

Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, compiladores

Descentralizar: un derrotero a seguir



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito – Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

www.flacso.org.ec

**InWEnt - Internationale Weiterbildung und
Entwicklung, Regionalbüro Andenländer**

Oficina Regional para los Países Andinos

Av. Los Incas 172, Ed. Peruval

San Isidro, Lima - Perú

Telf: +51 (0)1- 4419000-15

Fax: +51 (0)1- 4411462

www.inwent.org.pe

SENPLADES

Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo

Juan León Mera 130 y Av. Patria, Ed. CFN, piso 11

Quito-Ecuador

Telf: (593 2) 2503021

www.senplades.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-163-4

Coordinador editorial: Manuel Dammert G.

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: julio, 2008

Índice

Presentación	9
Introducción	11
<i>Fernando Carrión, Manuel Dammert G. y Brigitta Villaronga</i>	
Descentralización y autonomía en Ecuador	19
<i>Rodrigo Borja</i>	
Diálogo regional, descentralización y reforma constitucional en la Región Andina	25
<i>Gustavo Vega</i>	
I. INTEGRACIÓN	
La descentralización como geometría variable	33
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Descentralización e integración regional: experiencias europeas	51
<i>Wolfgang Merkel</i>	
Las mega-regiones de Suramérica: re-territorialización civilizatoria	69
<i>Manuel Dammert Ego-Aguirre</i>	

Descentralización e integración en América Latina y el Caribe: tensiones y oportunidades para la gestión del desarrollo territorial sostenible	99
<i>Ricardo Jordan F. y Maximiliano Carbonetti</i>	

II. MODELO DE ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO

Modelo y estructura del Estado: El Gobierno regional en su contexto	129
<i>Franz Thedieck</i>	

Sistemas subnacionales de partidos en el Ecuador	145
<i>Simón Pachano</i>	

El concepto de <i>modo</i> de Estado y su relevancia para el proceso de descentralización y reforma constitucional en Bolivia	163
<i>Franz Xavier Barrios Suvelza</i>	

La reforma del Estado en el contexto de la descentralización en el Perú	189
<i>Gustavo Guerra-García Picasso</i>	

III. PLURINACIONALIDAD

Procesos de construcción intercultural en Bolivia	213
<i>María Eugenia Choque Quispe</i>	

Gobernar desde la diversidad: reconstrucción y reinención de la descentralización en el Ecuador	231
<i>Fernando García Serrano</i>	

Multiculturalidad en Europa: experiencias y posibles aportes para América Latina	253
<i>Bernad Gallep</i>	

Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú	277
<i>Javier Torres Seone</i>	

IV. NIVELES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El eslabón perdido de la descentralización en América Latina	289
<i>Darío Restrepo</i>	

Modelo autonómico boliviano: la discusión sobre los niveles de las autonomías en el proceso constituyente boliviano	301
<i>Diego Ávila Navajas</i>	

Asociacionismo municipal e inversión: la descentralización en América Latina	321
<i>Néstor Vega Jiménez</i>	

Estado regional autónomo para el Ecuador	339
<i>Pabel Muñoz</i>	

Proceso de descentralización en el Perú. Próximos pasos	363
<i>Janos J. Zimmermann</i>	

Proceso de descentralización en el Perú - Próximos pasos

Janos J. Zimmermann*

“La administración debe ser independiente. Los obstáculos invencibles al movimiento libre de la administración comprometerán los intereses públicos cuya defensa requiere una vigilancia y una previsión constantes”.

(Manuel Colmeiro,
Derecho administrativo español, Lima 1850)

Antecedentes

En el año 2000, la GTZ realizó un análisis sobre la descentralización en cinco países de América Latina. Nuestro propósito fue mostrar a los políticos del Ecuador que la descentralización es un proceso a largo plazo y no un acto a realizarse por una y de una sola vez. Partimos del concepto de que la descentralización es un proceso difícil, que consume mucho tiempo y que en ningún caso es rápido. Algunos políticos y profesionales imaginan que es necesario formular, diseñar, legalizar y planificar la descentralización, y que después viene una fase de implementación de dos años luego de la cual la descentralización está consumada. En base a diferentes experiencias de la modernización de la administra-

* Coordinador del Programa Gobernabilidad e Inclusión, GTZ Perú.

ción pública en Europa, sabemos hoy que la modernización posiblemente nunca termine. Se sabe que la modernización del Estado es un proceso permanente. El mejoramiento de servicios públicos son procesos inevitables y continuos. El sector privado lo sabe ya y el sector público debe aprenderlo.

