que la reducción en un 50% del uso del transporte público puede permitir una disminución del riesgo. Por otro lado, el uso de la mascarilla y el distanciamiento social están incluidos como parte de una ordenanza municipal (El Universo, 2020).

En consecuencia, desde la realidad cotidiana local, se ha podido reconocer el papel del gobierno municipal en medio de la pandemia, ya que está siempre vigilante del cumplimiento de los protocolos de seguridad y de una adecuada aplicación de todo lo contenido en el Código Municipal. Este es un paso importante para probar el alcance de la descentralización. Como señalan Bossano e Iturralde: En todos los

países se ha superado la etapa de vigencia de leyes detallistas y reglamentarias ya que las normas generales solo deben contener los preceptos básicos dejando los restantes aspectos, a ser regulados por las propias entidades seccionales. Por lo tanto, siendo los municipios la genuina expresión de descentralización, no cabe que éstos tengan limitaciones de ninguna especie. (1995, p. 7).

Por su parte el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Ecuador), ha señalado que la pandemia del COVID-19 es la crisis de salud global que define nuestro tiempo y el mayor desafío que hemos enfrentado desde la Segunda Guerra Mundial (PNUD-Ecuador, 2020). Desde esta óptica, los gobiernos locales cercanos a la realidad de la población están en la primera línea de fuego. Por esta razón, quienes ejercen el poder político están obligados a desplegar acciones con una visión global. Sin duda los procesos fundamentados en la globalización revelan profundas contradicciones, por eso la intervención de los gobiernos locales en sintonía con el poder central pueden ampliar el rango de maniobras y fortalecer el desarrollo local con mayor solidez y comprensión. Según Álvarez, Rodríguez y Jarrín:

Dentro de este marco, los gobiernos locales como instancias cercanas a la realidad de la población, pueden desplegar posibilidades de inserción a la lógica global, ya sea mediante opciones tradicionales de desarrollo o gracias a miradas alternativas del mismo. Esto precisamente se manifiesta dentro de la temática migratoria, ya que mientras la interacción de ésta con la globalización revela un sinnúmero de contradicciones, al momento en que intervienen las localidades con sus respectivos gobiernos seccionales, dicha interacción adquiere la posibilidad de incluirse en un campo más equitativo, en donde los procesos de desarrollo local prevalecen ante una movilidad humana poco globalizada y discriminatoria. (2008, p. 3)

En consecuencia, urge que los diálogos municipales y centrales se abran a un nivel internacional, ya sea en búsqueda de información o recursos. El Sistema de las Naciones Unidas, la Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud (OPS-OMS), la Oficina del Alto Comisionado para Asuntos Humanitarios (OCHA), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre

otras instancia, están actuando en solidaridad con el Ecuador frente a los efectos del COVID-19, por eso es imperativo organizarse y optimizar los recursos con los que se cuenta.

Es un hecho que las repercusiones sociales y económicas de la crisis serán profundas a mediano y largo plazo. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha señalado que el mundo experimentará una recesión más grave que la del 2008, caracterizada, entre otras, por la pérdida de oportunidades de negocios, la reducción en la confianza de los consumidores y la rigidez de los mercados financieros lo que productores la mayor parte del impacto económico. (PNUD-Ecuador, 2020). Por ello, es fundamental avanzar hacia la consecución de la Agenda 2030, reconociendo con seriedad los riesgos de un mundo en declive y amenazado de Norte a Sur y de Este a Oeste.

5.- Consideraciones finales

La democracia y los sistemas de gobierno local tienen hoy una gran responsabilidad ante la ciudadanía. El problema de la pandemia de COVID-19 es, sin duda, un asunto mundial con profundas implicaciones a escala municipal. Los gobiernos regionales y locales están haciendo frente a los estragos de un virus que amenaza a todos sin distinción de clase, lo que obliga a actuar también sin discriminación. Por ende, la democracia y los sistemas de gobierno locales deben administrar y autogestionar los recursos locales de manera eficiente ya que son los primeros llamados a responder ante el miedo y la incertidumbre que acarrea la pandemia.

Los alcaldes y autoridades locales han ganado terreno y se han empoderado de su voz en los debates mundiales, no obstante, en medio de la crisis sanitaria actual, urge ejercer un papel protagónico real, abriendo los canales de comunicación a todo nivel. El desafío de los gobiernos locales está en gestionar y velar por la inversión eficiente de los fondos, profundizar la democratización y consolidación el poder local a contravía del centralismo. Ante el ciudadano, la autonomía de los municipios es significativa, ya que permite ejercer un gobierno más cercano a la gente e incidir en la búsqueda de soluciones a las necesidades más urgentes de las comunidades.

