

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>	

COMENTRIOS 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.

Descentralizar para la modernización y el desarrollo

Anunziata Valdez*

La discusión sobre la descentralización, así como su temática, es tan rica que he considerado conveniente tomar de ellas cuatro parámetros o cuatro lineamientos que ayuden a definir algunos criterios y comentarios que permitan llegar a conclusiones válidas, que se traduzcan en acciones, en resultados y en modelos por seguir.

Esos cuatro parámetros son, en primer lugar, el modelo que cada país ha seguido, que nos lleva a constatar la inexistencia de un modelo estático de descentralización. Eso lo hemos podido constatar claramente con la exposición de cada uno de ellos: cada país ha llevado su propio proceso y hay países que todavía ni siquiera lo han iniciado.

Para Bolivia, ese proceso nació por efectos de una demanda, en la ciudad de Santa Cruz, para tener regalías del petróleo, lo que desencadenó un proceso de descentralización en el nivel nacional. En lo que respecta a modelos, en Colombia, en cambio, se comenzó a hablar de ello en 1986, bajo la variable territorial, pero sólo se produjo la descentralización en la década del ochenta, por efectos de protestas sociales de los departamentos, junto con una débil institucionalidad estatal o crisis de legitimidad estatal.

El proceso en Colombia se dio por el fortalecimiento de los municipios y la asignación de funciones y recursos. En 1986, se dictó la ley que permitió la elección para los gobiernos locales; en 1991, se dictó una nueva Constitución, que estableció la característica del Estado de Colombia como des-

* Parlamentaria Andina, Ecuador (a la fecha de realización del Seminario).

centralizado y pluralista y reconoció la autonomía de las entidades territoriales. En Colombia, la descentralización es un proceso normativo e institucional y hay un equilibrio entre la administración, la fiscalía y la política.

En el Perú, en lo que respecta también al comentario de modelos, se nos afirmó que no existe un proceso de modernización, aun cuando la mayoría de peruanos la demandan. En el Perú, el sistema es centralista, apoyado por la gran importancia de Lima respecto a las restantes ciudades. Actualmente, sólo se transfieren en los gobiernos locales el 4% del presupuesto nacional. El ponente explicó largamente el proceso legislativo seguido en el área de descentralización en tres períodos determinados, hasta llegar a la ley marco de descentralización.

En el Ecuador, se nos indicó, es muy difícil definir si estamos en un proceso descentralizado. Hay diversos indicios y elementos de descentralización, pero no es orientado ni homogéneo. Recién pasada la independencia española, se nos recordó, ya se dio la independencia de Guayaquil, pero duró muy poco.

En general, actualmente el país es unitario y centralista. En la Constitución de 1978 se habló de la característica de descentralización del Estado. Se dan, después, diferentes procesos con diversas características. Actualmente, en el Ecuador, hay un proceso acelerado que busca la descentralización desde la provincia, pero sin una estrategia única; más bien segmentada.

El segundo análisis del comentario estaría dentro de la línea del rol que los gobiernos centrales han desempeñado y desempeñan en el proceso de descentralización. Dentro de este parámetro de análisis, en Bolivia el gobierno central fue el impulsor del proceso, ya que la ley de descentralización emanó por iniciativa gubernamental.

En Colombia, desde 1986, se dio una apertura en el gobierno con las elecciones populares de alcaldes y, en la Constitución de 1991, se aclararon las competencias nacionales, regionales y seccionales. La primera fue política; la segunda, económica. También en Colombia la iniciativa vino por vía del gobierno central.

En el Perú, en cambio, el gobierno ha propiciado el centralismo y no la descentralización. Pero no ha sido el único gobierno que lo ha hecho, ya que hay una larga tradición centralista.

En el Ecuador, los gobiernos tampoco han propiciado la descentralización. Incluso, en el último gobierno de facto se crearon unidades ejecutoras que quitaron espacios a los municipios. Falta voluntad política del gobier-

no central y de los gobiernos locales, se afirmó, para asumir derechos y responsabilidades, y de la sociedad civil para demandarlas.

