

Fernando Carrión, editor

Procesos de descentralización en la Comunidad Andina



FLACSO
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: problema complicado

Jamil Mahuad*

En un documento de distribución interna, Fernando Carrión hacía una historia del proceso de descentralización en el Ecuador en los últimos años, y él establecía, por lo menos, tres etapas: la primera, donde se aprueban dos leyes importantes en el país, la Ley de Descentralización y la ley del Distrito Metropolitano de Quito. En una segunda etapa, se aprueban dos leyes trascendentales: la ley de distribución del 15% y la nueva ley de descentralización, planteada desde la perspectiva de algunos diputados en el Congreso.

Una tercera etapa, la actual, donde se habla de cosas mucho más radicales, como las autonomías. Todo este proceso no llega a durar una década en el país. Para entender lo que pasó con cada una de ellas en su gestación, su aprobación y su ejecución, voy a referirme a tres de ellas: la del Distrito Metropolitano, la del 15% y la ley de descentralización.

La ley del Distrito Metropolitano de Quito se encuentra en plena vigencia y pocas veces una ley aprobada ha dado tantos resultados en la práctica. Es una ley que se aplica en el ciento por ciento de sus artículos, que funciona sin fricciones, que ha cambiado muchísimas cosas. Al mismo tiempo, es una ley que tomó un par de años en ser gestada, desde la idea inicial, los acuerdos internos en el Municipio de Quito, el borrador de la propuesta, hasta la discusión, tremendamente larga, la definición de una estrategia mejor con pocos artículos y la presentación en el Congreso Nacional.

* Presidente de la República de Ecuador (a la fecha de realización del Seminario).

En esos primeros años, yo no era alcalde de la ciudad, pero tuve el honor, como diputado por Pichincha, de presentarla en el Congreso, y luego nos tomó cerca de tres años para aprobarla. Pude seguirla desde su inicial presentación hasta cuando fue aprobada. Entonces fue un proceso de cinco años en realidad. Mientras que la ley del 15%, la que establece que, de los ingresos del Estado, el 15% sea repartido entre organismos seccionales, su aprobación duró algunos meses. Pero en la discusión, el Ecuador participó durante muchos años, porque eran ideas tan generales, lógicas y simples que prácticamente nadie podía estar en contra de ellas. Sin embargo, hasta hoy no tiene completa aplicación.

Una vez aprobada por el Congreso, vino la discusión sobre cómo se calculaba el 15%; sobre qué rubros se aplicaba; sobre si era una mera transferencia de recursos o era transferencia de recursos más transferencia de competencias; sobre si descentralizaba o no; sobre si hacía bien los cálculos el Ministerio de Finanzas y hoy, en la discusión del presupuesto del Estado, uno de los temas todavía difíciles de superar es precisamente cuál porcentaje de ese 15% se pone en el presupuesto de 2000. Como se discutió qué porcentaje de ese 15% se ponía en el presupuesto de 1999, pero es una ley que, con estas dificultades, se viene aplicando; no ha sido ciento por ciento aplicada, como la del distrito, pero viene produciendo efectos.

Veamos la tercera, la ley de descentralización. Fue tramitada en el Congreso Nacional, con la oposición de muchísimas personas. Yo me encontraba en esa lista de opositores, porque creí que no era una buena ley, que fue sancionada a regañadientes por el Presidente de la República, porque no le quedaba otra opción política en el momento en que le tocó tomar la decisión, que está vigente y que tiene casi ninguna aplicación práctica.

Tres leyes sobre los mismos temas, tramitadas en el Ecuador, en los mismos años, con tres destinos distintos. ¿Por qué unas funcionan, otras no y otras a medias? ¿Qué es lo que podemos aprender de nuestro propio país, de nuestra propia experiencia de estos ejemplos?

