

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.

Comentario de los técnicos

El centro: un gran vacío

Felipe Burbano de Lara*

En esta presentación quisiera hacer algunas reflexiones sobre el desafío que, desde mi perspectiva, enfrenta el proceso de descentralización y autonomía en el Ecuador, tal como se viene desplegando. No abriré una discusión técnica sobre el tema de las transferencias –qué se queda en el Estado y qué se transfiere a los gobiernos locales–, sino más bien una reflexión de cómo se va desarrollando este proceso en el Ecuador, cuál es el contexto político en el que se inscribe y cuáles son los desafíos que existen.

El primer desafío gira alrededor de una pregunta: ¿quién concebirá el centro en todo este proceso de descentralización? ¿Quién reflexionará acerca del proceso a partir de lo que tiene que ser esta nueva centralidad? ¿Qué tiene que generar el proceso de descentralización y autonomías? Planteo esto porque creo que, en este momento, el centro, o la idea de centro, en el Ecuador, no existe.

Uno podría decir, incluso, sobre la última declaración del alcalde de Quito –cuando dice que la ciudad está lista para las autonomías–, que es el último distanciamiento de Quito respecto de la centralidad. Quito siempre se ha identificado a sí misma con el centro, pero ahora también toma distancia respecto del centro. Veo que el centro es un gran vacío. No hay nadie que quiera ejercer ese espacio y podríamos seguir especulando sobre las implicaciones que tiene este vaciamiento permanente del centro.

* Docente-investigador, Flacso-Sede Ecuador.

Esto, de alguna manera, explica por qué el gobierno no puede participar –y hasta ahora no participa– en el proceso. ¿Por qué el gobierno se mantiene alejado? El gobierno expresa,, precisamente, esta ausencia de centralidad. Es una incapacidad que tiene para desplegar un posible papel organizador dentro de todo este proceso. Que el centro sea un gran vacío da la impresión que expresa, como nunca en el caso del Ecuador, el espacio de los grandes desacuerdos. Es un gran vacío porque lo que está expresando ese centro, en este momento, es la imposibilidad de acuerdos en la sociedad ecuatoriana. De alguna manera, define una particularidad del proceso del Ecuador, frente a los procesos, por ejemplo, de Colombia y Bolivia, donde los gobiernos centrales desempeñaron papeles muy importantes. Aquí, mas bien el desafío es quién se hace cargo del centro para pensar este proceso de descentralización.

El segundo desafío es enfrentar y tomar conciencia de los riesgos que significa un proceso de autonomías, como el que se está viviendo en el Ecuador, donde nadie piensa el centro, nadie se ocupa ni ejerce el centro. Todo proceso de descentralización y de autonomía es un proceso por constituir un nuevo centro, una nueva forma de centralidad. Me pregunto: ¿cuál es el papel indispensable que cumple el centro en todo este proceso de descentralización? El papel fundamental de mediador. El centro es, sobre todo, un espacio de mediaciones; ese espacio en donde todas las distintas demandas autonómicas encuentran un ámbito de entendimiento, de diálogo, de comprensión, y un espacio donde pueden ejercer sus propias diferencias, sus propias identidades. Sin este espacio de mediación, una descentralización que apunta a la autonomía, como se está dando en el caso del Ecuador, corre el peligro de llevar a una fragmentación; podríamos decir, si apelamos al lenguaje postmoderno, que el Ecuador, en este momento, vive una fase de desintegración. A partir de esta multiplicación de diferencias que acompaña a toda crisis de centralidad, hay una proliferación de los márgenes, hay una crisis de la totalidad y, por lo tanto, esta pluralización de los fragmentos.

La pregunta es: ¿quién, en este momento, mediará en todas estas explosiones de autonomías que empezamos a ver? La mediación es tan importante porque, a través de ella, podemos hacer, del juego de las autonomías, un proceso de renovación de la unidad nacional. Las autonomías sólo tienen sentido –y habría que plantearlas desde esa perspectiva– como afirmación de una nueva voluntad nacional.

La centralidad, en este proceso que estamos viviendo, hace posible un

diálogo entre todas estas identidades locales, que se han replegado sobre sí mismas hacia lo local. En segundo lugar, permite incorporar al 'otro' como un elemento constitutivo de nuestra propia identidad (ésta es la gran riqueza de la mediación) y, desde esa perspectiva, el centro ya no es ese espacio que suprime, que elimina la expresión de las diferencias, a través de lo que podría ser una vocación casi totalitaria de integración, sino aquéllo que permite el reconocimiento del otro. Ése es el juego que hace posible las mediaciones.

