

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
<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.

Una comisión permanente del Parlamento Andino

Eloy Luján Cruz*

En la comisión boliviana se trabaja en este tema de la descentralización. De alguna manera, todos los aportes apuntados en este seminario van a servir mucho.

En Bolivia, la experiencia en descentralización y participación popular tiene un lapso de cinco años, desde el momento en que se aprobó la ley, en julio de 1995, y se puso en vigencia, desde enero de 1996, hasta esta fecha. En un principio, fue muy complicado, porque fue un proceso largo, que tiende a perfeccionarse y tiene que ser perfectible. En este tema, lo que se está buscando son las leyes complementarias que permitan fortalecer este proceso descentralizador.

La descentralización avanza en la medida en que se fortalecen los gobiernos locales. En este aspecto, se empezó a trabajar con la ley de participación popular, que fue aprobada en 1994. A partir de esto, se trabajó en una serie de leyes que, en definitiva, tienden a fortalecer y consolidar este proceso de descentralización. Para llegar a este tema, han pasado décadas de debates internos y regionales, porque un proceso de descentralización no es sencillo; es absolutamente complejo y muy complicado.

Bolivia, como todos los países, presenta diversas diferencias en cuanto a regiones. Por lo tanto, cada una tiene su propia realidad, sus necesidades, sus aspiraciones. Sin duda, hubo momentos muy complicados, pero se logró el ansiado consenso. De alguna manera, se tuvo la capacidad de entrar a una concertación y llegar al momento actual, que por supuesto hay que perfeccionar.

* Parlamentario Andino, Bolivia (a la fecha de realización del Seminario).

Lo más importante que se ha logrado en el asunto del fortalecimiento municipal, es la participación popular, la participación ciudadana, en lo que va a significar este proceso. Bolivia cuenta con las denominadas organizaciones territoriales de base, que han existido siempre. Son las organizaciones territoriales, como:

- Las juntas vecinales en el sector de las áreas urbanas.
- Las comunidades campesinas.
- Los pueblos indígenas.
- Las comunidades indígenas.

Estas cuatro organizaciones son los sujetos de participación popular, que engloban el conjunto de lo que se llaman las organizaciones territoriales de base (OTBs), cada una de las cuales tiene personalidad jurídica propia; por lo tanto, son sujetos de derecho privado. El avance más importante fue reconocer a las organizaciones que realmente existían en Bolivia, y en este momento se bordean las 17 mil organizaciones territoriales de base con personalidad jurídica.

Esto permite que se organicen en torno a un municipio, que tiene la facultad de organizarlos en distritos. Los distritos tienen características absolutamente claras; reúnen las organizaciones territoriales de base, donde se discute y se elabora lo que se llama la planificación participativa, que no es otra cosa que llevar adelante todas sus necesidades, inquietudes y aspiraciones en lo que significa el desarrollo urbano y humano en este tema.

El conjunto de los distritos conforman el comité de vigilancia, que superaron un aspecto fundamental del pasado, cuando se conjugaba y se decía: “yo planifico, tú planificas, nosotros planificamos, pero ellos deciden”. Ahora, la ciudadanía puede decidir y es el comité de vigilancia el encargado de llevar adelante esa decisión que se ha tomado en cada uno de los distritos.

Por ejemplo: cuando se llega a la aprobación del POA, si no firma el comité de vigilancia, éste no se aprueba, lo que garantiza la presencia y la participación ciudadana en lo que significa la elaboración del POA. Esto ha sido, también, un avance significativo.

El comité de vigilancia está conformado por el representante de cada uno de los distritos; es decir, si en un distrito existen 30 OTBs, sale un representante, elegido de la manera más democrática, y es parte del comité de vigilancia.

Desde entonces, se ha tenido una serie de experiencias positivas y negativas. Negativas en muchos casos, porque la mayor parte de los comités de vigilancia no han cumplido su verdadero rol fiscalizador, que es de control social, control de la ciudadanía.

La alcaldía, primero, les da la infraestructura y los recursos económicos para que funcionen; por lo tanto, no hubo posibilidad de hacer un verdadero control; por aquí se comenzó a fallar, y hubo que establecer los mecanismos que fueran enmendando este error.

Lo importante es que, a través de este mecanismo, se ha logrado que la ciudadanía sea parte activa y sea sujeto de su propio desarrollo. Bolivia está mapeado, cuadrículado en 314 municipios reconocidos; por lo tanto, hay también 314 comités de vigilancia.

La descentralización, en Bolivia, se ejerce a través de los municipios, y en este tema se empezó a trabajar hace poco tiempo. Hace un mes que se ha promulgado la nueva ley de municipalidades, la antigua ley orgánica de municipalidades, de 1985, quedó obsoleta. Con los avances que se tuvo en el país, los cambios que se han dado en el proceso de descentralización y otros, esta ley tendría que concordar con la realidad y con el avance en esta temática.

Esta nueva ley de municipalidades ha tardado, más o menos, dos años para su aprobación, porque había que entrar en un proceso de evaluación; y además, en un proceso de análisis y concertación con los actores sociales. Se logró esa concertación no en su plenitud, pues todavía hay puntos por concertar. De todos modos, una ley siempre es perfectible. Pero hay avances importantes en lo que significa uno de los grandes problemas para los municipios: el fortalecimiento municipal en Bolivia.