Primero: que en estos temas es muy malo tratar de imponer un criterio, porque en el evento en que se consigan los votos en el Congreso, que ya es tarea de romanos, es muy complicado conseguir la aplicación práctica de esas disposiciones. Segundo: esto lo demuestra la ley de descentralización, que en el Ecuador, cuando se encuentra el acuerdo de la gente, se logra tener un texto armado, se convence a los demás que ése es el camino, se logra

la misma aprobación, pero con buenas aplicaciones prácticas, por supuesto, con más apoyo y más votos.

Tercero: que un problema de esta naturaleza no es un problema fácil; más bien es difícil. No es simple. Más bien es complicado. Sí es urgente y sumamente importante. Pero cuando tenemos materias complejas y difíciles, tenemos que mezclar dos criterios: el de viabilidad en el campo político y el de sustentabilidad en el campo técnico.

No podemos, con cuatro proclamas y discursos, tratar de resolver un problema sobre el cual han pensado durante lustros muchísimas personas en el Ecuador, especialmente en el campo académico, sin encontrar la salida perfecta ni la solución que arregle todo. Entonces, necesitamos sumar las dos cosas: una buena propuesta técnica con suficiente apoyo político.

¿Qué es lo que veo en el Ecuador de ahora? ¿Cuál es mi experiencia personal? Me voy a referir exclusivamente al último mes en el país. Nosotros sabemos que, en noviembre, se celebra la independencia de varias provincias; el Presidente viaja, va a las sesiones de los concejos municipales, algunos formidables partidarios de la descentralización se preguntan qué hace el Presidente de la República visitando municipios; precisamente porque creo en la descentralización, pienso que hay que ir a las provincias a conversar con ellos.

En noviembre he estado en muchas partes. Primer momento: sesión solemne del 3 de noviembre en Cuenca; el alcalde decía: “Cuenca merecerá ganar el premio Nobel de la paciencia y de la espera”. Cuatro de noviembre, sesión solemne del Municipio de Azogues; el alcalde, de un partido distinto al de Cuenca, decía que la ciudad de Azogues merecerá ganar el campeonato mundial invicto de la postergación de parte de los gobiernos centrales. El mismo día, en la tarde, sesión solemne en el Municipio de Manta; alcalde de una ideología y de un partido político distintos de los dos anteriores decía que la ciudad de Manta y la provincia de Manabí no podían tener ni haber sufrido una postergación mayor en la historia de este país.

Sesión solemne en la ciudad de Loja: el alcalde de otro partido político recordaba la frase de Benjamín Carrión de que Loja era el último rincón del mundo y que ya era hora, tal vez con este presidente lojano, de que esa situación cambiara. Sesión solemne del Municipio de Guayaquil, me parece que la vimos todos por televisión, donde el alcalde sostenía que lo único que Guayaquil espera es que se le reconozca, con justicia, las rentas a las que tienen derecho.

Alcaldes, todos en el mes de noviembre, excepto el último, en octubre, hablaban de los mismos temas, con percepciones exactamente iguales: todos postergados, abandonados, tratados injustamente por estos centralistas del gobierno nacional, que nunca captaron esa situación.

No se referían solamente al gobierno actual; se referían a la historia de gobiernos en el Ecuador, donde hemos tenido presidentes de todos los partidos políticos y a todos les hacían, por igual, las mismas observaciones. No eran sesiones de enfrentamiento ni nadie alzaba la voz; eran sumamente cordiales, respetuosas y solemnes, pero nos demostraban con claridad la percepción, esta es la palabra que quiero subrayar, la percepción, que, en todos los sectores del Ecuador, se tiene de este problema.

Sumen ustedes a eso la reunión con las autoridades de Morona Santiago, que decían que nadie está más postergado que ellos, porque no hay un metro de asfalto en su provincia, no hay un metro de asfalto en una calle de una ciudad, ni carretera, o la opinión de las autoridades de Sucumbíos, que dicen exactamente lo mismo, y que haberse provincializado, hace poco, no les ha resuelto ningún problema.