En el análisis del proceso de descentralización de los cinco países fueron mostradas –a través de un cronograma– cuatro áreas de decisiones muy importantes que vinieron desde la administración pública; el área financiera; el nivel político y, la sociedad civil. La descripción sobre Perú en base a esta investigación mostró que no había casi nada que se pudiera definir como un proceso de descentralización en este país.

Cuando las diversas publicaciones del Consejo Nacional de Descentralización (CND) del Perú en los años 2005/2006 mencionan el proceso de descentralización se refieren a temas tan diferentes y amplios como conformación de regiones, ordenamiento territorial, transferencia de responsabilidades, democratización de las decisiones públicas, adecuación institucional, descentralización fiscal, descentralización económica y fortalecimiento institucional.

A comienzos del año 2007 el gobierno del Perú tomó la decisión de transferir 83 funciones y tareas a los gobiernos regionales. Estos recibieron la tarea de calcular los costos de ejecución de estas nuevas funciones y presentarlos al Ministerio de Finanzas. Pero, a finales de ese mismo año dicha responsabilidad fue recentralizada a los ministerios sectoriales.

La estructura de la administración pública de Perú es muy costosa. Parece que existieran muchos fondos. Los dos últimos gobiernos (Fujimori y Toledo) desarrollaron una segunda capa para la administración pública. Esta capa adicional que se superpone a los ministerios, fue desarrollada poco a poco. Los entes de esta capa tienen casi las mismas funciones y tareas que los ministerios. La última versión de la Organización del Estado Público (actualizada con fecha 29.11.07) trae un organigrama que expone 86 Programas, Proyectos y/o Organizaciones Públicas Descentralizadas (OPD). El gráfico sugiere que estos entes forman parte de los ministerios, que están bajo el mando y control ministerial. Pero esto es simplemente falso. Algunos entes tienen o tenían jefes con rango de ministros, son independientes, a veces autónomos y no controlables. Nadie

tiene una vista en conjunto sobre lo que realmente hacen estos entes estatales. Esta estructura administrativa doblada es una herencia de los dos gobiernos pasados.

A fines de diciembre de 2007 el Congreso aprobó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE). Esta ley va a requerir de nuevas leyes orgánicas para cada uno de los ministerios. Sería deseable que estas nuevas leyes logran reorganizar la capa administrativa llamada aquí adicional, los anteriormente llamados Proyectos, Programas y Organizaciones Públicas Descentralizadas (OPD) –redefinidos hoy como los Órganos Públicos de la LOPE– con el fin de que ellos sean establecidos realmente bajo el mando y control de los ministros y/o de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Esta ley brinda la posibilidad de empujar fuertemente la modernización del país. Esta ley es una posibilidad única que raras veces se presenta.

Descentralización

Durante el gobierno de Fujimori los diferentes niveles del Estado perdieron su relevancia e importancia. Hay quienes dicen que fueron conscientemente destruidos. Por otra parte, parece que en el periodo de la reestructuración estatal y del reestablecimiento de la administración pública con sus diferentes niveles subnacionales la gente confundió descentralización con el reestablecimiento administrativo estatal. En la consulta del año 2006, que versó sobre la unión de regiones en territorios más grandes con el fin de crear administraciones regionales más fuertes, la clase política del país trató de vender la consulta usando la palabra “descentralización”. La consulta terminó en un fracaso porque la gente nunca comprendió la razón de la concentración planificada.

La descentralización es una entelequia que propone la implementación de medidas políticas con el fin de dar más responsabilidades a los niveles subnacionales (regional, provincial, distrital). La idea es que se transfieran decisiones del nivel nacional y/o regional a un nivel más bajo que es donde están los problemas que requieren solución. Esta última frase describe la filosofía de la descentralización, que es el principio de la

“subsidiariedad”: transferir la decisión política y administrativa al nivel en donde están los problemas que deben ser resueltos. En este contexto es importante que no se olvide que la descentralización no es un fin en sí mismo sino un medio para mejorar los servicios estatales y por ende –debido a una cadena larga de impactos– la vida de la gente.

La descentralización en este sentido tiene, en una forma resumida, tres elementos inherentes: la transferencia de funciones / competencias / tareas desde el nivel nacional hacia los niveles subnacionales; la transferencia de fondos que acompañan a la transferencia y, la transferencia de poder político que va implícitamente unido a las dos transferencias ya mencionadas. Esta última transferencia es la razón por la cual la descentralización tiene tantos problemas políticos en el Perú, así como en todos los países del mundo.

Pocas veces se menciona que a través de este proceso de descentralización se transfiere implícitamente también responsabilidad, es decir se transfiere más responsabilidad a los hombros de la gente en los niveles subnacionales. Esta entrega de responsabilidad a la población rompe la estructura tradicional estatal, rompe la dura jerarquía centralista como herencia de los últimos cuatro siglos. Esta destrucción va a permitir que el país crezca.

