

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
Fabio E. Velásquez C.

**La descentralización en Bolivia:
avances y retos actuales** 177
José Blanes

La descentralización en el Perú 221
Alberto Adrianzén M.

**Cambios constitucionales
y descentralización en el Perú de hoy** 243
Manuel Dammert

La descentralización en Venezuela 259
Carlos Mascareño

**Ecuador: descentralización y participación ciudadana,
proyecto de estudio e investigación** 309
Diego Peña Carrasco

COMENTARIOS DE LAS AUTORIDADES

Centro y periferia: un diálogo necesario 343
Roque Sevilla

Descentralización para la modernización y el desarrollo 349
Anunzziata Valdez

El Parlamento Andino: un factor de descentralización 353
Enrique Chirinos Soto

Una comisión permanente del Parlamento Andino 357
Eloy Luján Cruz

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.

La descentralización y el Estado unitario

Abelardo Pachano*

El tema de la descentralización y la experiencia, en el caso ecuatoriano, son nuevos. El debate público está en sus inicios y requiere de un profundo intercambio de opiniones para poder llevarlos a la práctica.

Se cree, vale advertir, que con la descentralización se resuelven los graves problemas de la distribución de ingresos, los nudos gordianos que constituyen puntos fundamentales en las distintas regiones del país, puesto que han encontrado enormes dificultades para cumplir sus anhelos y sustentar, con la descentralización, el desarrollo de un país con recursos suficientes, acciones eficientes para conseguir un bienestar colectivo mucho más elevado.

Para iniciar una intervención sobre descentralización y utilización de recursos fiscales, hay que señalar que, para muchas personas, la distribución de los recursos, como una asignación mucho más automática a las provincias, a los cantones, a las parroquias, constituiría una suerte de panacea a la solución de sus problemas regionales, provinciales, locales y parroquiales; lamentablemente, aquí hay una falacia de construcción, porque lo que el país puede descentralizar es su escasez de recursos.

Una sociedad constituye un todo. Un país no puede distribuir lo que no dispone; un programa de descentralización debe partir de la premisa de buscar recursos que permitan ser distribuidos para que se puedan resolver los problemas fundamentales que tiene la colectividad en sus distintas regiones.

* Economista, Ecuador.

Las disposiciones que contiene la Constitución Política del Ecuador en sus Artículos 225 y 226 llevan al meollo de la temática de la descentralización; vale la pena resaltar esta normatividad, porque está construida sobre la base de preservar, en primer lugar, un Estado unitario; en segundo lugar, una organización estatal a través de la que se pueda conseguir una reducción de las enormes diferencias regionales, de las grandes desigualdades de carácter social y darle al país un nivel de equidad económica y social mucho mejor del que tiene.

En este sentido, la política de distribución y de descentralización plantea algunas premisas fundamentales que deben cumplirse.

La desconcentración debe ser simultánea en los campos de las funciones, las atribuciones de las competencias, las responsabilidades y los recursos y, como bien señala el Artículo 226, la descentralización no podrá hacerse sobre la base de transferir competencias sin sus recursos correspondientes, ni tampoco transferir recursos sin las correspondientes competencias.

Con el propósito de fortalecer el valor unitario del Estado, excluye de los procesos de descentralización los temas de la defensa nacional, la seguridad externa e interna, la dirección de política exterior y las relaciones internacionales, y aquí vienen dos capítulos sumamente importantes: la política económica y tributaria del Estado, la gestión del endeudamiento externo y aquellas otras que especifique la propia Constitución.

Cuando se habla de descentralización de recursos fiscales, se debe partir de la premisa fundamental que ello conlleva, necesaria e insustituiblemente: también la descentralización de las distintas competencias y responsabilidades. ¿De qué estamos hablando? De descentralizar salud, educación, bienestar social, servicios básicos como agua potable, alcantarillado, transporte; en cierta medida, es posible descentralizar algo de la seguridad interna y también descentralizar el costo en que incurre el Estado, para construir las infraestructuras básicas de este tipo de servicios, es decir, parte del servicio de la deuda pública.

Cuando se habla de descentralización de los recursos fiscales, se debe aceptar que eso va de la mano con la entrega de las responsabilidades operativas, de control, de manejo de todas las áreas que he señalado, y esto para que entendamos perfectamente que nosotros, como Estado, no podríamos ni siquiera pensar en una descentralización exclusiva de recursos que no tenga, como contraparte, la asunción de responsabilidades adicionales a las

que cada una de las distintas organizaciones provinciales, locales o parroquiales tienen en el momento actual.

Hay que dejar bien en claro que, cuando se aborda el tema de la descentralización, el problema de las finanzas públicas persistirá e, incluso si no lo sabemos manejar con la equidad que requiere, con la consistencia que ello demanda, podría agravarse, en perjuicio del bienestar colectivo de todos los que conforman nuestra sociedad.

Los procesos de transferencia de responsabilidades deben descansar en dos grandes principios que aseguran el cumplimiento de los objetivos que busca la descentralización: elevar el nivel de bienestar de las colectividades y mejorar el nivel de eficiencia de las organizaciones locales y provinciales.