Desde esa perspectiva, compartida por todos, el Ecuador va a analizar el tema de la descentralización, en los términos que estamos hablando ahora; desde esa posición psicológica cada actor importante en el país va a plantear sus reivindicaciones.

Segundo elemento: ¿por qué hay pobreza? En una de estas sesiones el alcalde decía: “Presidente: no podemos, en el siglo XX que termina, empezando el XXI, tener gente sin servicios elementales. Yo le podría decir a usted, alcalde, cómo es que ahora, al empezar el último milenio, en su ciudad, en la cual usted es alcalde, no hay agua, no hay alcantarillado y no hay vías. ¡Qué mal alcalde es usted! Y usted me contestaría: ¡No hay nada de eso, porque no tengo dinero!” La misma respuesta la vienen dando una serie de ex presidentes durante muchos años en el Ecuador; es un problema económico objetivo.

Hace años leí la historia de Grecia escrita por un italiano, Indro Montanelli, y hubo un episodio que me marcó. Él hablaba sobre uno de los grandes estrategas atenienses, el inventor del ostracismo, sanción que sacaba de la ciudad a quien se comportaba mal y no podía volver. En una de las batallas contra Esparta, tomó la decisión que se tomaba en esa época -que hacía una ciudad que se veía atacada por un enemigo superior- de encerrarse en

las murallas y se quedaban ahí. Creo que la guerra por Helena de Troya duró décadas y, como no había pólvora, no había cañones, no había forma de bajar las murallas, se peleaba con lanzas, arcos y flechas, podían estar ahí décadas sin que pasara mucho.

Y a este señor se le dijo que era un gran estratega, un gran dirigente, un gran líder. Con lo que no contaba él, y por supuesto la población, es que, de pronto, en Atenas cayó la peste; se les contaminaron las aguas y empezaron a morir los habitantes; hubo una mortandad diaria increíble. Ese rato, dice Montaneli, la gente, en lugar de buscar el virus, empezó a buscar al culpable. Obviamente, el culpable fue el de la idea, y le aplicaron la misma medicina que él inventó: el ostracismo.

Mi impresión es que, en el Ecuador, no queremos descubrir los virus; queremos encontrar culpables. Nos falta análisis, profundización, información, falta rigor; siempre estamos buscando el atajo de la salida fácil e impactante, de la propuesta estentórea y, muchas veces, sin ningún contenido. En esa situación, el culpable es el gobierno central. Si el culpable es el gobierno central, si se debilita a este gobierno, se fortalecen los gobiernos seccionales y, por lo tanto, ésa es una buena fórmula para descentralizar al Ecuador.

Ahí hay, encadenados, diversos argumentos sofisticados, pero con esta lógica dañina está funcionando el Ecuador últimamente, conque encontremos un responsable de lo que pasa y tratemos de sancionarlo; pensamos que así se van a resolver los problemas, pero no es así.

Tercero: en este tema, como en tantos temas difíciles del país, entramos necesariamente en un proceso de negociación. Tengo un altísimo concepto de las negociaciones. La historia me enseñó, y la prensa me enseña todos los días aquí y en el mundo, que la única forma de superar las dificultades es con negociaciones exitosas.

Para superar un problema por la vía de la negociación hacen falta varias cosas, entre ellas, por lo menos, dos: un objetivo, que es la voluntad de entenderse. Vamos a sentarnos a hablar y vamos a encontrar una salida a esto. Y eso, a la vez, supone que tengamos una relación personal, que permita que esos diálogos y las negociaciones avancen, que tengamos una propuesta que tome en consideración las principales preocupaciones de los demás; sólo si yo me hago cargo del problema de la otra persona al formular una propuesta, voy a tratar de resolver ese problema, y sólo si él hace lo mismo con mi problema, podemos tener una salida.