En suma, los gobiernos locales están insertos, lo quieran o no, en las dinámicas globales, la urgencia derivada del COVID-19 así lo demuestra. Como nunca antes, Ecuador requiere de un liderazgo local que tenga una visión global, donde la gobernanza sea un cimiento sobre el cual se pueda levantar una organización comunitaria que considere el poder en función del valor de la vida y el bienestar social.

Referencias

Álvarez, M., Rodríguez, P y Jarrín, M. (2008). El rol de las municipalidades del Ecuador en la migración internacional: análisis y lineamientos. Ecuador: FLACSO-Ecuador. Recuperado de www.flacsoandes.edu.ec

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2020). La Educación en tiempos de coronavirus. Los sistemas educativos de América Latina y el Caribe ante Covid-19. Washington D. C.: BID.

Barandiaran, X. (2019). "Tecnopoltica, municipalismo y radicalización democrática". En: Calleja-López, A., Monterde, A., y Roth, L. (Eds.),. Ciudades Democráticas. La revuelta municipalista en el ciclo post-15M. Icaria: Barcelona, pp. 173-207.

BBC News Mundo. (2020). Coronavirus en Ecuador. El inédito y cuestionado plan de emergencia económica del país contra la crisis del covid-19. Noticias BBC. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52275464>

Bossano, M., e Iturralde, F. (1995). El rol de los municipios como principal figura de descentralización. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.

Carrion, F. y Velarde, P. (1999). El Municipio y la Organización del Estado en Ecuador. Medio ambiente y urbanización. Año 7, Número Especial, pp. 46-54.

CGLU. (2020). La Democracia Local tras la Pandemia de la COVID-19. Nota de Prensa de la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Recuperado de <https://www.uclg.org/es/media/noticias/la-democracia-local-tras-la-pandemia-de-la-covid-19>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2000). La gestión local, su administración, desafíos y opciones para el fortalecimiento productivo municipal en Caranavi, Departamento de la Paz, Bolivia. Chile: CEPAL.

Constitución de la República del Ecuador [CRE]. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.

Dabat, A., Hernández, J. y Vega, C. (2015). Capitalismo actual, crisis y cambio geopolítico global. Economía UNAM, Vol. 12, N° 36, pp. 62-89.

El Comercio. (2020). Los COE preparan medidas para controlar el covid-19 sin el estado de excepción. Diario El Comercio. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/coe-medidas-controlar-covid19->

El Universo. (2020). Coronavirus: En Quito, el Municipio ya define acciones al finalizar el estado de excepción. Diario El Universo. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/08/28/nota/7958593/medidas-quito-covid-19-fin-estado-excepcion-restricciones>, 29 de agosto, 2020.pandemia.html 28 de agosto de 2020.

Fuentetaja, J. (2007). La función pública local ante el Estatuto Básico del Empleado Público. Anuario de Derecho Municipal, Año 1, N°1, pp. 59-85.

Fundación DEMUCA. (2009). Guía de herramientas municipales para la promoción del desarrollo económico local. San José de Costa Rica: S.E.

Jouve, B. (2004). La democracia local: entre el espejismo neotocquevillista y la globalización. Revista de Ciencia Política, Vol. XXIV, N° 2, pp. 116-132.

Nagua, J. (2019). El municipio ecuatoriano: historia, opciones presentes y futuras. Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo LXIX, Número 275. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2019.275-2.71842>

Organización de las Naciones Unidas. (2020). Plan de Respuesta Humanitaria COVID-19. Ecuador, Abril 2020. Ecuador: Organización de las Naciones Unidas.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2020). ¿Cómo están respondiendo los gobiernos locales a la pandemia de COVID-19? Recuperado de <http://www.fao.org/support-to-investment/news/detail/es/c/1273392/>

Pérez-León, J. (2008). El individuo como sujeto de derecho internacional. Análisis de la dimensión activa de la subjetividad jurídica internacional del individuo. Anuario Mexicano De Derecho Internacional, Vol. VIII, pp. 599-642.

PNUD-Ecuador. (2020). COVID-19: La Pandemia. La humanidad necesita liderazgo y solidaridad para vencer a COVID-19. Recuperado de <https://www.ec.undp.org/content/ecuador/es/home/coronavirus.html>

Rodríguez, L. y Zapata, E. (2014). Presentación: Internacionalización del gobierno local Una política pública en construcción. Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, N° 2, pp. 12-15.

Vásquez, D. y Navarrete, P. (2014). La gobernabilidad local en el contexto de la nueva gestión pública: requisito para la gestión ambiental urbana. Luna Azul, N° 39. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/luaz/n39/n39a05.pdf>

Villacorta, A. y Gallicchio, E. (2003). Gobernanza y Desarrollo Local. Paris: UNESCO. s/a (2008). El rol de las municipalidades del Ecuador en la migración internacional: análisis y lineamientos. Quito: AME, Fundación EEQUEL y UN-HABITAT.