

Fernando Carrión, editor

Procesos de descentralización en la Comunidad Andina



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



Organización de
Estados Americanos



Parlamento
Andino

© 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

ISBN: 9978-67-073-4
Derechos de autor No. 017472

Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Edmundo Guerra,
Soledad Fernández de Córdova,
Jesús Pérez de Ciriza,
Agenor Martí
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena
Imprenta: Ekseption Publicidad
Quito, Ecuador, 2003
1ª. edición: enero, 2003

Las ideas, afirmaciones y opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no son necesariamente las de las organizaciones que la auspician ni de sus Estados miembros.

Índice

Presentación	11
LA DESCENTRALIZACIÓN EN SU CONTEXTO	
La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada <i>Fernando Carrión M.</i>	15
Posibilidades de una ley marco de descentralización para la Comunidad Andina de Naciones <i>Rubén Vélez Nuñez</i>	47
El contexto público de la descentralizaación <i>Anne-Marie Blackman</i>	55
LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES ENFOQUE COMPARATIVO	
Balance comparativo de la descentralización en los países de la Comunidad Andina <i>Lautaro Ojeda Segovia</i>	65
La descentralización andina: ¿tema supranacional? <i>Fernando Carrión M.</i>	105

LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES: LOS CASOS NACIONALES

La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática	127
<i>Fabio E. Velásquez C.</i>	

La descentralización en Bolivia: avances y retos actuales	177
<i>José Blanes</i>	

La descentralización en el Perú	221
<i>Alberto Adrianzén M.</i>	

Cambios constitucionales y descentralización en el Perú de hoy	243
<i>Manuel Dammert</i>	

La descentralización en Venezuela	259
<i>Carlos Mascareño</i>	

Ecuador: descentralización y participación ciudadana, proyecto de estudio e investigación	309
<i>Diego Peña Carrasco</i>	

COMENTARIOS DE LAS AUTORIDADES

Centro y periferia: un diálogo necesario	343
<i>Roque Sevilla</i>	

Descentralización para la modernización y el desarrollo	349
<i>Anunzziata Valdez</i>	

El Parlamento Andino: un factor de descentralización	353
<i>Enrique Chirinos Soto</i>	

Una comisión permanente del Parlamento Andino	357
<i>Eloy Luján Cruz</i>	

La descentralización, arma contra la corrupción 363
Carlos Arturo López

La descentralización: problema complicado 375
Jamil Mabud

COMENTARIO DE LOS TÉCNICOS

El centro: un gran vacío 389
Felipe Burbano de Lara

La descentralización y la distribución del poder 395
Simón Pachano

Movimientos sociales y participación ciudadana 401
Fernando García

La descentralización y el Estado unitario 405
Abelardo Pachano

Descentralización de competencias: análisis comparativo 413
Jonas Frank

El contexto público de la descentralización en el área andina 423
Mario Solezzi Ch.

Comentarios de las autoridades

Centro y periferia: un diálogo necesario

Roque Sevilla*

El tema de las autonomías y de la descentralización –que está en boga, como todos ustedes conocen– es un movimiento mundial.

En Alemania, éste era un tema fundamental; lo relacionado con los lauder alemanes y el federalismo y hasta dónde debían llegar las independencias, pero sin renunciar a la cohesión del país. Alemania es un buen ejemplo de lo complejo que es el proceso, pero también de lo exitoso que puede ser. Alemania se ha tomado cincuenta años para perfeccionar el sistema y ha logrado unos niveles de descentralización espectaculares.

Curiosamente, en este proceso, que ha servido para fortalecer a la República Federal de Alemania, no solamente se evitó que ocurriera, como en Yugoslavia, la separación de una cantidad de pequeños reinos, sino que se logró juntar lo que la II Guerra Mundial había separado, y ése es un buen ejemplo por seguir. El esfuerzo continuo, a largo plazo, permite realmente concretar estas ideas.