¿Dirían ustedes que hay ese espíritu en el Ecuador, de entender lo que les pasa a los demás, de comprender sus dificultades, de comprender su situación? Mi opinión es que no. No digo que no podamos llegar a eso. No digo que no ha habido momentos en que el Ecuador haya funcionado así. Me parece que estamos en un momento en que todo el mundo pontifica, da instrucciones de lo que hay que hacer, da sugerencias, pero como cada uno hace eso, nos oímos muy poco, tratamos de que los demás nos oigan y sólo acepten nuestra verdad; esto, en cuanto a la relación personal y a la actitud vital. Como muchos se sienten dueños de la verdad, sólo esperan que los demás se la reconozcan.

En cuanto al contenido mismo de las propuestas, por más que profundizamos en lo que se dice, hay todavía vacíos y dificultades sumamente serias. Hay dos elementos de los cuales no vamos a poder zafarnos en esta discusión, y supongo que habrá sido un tema de las conversaciones de todos los días. Primero: cómo vamos a distribuir los recursos económicos. El 80% u 85% de las personas que están pensando en cambiar la estructura del país, lo que están es apostando, ilusionándose o haciendo cálculos reales de cómo, con la nueva estructura, les va a caer más recursos.

Cada momento en que alguien diga, en el país, mi propuesta es ésta, no importa quién sea, sacarán papel, lápiz y calculadora y dirán: con esta propuesta me toca tanto. Pero como no estamos haciendo propuestas para multiplicar la riqueza, sino para distribuir un pastel, en lugar de agrandar lo que hay, cada vez que alguien recibe un pedacito más, alguien pierde ese pedacito. Como se van planteando las cosas, eso es así y es inescapable.

En este mes, se empiezan a oír reacciones de lo más airadas en cada una de estas sesiones, que dicen: ¡si pasan algunas de las ideas que están en circulación, qué le pasa a mi provincia, a mi región, a mi institución! Por supuesto que estoy en contra; me opondré a estas actitudes.

Lo otro que, a lo mejor, se nos escapó, es darle una nueva estructura, una nueva organización política al país. Sería muy interesante tener la parte económica, más las partes organizacional, administrativa, estructural, pero a lo mejor hay personas que digan: sigamos manteniendo todo como está, y con que distribuyamos de otra forma los recursos y nos toque un poco más, es suficiente. ¡Hemos descentralizado!

En estas condiciones, ¿en qué ambiente vamos a discutir ese tema en el Ecuador? Primero: siempre he creído que el punto central del problema si-

que estando en la economía. Un país con estos déficits y estos problemas estructurales no puede salir adelante si no trabaja en serio en corregir las raíces de los problemas.

Nosotros teníamos una secuencia para tratar los problemas: primero, el déficit, es decir, reforma tributaria; segundo: el presupuesto; tercero: un saneamiento claro. Estoy hablando de enero, febrero, de este año, presupuesto de este año, no el que discutimos ahora, que es del próximo año; saneamiento del sistema financiero. Había que saber lo que pasa, contratar auditorías, decirle al Ecuador la verdad, entrar en esos bancos, cerrarlos, si había que cerrar y, de una vez, limpiar esto.

Apoyo internacional a través de un acuerdo con los organismos multilaterales, manejo de deuda externa. ¿Qué hace un país con una deuda externa de más del ciento por ciento del PIB, donde el 52% del presupuesto se va al exterior? Un Ecuador que tiene 800 millones de dólares previstos para inversiones en 2000 y 2.400 millones de dólares para pago de intereses y amortizaciones en deuda externa tiene el triple en deuda que en inversiones.

Un país en el que se pide que se recorte el tamaño del Estado, como posición muy correcta; un Estado que le cuesta 1.200 millones de dólares por año, profesores, médicos, FF.AA, todos los ministerios y 2.400 millones en intereses y amortización de la deuda. Había que tratar ese tema. La reactivación productiva, el desempleo, la pobreza, empresas que se cierran, la falta de mercado: es terrible. Propusimos esa secuencia en el tratamiento; lamentablemente, los planes no coincidieron con la realidad.