Estos dos elementos son: primero, un tema citado de manera reiterada en los diferentes estudios que se han realizado; se trata de la construcción de una ciudadanía que sea capaz de guiar, supervisar y controlar el manejo de las políticas de descentralización, y segundo: la institucionalidad que permita que estos procesos de descentralización se lleven a cabo con el nivel de eficiencia que éstos requieren.

Si no se cuenta con estos dos elementos fundamentales, si uno de los dos falla, los programas de descentralización tienen un horizonte de resultados sumamente limitados. ¿Qué puede ocurrir, entonces, en un programa de descentralización de recursos fiscales? Simplemente que, en lugar de alcanzar los objetivos que se buscan, se tenga en la estructura y en la distribución de los recursos una desorganización estatal mucho más compleja, mucho más difícil y descoordinada de la que tenemos en el momento actual.

¿De qué estamos hablando? De la necesidad de disponer de organizaciones municipales, provinciales, de órganos de gobierno regional y parroquial que sean eficientes, estables, que puedan cumplir con las responsabilidades adicionales que se les va a encargar, como consecuencia de los programas de descentralización empeñados.

Los programas de descentralización cuentan con una base constitucional suficiente, solvente, clara, consistente, para trasladar responsabilidades, funciones y recursos a quienes estén capacitados o deseen llevar adelante, de forma responsable, sus labores en los campos que la Constitución permite para descentralizar las labores del Estado.

Hasta el momento, ¿qué ha hecho el Estado ecuatoriano en descentralización? Cada año, entregar a los organismos provinciales y regionales,

aproximadamente, el 14% del presupuesto del Estado, cifra que es muy similar, ligeramente inferior, al gasto nacional en todo el rubro de educación y cultura. Este 14% de aporte del presupuesto a los organismos municipales y regionales, excluye:

- Las contribuciones directas a aquellos organismos que tienen el carácter de regional o que corresponden a más de una provincia,
- El servicio de la deuda pública incurrida por el Estado para llevar adelante obras de carácter local, contratadas tanto por el Estado como por los organismos locales y luego asumidas por parte del Estado,
- Las asignaciones de la defensa específicas en su organización de Junta de Defensa Nacional.
- Las obras directas que administra el Estado y que ha asumido por fallas, falencias o debilidades de distintos municipios que no cumplen con las distintas tareas que deben ser desarrolladas, para atender las necesidades de toda la comunidad.

El Estado ecuatoriano, en muchos casos, realiza labores directas de agua potable y alcantarillado en distintos cantones del país, como una forma adicional de dar asistencia y resolver los problemas que tienen las comunidades.

La contribución que hace el Estado a los distintos organismos regionales representa el 67% de los ingresos totales que tienen todos esos organismos. Apenas el 33% de los ingresos que tienen los municipios del país son producto de su esfuerzo tributario directo. El 67% de los ingresos corresponde a contribuciones recibidas por parte del Estado ecuatoriano.

Si se analiza la eficiencia municipal, con excepción de tres grandes municipios en el país –Guayaquil, Quito y Cuenca–, los demás organismos municipales demuestran una estructura financiera sumamente frágil; ninguno de ellos cubre con su esfuerzo propio ni siquiera los gastos corrientes que demanda la administración municipal; peor aún pensar que puedan generar algún grado de superávit para destinar recursos a la construcción de la infraestructura básica o fundamental para resolver los problemas que tienen las distintas municipalidades.

La fragilidad institucional que tiene la organización municipal en el país es enorme. La mayoría de los municipios, y en este caso, con excepción del municipio de Guayaquil, que tiene un excedente de ingresos propios para cubrir sus gastos corrientes, y del municipio de Quito, que podría sobrevi-

vir con su operación diaria, todos los demás municipios del país, si no reciben asistencia estatal, no podrían siquiera cubrir con su operación diaria.

Los programas de descentralización están destinados a cubrir las necesidades de desarrollo de las regiones y de las capitales de provincia y cantones del país; incluso, a atender su profunda debilidad financiera, su incapacidad para mantener con vigencia el aparato municipal que corresponde a cada uno de los distintos cantones del país.

En este sentido, la temática de la descentralización, al considerar los dos grandes elementos que se requieren para poder llevarla a la práctica, tanto el concepto de ciudadanía como el de institucionalidad, si no la meditamos profundamente, puede ser, en lugar de un mecanismo de mejoramiento del nivel de bienestar de la colectividad, una nueva decisión frustrante en la búsqueda de una colectividad mucho más equitativa.

El análisis respecto de la institucionalidad es muy importante, porque el nuevo eje fundamental sobre el que descansará la organización política y de administración pública será el municipio. De su gran fortaleza, o de su enorme debilidad, se desprenderá la capacidad para administrar salud y educación para ofrecer los servicios básicos, para atender las necesidades esenciales de la colectividad, y ya no depender de las entregas de recursos que haga el gobierno central.