La dirección de la mirada

El glosario de la descentralización publicado por el CND (2006) dice textualmente “la descentralización consiste en la transferencia de funciones... del centro a la periferia, ...”. Esta frase muestra la mente centralista de los expertos en Lima. La ley LOPE es una oportunidad para la modernización del Estado peruano pero no es de ninguna manera una garantía para la misma. La ley demanda a su vez nuevas leyes y clasificadores funcionales para los ministerios. Estas leyes podrían permitir que los órganos públicos sean integrados en la estructura y línea de mando y control de los ministerios.

Hay un fenómeno en Lima, en la forma en que los expertos miran la descentralización. Su mirada está dirigida hacia los gobiernos regionales, concentrándose en la transferencia de funciones, competencias y atribu-

ciones hacia ellos. ¿Qué hay de malo en esta visión? La respuesta es: la dirección. La dirección, el punto de vista debe centrarse en los entes estatales nacionales y en sus funciones y competencias operativas que son ejecutadas desde Lima. Me refiero aquí a los programas, proyectos y los OPD, los hoy llamados órganos públicos. La teoría dice que todo lo que es operativo (funciones/competencias/tareas) es descentralizable, es decir transferible a los gobiernos subnacionales (regionales, provinciales, distritales).

Los descentralizadores deben dirigir su vista a estos proyectos, programas y OPD porque aquí es donde se encuentran los fondos. Los descentralizadores deben preguntarse lo siguiente: ¿Qué funciones, tareas, competencias pueden ser transferidas a los gobiernos subnacionales, y a cuál gobierno? ¿Cuáles de las funciones, tareas, competencias de los ministerios, incluyendo los programas, proyectos y las OPD, de los fondos deben ser descentralizados? La implementación de la descentralización debe comenzar en los entes del estado a nivel nacional, en todos los entes del poder ejecutivo incluyendo los órganos públicos.

Parece que el gobierno de Alan García está realmente interesado en reformar su administración pública. Hasta ahora hace falta que se concentren en los entes nacionales, en todos los entes nacionales. La LOPE demanda esta atención que permitiría la reorganización de los órganos públicos y ministerios. La LOPE podría permitir la modernización administrativa del nivel nacional y subnacional pero como ya ha sido mencionado, se trata sólo de una oportunidad pero de ninguna manera ofrece la garantía de un proceso exitoso.

Bases de la descentralización

La pregunta clave en este contexto es: ¿Está listo el gobierno para transferir las funciones/competencias/tareas de los entes nacionales a los regionales y locales? Parece que sí. ¿Se ha realizado en el Perú algún análisis de los entes nacionales (ministerios, OPD, programas, proyectos etc.) referente a las funciones centrales y operativas y cuáles de éstas son funciones descentralizables? Parece que no.

Ningún ente del estado –sea PCM, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) u otro– puede ejecutar el proceso de descentralización en los ministerios, pero sí puede iniciarlo, empujarlo, monitorearlo y difundirlo. La PCM podría insistir en que las nuevas leyes para los ministerios contengan un párrafo que defina lo que todos los ministerios deben hacer para implementar el proceso de descentralización en su ente. Si hay voluntad política, la PCM podría demandar que cada uno de los ministerios debería establecer un proceso de descentralización.

Este proceso debe comenzar con un análisis interno que tenga que ver entre otros aspectos con el organigrama administrativo, con el financiamiento y con su gente, sus empleados, consultores, asesores, etc. En base de este análisis interno es que se sabe lo que es transferible y lo que no.

El auspicio de la transferencia de funciones a nivel subnacional genera normalmente –según experiencias registradas en otros países– mucho temor en los empleados, consultores, asesores de dichas instituciones nacionales.

Empujar el proceso

En base al principio de subsidiariedad se podría identificar qué funciones y competencias de los ministerios y de los órganos públicos deben ser descentralizadas y cuáles deben ser desconcentradas. La introducción de la entelequia de “subsidiariedad” podría ser definida en las leyes para los ministerios. La Ley podría estipular que el ministro presente un plan de descentralización a la PCM y ésta a su vez podría observar y seguir por un sistema de monitoreo el proceso de descentralización en todo el país. Debemos ser claros en este punto: aquí se refiere a todos los órganos públicos tal y como están definidos por la Ley LOPE.