Este rato manejamos de manera simultánea la reforma tributaria, el presupuesto del Estado de 2000, la negociación de la deuda externa, el acuerdo con el Fondo Monetario y la posibilidad de reactivar la producción. Cada uno de esos elementos, tomados por separado, es suficiente trabajo y complicado para cualquier gobierno.

En ese ambiente de total intranquilidad económica, se presenta ahora la discusión de la descentralización, pero hay algo adicional: el Congreso entra, dentro de muy poco, en receso, lo que supondrá que no trabajará parte de diciembre y parte de enero. Si avanzan las consultas y de allí salen las propuestas legales, tendrán que ir al Congreso Nacional, en el mejor de los casos hasta febrero o marzo, y este país tiene elecciones en mayo.

Vamos a tener el debate de uno de los temas más importantes en la historia del Ecuador, en medio de una campaña electoral, donde lo más probable

será que muchos candidatos propongan el oro y el moro; ofrezcan cualquier cantidad de cosas para tener unos votos más y ganar una elección. De un lado, un problema económico complicado; de otro, una campaña electoral.

Hay reclamos que comprendo: ¿por qué el gobierno nacional no ha salido con una propuesta sobre este tema? Las personas que lo hacen de buena fe están pensando que, si el gobierno saca una propuesta, esto se enrumba y se resuelve. Quisiera tener el optimismo de las personas que piensan así.

Mi experiencia es bastante distinta. En el tiempo que tengo de presidente, el gobierno ha tenido éxitos en varias propuestas: la paz con el Perú, la ley de la AGD, etc., pero también ha tenido problemas muy serios con propuestas como la ley marco, las reformas a la ley de la AGD, etc. Todos los periódicos y canales de televisión del Ecuador nos dijeron que esa ley había pasado el primer debate, que había recibido pocas observaciones, que había entrado a la comisión y que allí se había debatido; existía un informe firmado por todos los miembros de la comisión, pero el día de la votación en segunda, aparecieron titulares como “Hoy se aprueban las reformas”.

Recuerdan ustedes lo que fue esa sesión, recuerdan el destino final de esa ley a la que la propia prensa, que estaba informada, le pronosticaba un final feliz, pero no pudo salir y tuve que vetarla totalmente.

¿Qué pasa con el presupuesto del Estado? Ya sacamos la reforma tributaria, que es un buen avance. El presupuesto lo presentamos el primero de septiembre; hubo un compromiso de los jefes de bloque en el Congreso para aprobarlo hasta el 15 de octubre y hoy estamos a 19 de noviembre. ¿Cuántos partidos políticos hay representados en la Comisión de Presupuestos? Si no estoy equivocado, son siete miembros de cinco partidos; ¿saben cuántos informes presentados hay en la comisión? Cinco. Cada partido político presentó su informe: hay uno del partido socialcristiano, uno del PRE, uno de la ID, uno del FRA y uno de la DP.

Piensen ustedes si es más o menos difícil aprobar el presupuesto, una vez que la reforma tributaria está lista y que se había avanzado tanto que aprobar los criterios de descentralización en todo este paquete gordo que tenemos. ¿Qué es más complicado? Creen ustedes que es más difícil o más fácil aprobar la ley de la AGD con todo el trámite que he descrito, que todo el paquete de descentralización. A mi juicio, y creo que coincidiremos en este tema, es mil veces más complicado este tema que las leyes que hemos venido tramitando.

Porque no es que no hay todas las respuestas; es que ni siquiera hemos formulado suficientemente todas las preguntas. ¿Cómo vamos a descentralizar? ¿Dónde vamos a poner el peso de la descentralización? Lo hacemos a través de municipios; algunos piensan así; otros dicen que no, que el municipio es muy pequeño. Los consejos provinciales, la provincia, como unidad mínima; otros dicen que deberían desaparecer los consejos provinciales, que deberíamos hablar de regiones, por lo menos, de una región. Y empieza el debate de cómo deben estar constituidas las regiones, por cuántas provincias; si de manera horizontal, vertical, con cuáles criterios, etc.