El centro siempre supone un reconocimiento de los límites a nuestra propia identidad, y sólo en la medida que uno reconozca esos límites es posible entrar en un proceso de mediación y de diálogo. En lenguaje freudiano, el Ecuador vive una fase de explosión de las autonomías casi parricida. Todos queremos matar al 'padre Estado'. Es un momento de ruptura. Este momento de ruptura, de explosión de las autonomías, tiene que dar paso al juego de las diferencias, y ese juego no puede existir si alguien no se hace cargo del centro.

Un tercer desafío que tenemos los ecuatorianos es saber qué está en juego en el proceso de descentralización. Ayer se decía que todos los procesos de descentralización son diferentes, que no hay modelos únicos y que, más bien, cada país desarrolla su propio proceso de descentralización, porque cada proceso pone en juego algo que es distinto.

¿Cómo saber qué es lo que está en juego en este proceso de descentralización? La respuesta pasa por saber cuánto, cómo y de qué manera se integró esta forma de Estado que hoy día está colapsando en el caso del Ecuador. Creo que, también, en la particularidad del caso ecuatoriano —y esto no sé si es bueno o malo, pero es un hecho que está ahí—, estamos entrando a las autonomías con un modelo estatal colapsado. Y eso expresa el vacío de centralidad que se vive en este proceso. Y también creo que enfrentamos cierto desconocimiento de lo que significa este modelo estatal que se ha derrumbado. Creo que se ha puesto mucho énfasis en la parte administrativa, en la dificultad de transferencia de recursos, en la dificultad de que las provincias, de que los municipios, puedan manejar recursos con autonomía o puedan cumplir con ciertos servicios. Todavía desconocemos otros niveles de funcionamiento del Estado centralista en el Ecuador. Por ejemplo, cuáles eran los imaginarios a través de los cuales operaba ese Estado centralista, cuál era su simbología, cuál su retórica. Si no tenemos un conocimiento suficiente de estos otros mecanismos, a través de los cuales funcionaba el Es-

tado y lograba una cierta integración, difícilmente podremos desmontarlo.

Ahora quisiera relacionar este punto anterior con la problemática, que se desprende para el caso del Ecuador, con las relaciones entre democracia y Estado. Esta característica del proceso ecuatoriano pone en evidencia el fracaso de una política democrática; incluso muestra el fracaso de la democracia.

El Ecuador, en los últimos años, ha vivido dentro de un régimen democrático y, si se toman las definiciones más generales de democracia, ésta se define como un intento por representar la unidad del Estado a partir de la pluralidad. Esto quiere decir que, si hubiera funcionado la democracia, habría sido el mismo juego democrático el que nos habría llevado a un proceso de descentralización, si hubiese sido necesario, para darle una estructura de mayor representatividad al Estado.

¿Qué pasó entre el Estado y la democracia para que estemos desembocando tan abruptamente en un proceso de descentralización y de autonomías? ¿Por qué la democracia no fue capaz de descentralizar progresivamente al Estado ecuatoriano? Al respecto, tengo dos hipótesis. La primera es que, de alguna manera, la democracia fracasó, por una incapacidad de los ecuatorianos casi crónica para lograr acuerdos, que muestra un problema más profundo, una incapacidad de los ecuatorianos para construir procesos de hegemonía, o las dificultades que encuentra la sociedad política ecuatoriana para construir esos mismos procesos.

Una primera conclusión es que la inestabilidad política permanente que genera el sistema político ecuatoriano reforzó, necesariamente, la centralidad del Estado. La única posibilidad de encontrar una cierta forma de integración fue a través del Estado. El problema que enfrentamos hoy es que ese Estado ya no da más, ya no permite este juego de integración de la sociedad ecuatoriana, ya no permite una cierta articulación política; el Estado ha sido desbordado por las propias luchas de hegemonía.

Una segunda hipótesis es que la democracia ecuatoriana hereda un Estado fuertemente centralizado. Ese Estado, que se forjó en los años sesenta y setenta y que limitó y condicionó la capacidad de juego democrático. Hablamos de ese Estado que surge en los años sesenta, que se afirma en los setenta con el petróleo y los militares, que concentra y centraliza la riqueza del petróleo y que funciona como mecanismo redistribuidor de la riqueza petrolera y distribuye esa riqueza a través de un proceso de modernización.

El Estado que surgió en los años sesenta y setenta cumplió este referen-

te de unidad para el Ecuador, a través de un cierto concepto de nación que fue definido desde los militares. Tenemos un Estado fuertemente centralizado, con una cierta concepción de la nación que hereda la democracia y que le impide desplegar sus potencialidades pluralistas.