Cito esto al comienzo de la intervención porque es fundamental entender que esto no sucede de la noche a la mañana, que las propuestas que se están haciendo dan la apariencia de que, con la autonomía, todos los problemas del país se resuelven. Pero no es así. Eso demanda un esfuerzo muy grande, continuo, de largo plazo, para ver los frutos que, sin duda, son positivos en una descentralización y en un sistema de operación autonómica de gobierno seccional.

* Alcalde de San Francisco de Quito (a la fecha de realización del Seminario).

La segunda idea que quería plantear es simple y, de manera llana, lo que ha sucedido con Quito, que es un ejemplo no totalmente satisfactorio, pero sí muy importante, de un proceso de descentralización. Veo complicado el proceso de autonomías si no tenemos las bases para que éstas funcionen. Esas bases se llaman institucionalidad y ciudadanía. Sin estos dos principios, las autonomías no son sino nuevos cacicazgos, que me recuerdan los famosos reinos en que estaba dividida la Italia durante el Renacimiento. Había unos reinos que funcionaban, como el de Florencia, y muchos que eran un verdadero desastre, que pasaban a ser parte de otro reino cada semana y eran unas luchas fratricidas constantes, sin que pudiera progresar toda esa región durante muchos años, a pesar de que estamos hablando de la época del Renacimiento.

Me parece que este tema hay que discutirlo a fondo. ¿Qué se entiende por institucionalidad? Quienes conformamos un grupo humano debemos saber cuáles son los organismos que permiten el funcionamiento del todo para respetar esos organismos. Se han transformado en instituciones que son aceptadas, respetadas y también vigiladas, y a las cuales se demanda el cumplimiento de las obligaciones. Si no hay esa institucionalidad, no existe organización social, y una división de pequeños reinos no se transforma en otra cosa que no sea un cacicazgo.

El segundo elemento fundamental es construir ciudadanía. En muchas partes del país se están construyendo ciudades mal construidas y a veces bien construidas. Se construye ciudad, pero no se construye ciudadanía, y ahí existe una enorme diferencia. La ciudadanía se da cuando cada uno de los elementos, de los seres que viven en una ciudad, participan en el proceso de desarrollo, de gestión, de políticas. Si no existe la organización social, si no existe ciudadanía, no puede haber autonomía.

En las obras de Bob Putman, quien hizo famosos los estudios sobre el funcionamiento de la ciudadanía en Italia, él plantea que Italia, a pesar de los pésimos gobiernos que tuvo durante muchos años, en estos últimos veinte años —que ustedes recordarán que cambiaban cada semana de Primer Ministro—, el país seguía funcionando, y era la cuarta economía más grande de Europa. Uno se preguntaba cómo hacían los italianos, y él dio una respuesta: “Es que tienen suficientes clubes de canto”. Él recorrió toda Italia y descubrió una correlación interesantísima: que mientras más clubes de canto existían, mejor gobierno seccional se producía. Había una lógica. Para

que hubiera un club de canto –a los italianos les encanta el club de canto–, tiene que haber organización social mínima, presidente del club, un vicepresidente, un tesorero, hay que convocar a la gente, reunirse, hay que ensayar, competir y tener éxito.

Putman hacía esta simple explicación para decir: “Señores, si desde la base no comenzamos a organizarnos y producimos ciudadanía, organización social, que responda a lo que los gobernantes hagan, no va a funcionar el sistema de gestión a largo plazo; no importa quien sea el gobernante, si tenemos esta estructura social bien desarrollada; lo demás es consecuencia”.

Y aquí me siento muy orgulloso de ser alcalde de Quito. Una de las cosas que llama la atención en la ciudad de Quito, cuando uno visita los barrios, es la dignidad con la que el ciudadano común enfrenta a la máxima autoridad de la ciudad; siente que él es un ciudadano y que tiene un derecho para plantear ideas y para felicitarle al primer personero, si se lo merece, y si no se lo merece, se lo dicen en la cara.