Respecto a cómo garantizar la gobernabilidad, es un ámbito complicado, puesto que se requiere cambiar la Constitución; hay que pasar las etapas correspondientes previstas en la propia Constitución. En la nueva ley se norman algunos pasos previos para llegar a este tema, que ha sido lo más desastroso; se buscan los mecanismos y las llaves posibles que garanticen la gobernabilidad, como un principio elemental de fortalecimiento municipal. Hasta en la ley concertadamente se realizaron acciones conjuntas con el Tribunal Constitucional, para no violar la Constitución Política del Estado.

Otro aspecto es el fortalecimiento de la participación ciudadana. En la medida en que la ciudadanía participe en este tema y sea sujeto de su pro-

pio desarrollo, se fortalece un avance en cuanto a los niveles de descentralización. Aun en la propia fiscalización se ha logrado, en esta nueva ley, por ejemplo, que los comités de vigilancia no dependan de los municipios, que tengan recursos desconcentrados de los recursos de coparticipación en porcentajes mínimos, de manera que ellos tengan autonomía.

Esto permitirá que haya un verdadero control social, porque no van a depender de los alcaldes. Al margen de lo que tienen a través de los organismos de fiscalización nacional, que tienen también el control social, se incrementará, de la manera más dura y coherente posible, en nuestra propia realidad. Hay que seguir avanzando. En la comisión estamos en un proceso de debate, para fortalecer el proceso de descentralización a través de las prefecturas.

El prefecto del departamento es la máxima autoridad política; además, el comandante general del departamento tiene, dentro de las múltiples atribuciones, la más importante. En este momento, todavía hay falencias en cuanto a la coordinación que debe existir con los gobiernos municipales, los gobiernos locales y el fortalecimiento que se debe llevar adelante a través de las prefecturas.

Este ha sido un importante avance, porque no solamente es una transferencia de lo que significa el trabajo administrativo, sino también la asignación de los recursos financieros para el trabajo del departamento, conformado de acuerdo con el traspaso de la estructura en el nivel nacional, al nivel absolutamente regional, con su nivel ejecutivo, de jerarquía, operativo, de fiscalización, de asesoramiento, etc. Este es un proceso que, sin duda, en la medida en que han transcurrido los años, se está perfeccionando, se está buscando cuáles son los niveles en que deben funcionar.

El primer nivel jerárquico está conformado por el prefecto del departamento y los consejeros departamentales, elegidos en una determinada provincia por los concejales municipales. En una provincia puede haber varias secciones –cuatro o cinco–, y cada una es un gobierno municipal y son sus concejales municipales, electos democráticamente, quienes eligen, con dos tercios de los votos, a las personas más idóneas sobre la base de ciertos requisitos. Por lo tanto, responde a la necesidad y la realidad de lo que es su provincia, en este caso.

Por lo tanto, es un nivel de representatividad importante; los consejos departamentales se constituyen en entes de consulta, de control y de fisca-

lización. Cuando tienen que hacer un acto de fiscalización o de censura a un prefecto que no está cumpliendo a cabalidad sus actividades administrativas, es censurado por dos tercios de votos; esta censura es elevada al Presidente de la República, quien tiene la atribución de aceptarla o rechazarla; por lo tanto, no hay un verdadero control. Este es un tema en el que hay que avanzar todavía, ver de qué manera este control, que es importante, puede realizarse de la mejor forma.

En el fortalecimiento de los gobiernos locales, si bien es cierto que con la ley de participación popular 1551 a los municipios se les da nuevas competencias y atribuciones, no se les asignan los recursos para llevar adelante esas competencias. Por ejemplo, pasa a poder de ellos todo lo que es la infraestructura en educación, salud, caminos vecinales, riego, cultura, etc., pero sin los recursos se está, de alguna manera, sacrificando a los municipios.

Lo que tiene que haber es una real descentralización, una desconcentración de los recursos económicos para que éstos funcionen, porque así se podría llevar adelante un fortalecimiento de descentralización en este tema. Sin embargo, todavía existen muchos puntos en los que hay diversas falencias. Hay muchos puntos oscuros, que no coinciden, que no son coherentes y, en el debate mismo, hay que buscar los mecanismos que permitan entrar en un fortalecimiento del proceso.

La misma propuesta de una ley marco de descentralización en el área andina es viable, positiva y necesaria dentro de lo que significan las experiencias de cada país miembro. Sí encontramos experiencias, positivas y negativas, que podrían ser enriquecidas para avanzar de manera conjunta.

El nivel de concertación y de consenso necesita de una voluntad y de decisión política de los gobiernos. Si se avanza en ese sentido, sería un paso positivo, un mecanismo importante, toda vez que la descentralización es supranacional. Debe funcionar una comisión permanente del Parlamento Andino en el tema de la propuesta de la ley marco de descentralización. Para Bolivia, esto sería necesario; estaríamos prestos a participar en todos estos eventos en un momento coyuntural tan importante, no sólo para el Ecuador, sino para toda América Latina.