El tercer parámetro de análisis comparativo son los efectos que ha producido la descentralización. En este ámbito, se indicó que, en Bolivia, el principal efecto de la descentralización son los cambios en la participación política; los gremios y sindicatos se han trasladado a los municipios en los gobiernos locales. Los gremios y sindicatos están yendo a los municipios a ejercer, desde allí, su cuota de poder.

Como efecto de la descentralización, existe mayor interés en la participación política en el nivel local. Y también sectores tradicionalmente relegados, indígenas y sectores marginados, han manifestado mayor interés en la participación política local y se han producido sistemas mixtos de participación ciudadana, como los comités de vigilancia.

En Bolivia, el proceso de descentralización propició la vuelta de la sociedad civil al Estado. En Colombia hay un importante proceso de democratización, fortalecido por los municipios; han comenzado a hacer trabajo de planificación y éstos tienen la gran responsabilidad en el área social; se han creado nuevos modelos de gestión; se han racionalizado los recursos y su capacidad de inversión, que es actualmente el 42%, en contraste con el 18% que tenían estos mismos municipios hace 18 años.

El nivel de gestión que los municipios tienen actualmente en el Ecuador es muy similar al que tenían los municipios en Colombia, hace algunos años, antes de entrar en el proceso descentralizador.

En el Perú y en el Ecuador encontramos, como un factor similar, que el centralismo ha debilitado los gobiernos locales y éstos no se han convertido en un contrapunto del gobierno central. En el Ecuador, en 1978, el Estado asignó el 20% a gastos de inversión, y los gobiernos seccionales lo hacían en un nivel del 50%. Si se da curso a los gobiernos locales, hay muchas más posibilidades de que éstos logren resultados en áreas de inversión, que si se mantiene dentro del área de los gobiernos centrales.

Finalmente, en lo que respecta a los retos, en Bolivia se consideró que el gran reto era articular modelos efectivos, obtener recursos para que la descentralización funcionara y obtener un mejor manejo de las regiones, los departamentos y los municipios.

Colombia considera que es un logro, pero también está en un proceso de fortalecimiento del mejoramiento de los servicios locales, la democrati-

zación de la gestión y el incremento de la gobernabilidad. El gran reto en Colombia es cambiar el sistema asistencialista municipal, superar la crisis municipal, optimizar los modelos de gestión y hacerlos más participativos y más transparentes y enfrentarse al problema de la guerra, ya que la guerrilla es, actualmente, un grave actor local.

En el Perú, el gran reto es asumir, propiciar y desarrollar con efectividad un proceso descentralizador. En Ecuador, la falta de experiencia de los municipios puede perjudicar, según se afirmó, la calidad de los servicios, y se requieren fuertes reingenierías institucionales en los niveles central y local.

Los beneficios de la descentralización son mucho mayores que los supuestos perjuicios, los temores y los mitos que hay sobre el proceso de descentralización. Personalmente considero que todos coincidimos, que no existe posibilidad de modernización sino por la vía de la descentralización.

Quizá, por mi condición de mujer, relaciono lo que pasa en las familias con lo que ocurre en los Estados. Cuando en una familia los hijos están pequeños, los padres asumimos todas las responsabilidades, pero tenemos que aprender en cuáles momentos esos niños se convierten en adolescentes y adultos y tienen que tener su propio espacio y su propio desarrollo.

Una estructura excesivamente centralista, más allá de las necesidades de las regiones y de los sectores, no hace sino debilitar a los gobiernos. El Parlamento Andino, y en general todos los que estamos involucrados en este proceso de modernización, estamos comprometidos en lograr que estos procesos se aceleren y se den dentro de una óptica de unidad nacional y dentro de una perspectiva de desarrollo. Pero no podemos dejar de insistir en que la descentralización, el fortalecimiento de los gobiernos locales, es la vía más idónea para la modernización y el desarrollo.