Este es un elemento pequeñito. ¿De qué modo vamos a pensar en una nueva estructura? ¿Qué hacemos con los tributos: mantenemos los mismos impuestos, los cambiamos; si los cambiamos, los cambia el Congreso Nacional, como es ahora, o vamos a crear parlamentos regionales que tengan capacidad impositiva? Si mantenemos los mismos impuestos sin tocarlos, y partamos de que la estructura impositiva es muy mala en el Ecuador y que deberíamos hacer una buena reforma, pero supongamos que no lo tocamos; si no los tocamos, ¿cómo los distribuimos? ¿Bajo cuáles criterios? ¿Cómo los recaudamos? ¿Qué hacemos con los gastos nacionales? Ustedes ven el esfuerzo que hacemos para reducir la deuda, para bajarla, y que llegamos al extremo de no pagarla.

Pero lo que quede, después de que consigamos esta rebaja que vamos a conseguirla, hay que pagarla. ¿Quién va a pagar: el gobierno central? Si le quitan un centavo de lo que tiene, ¿cómo paga? O cogemos la deuda y decimos: de este monto de deuda, tanto se asignó para proyectos en esas otras provincias; que paguen esas provincias, tanto en estas otras provincias, que paguen las de acá.

Y cuando la deuda se ha gastado en proyectos que van más allá de una provincia, ¿cómo lo repartimos? ¿Regionalmente? Aquí hay muchísimo trabajo para hacer. No digo que no trabajemos, ni que no abordemos el tema, que como está difícil lo dejemos ahí. Las cosas complicadas, cuando son importantes, las afronto. Lo que no quiero es que tengamos la ilusión de que, al aprobar una ley o un criterio, los problemas en el Ecuador desaparecen, porque no es así, ni de lejos.

Entonces, en este ambiente estamos. Un ambiente politizado por una próxima elección, un problema de una gravísima crisis económica donde tenemos que concentrarnos, a mi juicio, en tratar de sacar ese problema

primero, y con una experiencia de falta de entendimiento en el país muy grave.

¿Cuál fue el primer proyecto público de que se tiene historia en la humanidad? La Torre de Babel. Ahí se pusieron de acuerdo todos y dijeron: vamos a construir una torre que llegue hasta el cielo; de manera extraña, todos dijeron esto es lo que hay que hacer, no hubo prioridades, discusión de proyectos, alguien que dijera yo no colaboro; todos se pusieron a trabajar y dice la Biblia que al Señor le pareció mal y lo que dijo fue: yo tengo que boicotear este proyecto. Lo único que hizo fue ponerlos a hablar lenguas distintas para que no se entendieran; ahí dicen que se inventaron las lenguas; el uno hablaba en alemán; el otro, en español; el tercero opinaba en francés; el cuarto, en tailandés. Se acabó el proyecto.

Porque si no hay un lenguaje común, una manera de comprendernos, la posibilidad de irnos poniendo de acuerdo en las etapas que podemos hacer, nada. De alguna manera, vivimos estos temas de la Torre de Babel en el Ecuador. Por ejemplo, algunos dicen que deberían desaparecer los consejos provinciales; a lo mejor un canal de televisión me edita todo y pone la frase “deberían desaparecer los consejos provinciales”, y mañana: *el presidente plantea que desaparezcan los consejos provinciales*.

Ahí hablo de manipulación. Aparte de la manipulación, ¿qué difícil es entendernos! No tenemos una información y datos compartidos. Miren la discusión del presupuesto: ¿dónde está el principal problema? Un grupo dice: allí hay más de 1.000 millones de dólares en ingresos. Todos los técnicos del gobierno dicen que no hay un sucre más de ingresos. Quienes dicen: ahí hay 1.000 millones de dólares en ingresos que no están contabilizados, ¿para qué quieren una reforma tributaria, ni nada, si la plata está ahí?