Lo que habría que preguntarse es: ¿el Estado de los años sesenta y setenta logró cierta unificación y homogeneización del país? Otorgó una cierta integración al Ecuador, pero no logró homogeneizarle. Esto quiere decir que, detrás de todo el aparato estatal, siguieron funcionando, reconstituyéndose y desplegándose, todas las diferencias regionales.

Lo que pudo hacer este Estado es mantener un precario equilibrio entre las regiones, posible sólo a través de una cierta forma de repartición de los recursos, sin recursos y sin esa capacidad de repartición. Este precario equilibrio que hereda la democracia se desploma.

Entonces, nos encontramos nuevamente ante una estructura regional, marcada profundamente por un corte regional y sin mecanismos para reconstituir sus propios equilibrios. En ambos casos, sea la primera o la segunda hipótesis, la descentralización aparece como ese campo al que hemos trasladado nuestros profundos desacuerdos nacionales. Y eso, de alguna manera, plantea una serie de nubes negras y de interrogantes sobre lo que se viene.

Esta sensación de que hemos depositado, desplazado, trasladado nuestros desacuerdos al proceso de descentralización, se acrecienta con la intervención, en los últimos días, del Partido Social Cristiano en el proceso. Como decía Simón Pachano, esta intervención de los partidos en el proceso, que abre una nueva perspectiva para el proceso de descentralización en el Ecuador, es una característica propia del Ecuador.

Simón Pachano decía que lo que ha caracterizado a otros procesos de descentralización es que los partidos no participaron. Aquí lo que estamos viendo es una incorporación muy activa, muy dinámica, de un partido político, que agrava la posibilidad de encontrar acuerdos nacionales alrededor del proceso. La intervención de los partidos lleva a una radicalización de los acuerdos en torno al proceso de descentralización y de autonomías; entre otras cosas, porque el sistema de partidos en el Ecuador es un sistema que expresa la fragmentación regional. Al intervenir los partidos en el proceso, se profundizan las diferencias regionales.

La experiencia política del Ecuador, en los últimos años, es de frustración frente a este hecho evidente. Si en algún lugar no hemos podido lograr

acuerdos políticos, ése ha sido el de los partidos. La intervención de los partidos plantea otro desafío, porque va a radicalizar las diferencias, diferencias en términos de cultura política, de estilos de liderazgo, de retórica de formas de movilización que ya empezamos a ver.

Un quinto desafío es que estamos frente a un proceso de autonomías profundamente desequilibrado, dado el peso enorme que tiene Guayaquil en el contexto nacional. Guayaquil comienza a liderar este proceso de descentralización desde las periferias. El Ecuador ha sido una estructura centralista, con una contraparte privilegiada, que es Guayaquil, y esa contraparte se ha fortalecido en los últimos años con la alcaldía de Febres Cordero.

En los últimos años, Guayaquil se volvió la contracara, el contrapoder del centralismo. Pero en este momento, esta poderosa provincia que representa Guayas en la constitución del Estado nacional, enarbola la bandera de los marginados, de los periféricos. De alguna manera es como el socio, la contraparte del centro, que rompe un pacto histórico y que se une a los otros actores de la periferia.

Este proceso desequilibrado de descentralización plantea un conflicto muy grande en la estructura de poder dentro de la nación ecuatoriana, entre Quito —a la que se sigue viendo como el centro del Estado— y Guayaquil —que empieza a liderar el proceso de autonomía y de descentralización.

Una segunda consecuencia importante de este proceso desequilibrado de descentralización es que la presencia importante de Guayaquil y de Guayas empieza a ocultar, a invisibilizar, vuelve marginales a las otras provincias del país en este proceso de descentralización. Las otras provincias no van a encontrar un espacio claro de expresión para poder ventilar públicamente sus propuestas. Manabí, por ejemplo, se ha quedado rezagada y silenciada frente a la propuesta de Guayas; esta es otra consecuencia que tendrá este proceso desequilibrado.

Para terminar, otro desafío es ver de qué manera este conflicto político, que está presente en Guayas, en Guayaquil y en la Costa, entre dos fuerzas políticas que se disputan el control de ese espacio regional, se trasladará al ámbito nacional y contaminará el proceso de descentralización y el proceso autonómico.

La movida que se hizo en la última semana para cooptar rápidamente a Fuerza Ecuador, como movimiento ciudadano que empezaba a enarbolar el proceso de descentralización, muestra cómo la dinámica política, dentro de esa región, a partir de esta lucha permanente entre el partido Social Cristiano y los roldosistas, también empieza a contaminar el proceso autonómico y de descentralización.