En Quito, sólo las ligas deportivas barriales sobrepasan las 160 ó 190, pero cada liga, a su vez, tiene entre 60 y 80 equipos de fútbol, y cada equipo, una organización social; tiene un presidente, un vicepresidente, una madrina y tres equipos –femenino, masculino y el de los veteranos– y se lleva el campeonato en todas las ligas durante el año. Para eso se requiere una organización social espectacular. Muchos asistimos a las inauguraciones; hay que tomarse algunas horas, porque sólo el desfile puede durar dos horas y media, hasta que entren los 90 equipos, todos uniformados, con sus mascotas. Eso es organización comunitaria. Con la famosa emergencia del volcán Pichincha, una de las cosas más impresionantes es ver cómo reacciona la gente en las áreas de peligro.

Anteayer entregué 38 radios a los jefes sectoriales elegidos por la comunidad. Se juntan tres ó cuatro barrios y hacen un sector en las laderas del Pichincha; nombran a un jefe, que se comunica por radio con el 911 o los administradores zonales para operar en caso de una emergencia. Esto inténtenlo hacer ustedes en otras ciudades y no tienen ninguna posibilidad de llevar a cabo este trabajo. Repito: sin institucionalidad, sin ciudadanía, la autonomía es un cuento.

El tercer aspecto, que me parece fundamental, es que, si ya tenemos estos elementos anteriores, falta todavía la responsabilidad política en el planteamiento y en la discusión de este tema. Para ello hay que decir: queremos

ser autónomos, pero queremos ser parte de una nación y asumir las responsabilidades, pues hay que hacer esa diferenciación.

Tengo de todo menos de regionalista. Admiro y quiero a la ciudad de Guayaquil; como empresario he tenido enorme éxito en esa ciudad y tengo grandes amistades allí. Los guayaquileños tienen cualidades excepcionales pero, si tengo que comparar la Alcaldía de Guayaquil, que ha sido sumamente exitosa, y tengo que reconocer públicamente ese hecho, con la Alcaldía de Quito, debo ser sincero: si yo tuviese las responsabilidades que tiene el Alcalde de Guayaquil, cualquiera que éstas sean, yo podría pasar gran parte de mi tiempo en Miami. Hace dos días no pude asistir a la reunión hemisférica de alcaldes, a la que estuve invitado, porque tenía mucho trabajo en la ciudad y me quedé. Así tiene que ser.

¿Por qué digo esto? Porque hacemos todo lo que hace Guayaquil, más educar a 12 mil estudiantes, atender 54 mil partos a través del proyecto del Patronato San José, asumir el transporte y el tránsito. Ahora estamos en la gran pelea con los señores choferes, porque nosotros determinamos cómo se hace eso. Hemos asumido el tema del medio ambiente. Somos responsables de la distribución, la construcción y el manejo del agua potable. En nuestras manos está el alcantarillado de la ciudad. Hacemos la recolección y la disposición final de la basura, incluidos los hospitalarios y los químicos peligrosos. Manejamos la conservación, no de la pequeña calle de Las Peñas, sino del segundo Centro Histórico de América Latina, que ha sido calificado por la UNESCO como el mejor conservado de América Latina. Como si esto no fuese suficiente, además, tengo que ser aprendiz de vulcanólogo y manejar un riesgo y una emergencia que no se ha manejado en 340 años.

Entonces, si resto todas esas actividades, yo podría pasar de vacaciones. Estamos dispuestos a asumir más responsabilidades. Quiero anotar que, por ejemplo, en el campo del tránsito y el transporte, hemos asumido la responsabilidad, pero no hemos recibido un sucre por ese motivo. Quito asumió responsabilidades en educación sin recibir un centavo; el gobierno debería pagarnos, por lo menos, por los 12 mil estudiantes; un promedio de lo que gastan en cada uno de los estudiantes de la nación sería lo lógico.

En la parte de salud, es el único municipio que ha asumido esa responsabilidad. Entonces, demostramos que sí se puede descentralizar, porque hay institucionalidad en la ciudad de Quito y hay ciudadanía.