Los técnicos del SRI, que están haciendo un trabajo excepcional por cobrar, a pesar de la crisis han subido las recaudaciones en este país; dicen: ya no hay de dónde sacar más plata.

Esta diferente percepción de si hay o no esos fondos determina dos conductas distintas en relación al presupuesto, y en este tema se va a multiplicar.

¿Qué es lo que el gobierno plantea sobre este tema? Al tomar en cuenta que este marco en el cual nos movemos es bastante claro, no estoy echando la culpa a nadie; estoy describiendo una situación, y siempre, en estas situaciones, todos tenemos algo de culpa.

Primero: necesitamos arrancar un proceso organizado. Hemos decidido crear un Consejo Nacional de Descentralización y Autonomías. Ese consejo va a funcionar en la misma presidencia de la República; estará a cargo de un secretario de Estado y del propio Presidente. Ahí tienen que estar todas las personas que han hecho propuestas en los últimos tiempos. Tenemos una serie de preguntas sobre los impuestos; qué plantea cada uno de ustedes; vamos a ver si hay un terreno común, si hay una serie de principios en los cuales coincidamos o si no hay absolutamente nada en lo cual apoyarse.

Debemos, una vez compartida y concretada esta información, tratar de armar una propuesta que tenga dos elementos: que sea técnica y que tenga viabilidad política; para usar una frase de Fernando Carrión, que haya un sujeto social que la impulse y la proponga.

Hay una gran cantidad de personas con ideas bastante buenas, pero probablemente son académicos, o intelectuales, o son personas que no tienen un gran respaldo político detrás, pero, al mismo tiempo, hay movimientos políticos que reflejan la angustia, la desesperación del país, que no tienen una propuesta sólida. Qué bueno sería mezclar ambas cosas: tener buenas propuestas e ideas con un buen apoyo.

A este consejo le estamos dando todo el apoyo del CONAM, a través de una unidad técnica, una secretaría técnica. No se trata de juntarnos ahí para conversar, sino de tener un plan de análisis, y un plan de desarrollo de la información para terminar, en lo posible, con una propuesta que, hasta donde podemos vislumbrar, tendrá que ser una reforma legal.

Si nace una propuesta coherente y buena, es posible que esta propuesta de reforma legal tenga acuerdos en el Congreso. Pero ahí podemos tener los fraccionamientos de toda la vida. Como nos vamos organizando en bloques distintos, para ver si, al ser amazónicos, conseguimos un poquito más para las provincias, o, al ser del partido político, conseguimos un poquito más. O si somos alcaldes de ciudades chicas, a lo mejor pedimos una redistribución para las chicas, o, si somos alcaldes de ciudades grandes, a lo mejor una redistribución mayor. Si eso se convierte en una puja de cómo partimos este queso, no vamos a ir a ningún puerto bueno, ni vamos a tener ninguna propuesta.

Yo no sé si, en la ceremonia de clausura, lo que se esperaba era un tono mucho más positivo de la información que tengo, porque ustedes han sido bastante claros en estos dos días, de las tremendas dificultades que existen.

Pero quiero insistir en algo: cuando uno se da cuenta de las dificultades, simplemente lo que está es pisando mejor en la tierra y tiene la posibilidad de diseñar un mejor carretero, y si no se da cuenta cómo es el terreno, se va tropezando a cada momento. Entonces, por ahí vamos a trabajar. No estamos excluyendo absolutamente a nadie. Estamos invitando a todos. Va a ser la primera ocasión en que estén todos los que tengan propuestas sentados en una mesa, pero con una agenda de trabajo para discutir con cierto orden.

Lo importante es que tratemos de dirigir este proceso, tratemos de orientarlo y que tengamos un objetivo común, y que no sea un carnaval, en donde cada uno defienda su tesis y no tengamos ningún tipo de acuerdo.