¿Cuál será la situación de una colectividad que, al recibir recursos suficientes para atender ese tipo de obligaciones, mediante la transferencia que le hace un programa de descentralización, fracase en su manejo? ¿Acaso el proceso podría revertirse? ¿Habría alguna forma de devolverle a la colectividad la capacidad para que pueda tener estos servicios de una forma más eficiente, más regular, más adecuada a lo que constituye la atención de sus propias necesidades? ¿O habremos incurrido en un proceso que, en lugar de darnos una solución a un problema de carácter operativo, básicamente de atención, a lo que debe ser el manejo de la comunidad, constituya una nueva frustración de carácter colectivo?

Para finalizar, haré una breve reflexión respecto a la propuesta de las autonomías, que está en discusión en el país. Tiene su origen en la provincia del Guayas; por la forma que está construida, es una propuesta que podría ser generalizada para todas las provincias del Ecuador. La forma cómo se está planteando esta consulta popular de carácter provincial traerá una respuesta masivamente favorable; nadie espera que se den respuestas negativas

a unas formulaciones que ofrecen a la colectividad del Guayas y a las colectividades de las distintas provincias la solución de todos sus problemas.

Si el Estado entrega el 50% de todo lo que recauda a cada una de las provincias, y se le deja sólo el remanente para el manejo del gobierno central, esta fórmula, que podría generalizarse, lo único que va a hacer es descentralizar toda la organización presupuestaria nacional y a crear un problema extremadamente complejo en el manejo de las finanzas públicas.

Un ejemplo dentro de la organización actual. El Estado ecuatoriano entrega, con cifras de 1998, 313 millones de dólares a los municipios y 135 millones de dólares a los consejos provinciales. En definitiva, son 450 millones de dólares como contribución del Estado ecuatoriano al funcionamiento, a la cobertura de necesidades de los municipios y consejos provinciales del país. Esto representa el 14% del presupuesto del Estado o, aproximadamente, el 2,8% del PIB. Guayas y Pichincha son las provincias que recaudan cerca del 80% de los tributos nacionales y ellas reciben, actualmente, en conjunto, entre municipios y consejos provinciales, 170 millones de dólares. Con la propuesta que está sometida a la consulta popular y al suponer que las cifras que disponemos para 1998 se mantienen, en el futuro ambas provincias recibirían, en lugar de los 170 millones de dólares, 500 millones de dólares, es decir, una cantidad entre ellas superior a todo lo que el Estado ecuatoriano venía entregando a las 21 provincias del país.

¿De qué fuentes se va a financiar la entrega de semejante cantidad de recursos? La única forma de entender una propuesta de esta naturaleza es que el Estado ecuatoriano les va a transferir a los municipios de Quito, Guayaquil, Daule, Samborondón, Mejía y Santo Domingo todas las responsabilidades educativas, de salud, de mantenimiento de vías, de servicios básicos y, además, les va a pedir que, en función de lo que hayan utilizado cada uno de ellos, el endeudamiento público, paguen el servicio de esa deuda, porque de otra manera no podría construirse un programa de descentralización, en donde la organización de las finanzas públicas se mantenga razonablemente saludable.

Si no se aplica lo que está en este momento en discusión, que es la propuesta de la provincia del Guayas, sino la propuesta del movimiento Fuerza Ecuador, no sólo que no van a recibir 500 millones de dólares, sino que, entre Guayas y Pichincha, se llevarán 660 millones de dólares, es decir, cuatro veces lo que están recibiendo en el momento actual.

¿A costa de quién? De las demás provincias del país. Para que los números cuadren, la concentración de recursos tendrá lugar en Pichincha, en Guayas y algo en Azuay; las demás provincias les van a ver la cara a las tres, porque el resultado neto de una distribución de esta naturaleza sería negativo.

Si pidiésemos, al resto de provincias, que contribuyeran con el 50% de lo que recaudan en nombre del gobierno nacional, habría provincias que, en el Oriente ecuatoriano, por ejemplo, recaudarían casi cero en IVA, casi cero en impuestos a la renta y cero en el CIE (impuesto a los consumos especiales).

En lugar de recibir los recursos que actualmente están percibiendo, van a tener que devolverle al Estado ecuatoriano recursos, como consecuencia de un sistema de distribución de esta naturaleza.

Un programa de descentralización de este tipo debería ser justo, puesto que iría a construir un Estado unitario mucho más equitativo y estable. Se puede creer que el Ecuador puede manejar un problema de esta naturaleza sin un costo económico y un costo social sumamente enorme. ¿Será posible llevar adelante un programa de descentralización con estas características; acaso no habrá que pensar, incluso, en el cambio de la organización política fundamental del país? ¿Cómo vamos a dirimir competencia y a entregar responsabilidades entre los municipios y los consejos provinciales? ¿De qué forma vamos a incluirles en éstos a las organizaciones de carácter regional?

La temática de la descentralización es demasiado seria como para que improvisemos. Se trata de un aspecto que merece una atención especial y las decisiones deberán a fortalecer la comunidad; construir medios con los cuales la dirección política y la comunidad tengan contactos estrechos, pero no se puede partir de propuestas o ideas que lo que hacen es desarticular, precisamente, la estructura unitaria del Estado.