

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.

Contexto público de la descentralización en el área andina

Mario Solezzi Ch.*

Las ponencias que hemos escuchado plantean el tema de la descentralización en el contexto de la globalización por la que pasan nuestras sociedades. Encontramos que hay oportunidades y riesgos que apuntan, en general, a un fortalecimiento de la autonomía local.

En el caso del Perú, debo reconocerlo con pesar, no vivimos una experiencia similar. A contracorriente de lo que ocurre en el mundo, y en el área andina en particular, la descentralización se congeló en mi país con el autogolpe de Estado del ingeniero Alberto Fujimori.

El 6 de abril de 1992, el gobierno promulgó el D.L. 25418, que acabó con las asambleas regionales, los consejos regionales y las presidencias regionales, elegidas todas ellas por voto popular. La posterior restauración del orden constitucional fue solamente parcial con la convocatoria a un congreso constituyente.

Los gobiernos regionales pasaron a ser gobernados y administrados por comisiones transitorias de administración regional (CTAR), que hasta el presente continúan en ejercicio. El fin súbito de las autoridades regionales ha significado un claro paso atrás en el proceso de participación ciudadana y de gobierno democrático en el país.

Lo que hoy existe, si me permiten usar la figura, es una administración y una presencia del Poder Ejecutivo 'descentralizada' en la toma de decisio-

* Ex secretario municipal de Desarrollo Urbano de Lima Metropolitana y ex alcalde de Barranco. Investigador del programa urbano de Desco, Perú.

nes. Me explico: el Presidente de la República, con gran tenacidad, capacidad de trabajo y presencia múltiple, viaja permanentemente a decenas de localidades grandes y pequeñas, en la Costa, la Sierra o la Amazonía. En estas visitas a distritos, provincias, comunidades campesinas y asentamientos humanos de distinto rango, el Poder Ejecutivo evalúa, prioriza, decide, invierte, etc., y asume el papel que corresponde a las autoridades locales, a las organizaciones de la sociedad civil y a los pobladores en general.

Lo que se llama descentralismo, en el Perú, es un populismo autoritario y paternalista que se ejerce activamente, sin respetar las autonomías locales.

Los principales afectados de esta forma de gobierno son, ciertamente, los gobiernos locales, a los que constantemente se les resta autonomía, funciones y recursos que son asumidos por el gobierno nacional, por el Poder Ejecutivo, el Ministerio de la Presidencia y por el propio Presidente de la República.

Una experiencia valiosa de participación ciudadana

Pero, felizmente, existen experiencias importantes que compartir en el ámbito de la participación ciudadana. Por ejemplo, el municipio de Villa El Salvador, distrito de algo más de 300 mil habitantes, ubicado en el área metropolitana de Lima, que durante este año está viviendo una experiencia muy valiosa. Se trata de la formulación de un plan integral de desarrollo participativo mediante la presencia activa de sus ciudadanos.

Esta experiencia de participación ciudadana se ha hecho, en síntesis, a partir de enero de 1999, al seguir los siguientes pasos:

- Convocatoria a los vecinos y organizaciones de todo tipo del distrito para trabajar en reuniones de concertación o mesas de trabajo, por sectores y por áreas territoriales, la problemática específica.
- Como resultado de este trabajo, al cabo de más de 200 reuniones, se obtuvo diagnósticos y propuestas, así como la formulación preliminar de proyectos prioritarios para Villa El Salvador. Estos documentos se refieren a temas tales como salud, seguridad ciudadana, institucionalización de mecanismos de participación, educación, jóvenes, mujeres y micro

empresarios, por mencionar sólo algunos ejemplos. Además, otros documentos, trabajados por áreas territoriales, plantean propuestas para diversas zonas dentro del distrito.

- Reunión general de debate y de síntesis de los documentos trabajados. Esta gran asamblea, llamada cónclave, sirvió para que, en julio, una comisión elegida por la asamblea y apoyada por técnicos del municipio y ONGs preparara un documento síntesis en el que se plantean las grandes líneas estratégicas y los principales objetivos.
- En noviembre, se cumplió una jornada cívica de consulta ciudadana, en la que todos los residentes mayores de 16 años votaron la consulta y señalaron la prioridad de los objetivos de desarrollo distrital. Como resultado de la consulta, Villa El Salvador cuenta ahora con una imagen objetivo aprobada por el 84% de casi 50 mil votantes y una lista ordenada de prioridad de los objetivos hasta 2015.
- La tarea pendiente es la puesta en práctica de las demandas vecinales. Esto significará la aprobación de un presupuesto municipal participativo, en el que las autoridades locales se comprometen a adecuarlo a los lineamientos y objetivos expresados por los vecinos de Villa El Salvador. Igualmente, de manera análoga al compromiso municipal, las organizaciones e instituciones locales de la sociedad civil y del Estado ajustarán sus planes y proyectos en perspectiva para acercarse a la visión de 2015.

Reflexiones finales

- Si bien en el Perú no hay un proceso de descentralización, las dinámicas de un mundo globalizado están produciendo reacciones, desde los espacios locales, que reclaman autonomía y participación ciudadana.
- La ‘localización’ como definición estratégica en la competencia de las ciudades, las regiones o los pueblos en el mundo global, por obtener un mejor posicionamiento, conduce a reconocer posibilidades para fortalecer la participación ciudadana. El fortalecimiento de los espacios locales se proyecta, hoy más que antes, como el escenario para ser exitosos en la competencia real y virtual de los intereses locales en los marcos ciudadanos, regionales, nacionales y subregionales.
- La ciudadanía, en nuestros países, requiere ser entendida de una mane-

ra propia, que incluye el reconocimiento de los aportes de las experiencias históricas y los valores culturales autóctonos, que incluyen formas propias de institucionalidad, participación y hasta de prácticas democráticas.

- Es posible consolidar la descentralización, si es que viene acompañada de imágenes objetivo o visiones de futuro. La suma de estas propuestas será un elemento clave para consolidar las identidades locales, pero principalmente la identidad nacional (que articula sociedad y cultura sobre una estructura económica en un territorio).
- A partir de lo local, que es el nivel de identidad y de compromiso real de la gran mayoría de los ciudadanos, seguramente cristalizarán esquemas descentralizados en los que se fundamente y se oriente, en cada caso, un proyecto nacional.

Este Libro se terminó de
imprimir en enero de 2003
en la imprenta Ekseption
Quito, Ecuador