La autonomía hay que tomarla con seriedad, con responsabilidad, y decir cómo va a funcionar el gobierno central, porque, en la Constitución, que ya prevé el proceso de autonomía, se indica que la defensa nacional y la seguridad interna estarán en manos del Estado, al igual que el comercio internacional, la política monetaria y algunas otras actividades como la legislación y las decisiones últimas de carácter judicial. Diría que prácticamente todas las demás gestiones, sobre todo la obra pública, puede pasar directamente a las entidades seccionales.

La pregunta es: ¿quién se hace cargo de la deuda? Esa es una realidad. Ahí tenemos un pasivo. Cuando analizamos las propuestas que se han presentado en las provincias de Manabí y de Guayas, esa parte no está del todo clara y, por supuesto, suena bien distribuir el 60% para las municipalidades. Yo estoy feliz; me encantaría eso, pero digo: con el 40% que le queda al gobierno central, ¿qué se hace?

Otra cosa que me parece fundamental es la solidaridad de los más poderosos cantones, como el de Quito, el de Guayaquil, el de Cuenca y el de Ambato, frente a los cantones que no tienen capacidad de generación tributaria directa. A mí me encanta la autonomía, porque nosotros mismos cobraríamos los impuestos y tendríamos que responder por su uso.

Acabo de leer la revista *Vistazo*, en la que se indica que el alcalde de Esmeraldas, ciudad en la que no hay institucionalidad ni ciudadanía, no vive en Esmeraldas, pero es el alcalde. Si los esmeraldeños aceptan una situación como ésta, es que no hay institucionalidad; allí lo único que tenemos son unos caciques, organizaciones electorales que manejan la cosa pública.

Quito va a hacer estos planteamientos. Ayer tuvimos una sesión del Concejo en la que se planteó esta preocupación. Lo vamos a analizar de manera inmediata y vamos a convocar a una entidad supramunicipal, que es la Asamblea de la Ciudad, a la que vamos a hacer una propuesta con estos lineamientos.

Le he propuesto al gobierno central cosas muy sencillas: por ejemplo, que los bomberos, como es lógico, pasen a ser administrados por la Municipalidad de Quito. Nosotros manejamos los hidrantes, las vías, el agua, pero los bomberos los maneja el gobierno. Estoy dispuesto a recibir esta responsabilidad, pero que me den los impuestos que se pagan para mantener a los bomberos; ellos están felices de que esta decisión se tome. Este es un ejemplo de los conceptos de descentralización y de responsabilidad.

Así que ése es el procedimiento y el planteamiento que vamos hacer a la opinión pública. Me preocupa que un proceso de autonomías individuales se haga sin pensarlo, que se hagan tres ó cuatro consultas populares en tres ó cuatro provincias. La pregunta es: ¿qué pasa con el resto del país? Preocupa el planteamiento que está en el discurso de Fuerza Ecuador, dice que los recursos que genera cada provincia queden en la provincia y sólo una parte se distribuya. Me parece bien. ¿Qué hacemos con Sucumbíos? De acuerdo con ese lineamiento, Sucumbíos debería quedarse con todo el petróleo del país y debería seguir una serie de principios y estructuras absolutamente similares. La producción camaronera, que va a favorecer a las provincias de El Oro, Guayas y tal vez a Esmeraldas; lo obvio es que toda la producción petrolera le corresponda a la provincia que produce petróleo.

La reglamentación no es fácil. Todos los ecuatorianos tenemos que sentarnos a discutir. El sistema centralista actual no es solución; tenemos que superarlo. Por eso, en esta discusión, tenemos que intervenir todos, en primer lugar el gobierno central. Si el centro no es parte del paseo, entre la periferia no vamos a lograr la descentralización. El gobierno tiene que tener una posición, ser un promotor del proceso y nosotros, que estamos en la periferia –aunque es imposible que algunos piensen que Quito está en la periferia–, vamos a tener que dialogar con el centro y encontrar, finalmente, una estructura válida.