Según la Ley LOPE, la PCM podría exigir a cada uno de los entes nacionales que desarrolle un plan de descentralización interno (para su propia institución incluyendo los órganos públicos) en un lapso de no más de cuatro meses. La PCM podría controlar que este plan de descentralización contenga (como base) un análisis del organigrama del ente involucrado, que indique exactamente sus departamentos, funciones,

competencias, tareas, personal (diferenciando el auxiliar del técnico), el presupuesto corriente y de inversión, los proyectos internacionales y/o fondos especiales que existen, etc. Este análisis debe incluir todos los entes adscritos, los OPD, los fondos especiales etc.

Cada una de las instituciones nacionales que desee embarcarse en un proceso de descentralización debe formar un equipo de trabajo interno (administrativo y técnico) que asuma la responsabilidad del mismo e iniciar el proceso internamente, es decir, dentro de la propia institución. Es importante que este equipo sea conformado por sus propios empleados y no por asesores pagados desde afuera. La comisión interna debería también iniciar un diálogo entre y con los empleados de cada ente.

Pasos en las regiones

A pesar de que ya ha sido mencionado, es necesario recalcar la importancia de redirigir la vista hacia los ministerios y los órganos públicos donde se encuentran los fondos. Pero no debemos olvidarnos tampoco que es necesario trabajar también en las regiones y a nivel local.

Como primer paso se deben identificar sistemáticamente todos los entes desconcentrados que existen en la región. Se debería enlistar y describir cada uno de estos entes en lo referente a funciones ejecutadas, personal (profesionalidad, edad, remuneración, etc.), oficina, equipo, carros/logística etc. Como segundo paso se analizan las funciones ejecutadas y se identifica cuáles de éstas son operativas. Con este análisis, los gobiernos regionales y locales pueden exigir del nivel nacional la transferencia de estas funciones y competencias. Es de esperar que este diálogo con el nivel nacional tome su tiempo y que tal vez sea algo complejo.

Paralelamente se debería abrir en la región un diálogo entre los gobiernos regionales y provinciales sobre la pregunta ¿cuál administración, la regional, la provincial o la distrital debe asumir la responsabilidad de la ejecución de las funciones y competencias que van a ser transferidas? Se recomienda establecer una comisión regional/local/distrital para un proceso de diálogo entre los diferentes niveles subnacionales. La discusión

puede basarse en las siguientes preguntas: ¿quién desea asumir la responsabilidad para la ejecución de cada una de las funciones, competencias y tareas?; ¿cuál administración tiene la capacidad de ejecución o cuál no la tiene? y ¿con qué forma de gestión pueden ser ejecutadas las funciones, competencias y tareas en la región (por ejemplo: administración propia, oficina conjunta, mancomunidad, sólo por el gobierno regional o sólo por el gobierno provincial etc.); ¿qué alternativa se puede desarrollar si un gobierno subnacional no quiere y/o no puede tomar la responsabilidad en términos administrativos para una nueva competencia o función?

Por último, una vez aclaradas las responsabilidades y los modelos de gestión se debería iniciar también un proceso de capacitación. Para esta capacitación se puede aprovechar en parte el mismo personal que antes ha desempeñado ya estas competencias y funciones.

Establecer este diálogo en las regiones podría ser una tarea muy complicada, especialmente, en regiones donde el presidente regional se ha transformado en un pequeño rey regional. Romper la estructura centralista jerárquica administrativa no debería referirse sólo al nivel nacional sino también al nivel regional.

Pasos en Lima

La Ley orgánica del poder Ejecutivo podría contribuir a evitar que en la administración pública se desarrollen otra vez dos capas que carecen de todo control. La Ley puede permitir una reorganización del sector público. Ofrece la posibilidad de que los OPD, los programas y proyectos de hoy estén claramente relacionados con los diferentes ministerios incluyendo la PCM. Esto dependería solamente de la voluntad política. No es claro todavía si será posible lograrlo. La posibilidad de la simplificación de la administración pública, de reducir las dos capas a una sola es posible pero de ninguna manera es algo que esté garantizado por la sola existencia de esta ley.

Asumamos que hay ministerios que quieren entrar seriamente en el proceso de la descentralización. ¿Cuáles serían entonces los próximos pasos? Para iniciar un proceso de descentralización es absolutamente neces-

sario involucrar al propio personal en una comisión especial que organice y coordine la ayuda externa en caso de que la institución la esté recibiendo. Este equipo interno es muy importante y debe ser formado por personas de diferente rango de la institución.

Cada una de las instituciones nacionales que desee embarcarse en un proceso de descentralización, debe —como segundo paso— entrar en un análisis sistemático de su propia estructura organizacional administrativa. Para cada una de las diferentes organizaciones del sector, los órganos públicos, sea OPD, proyecto, programa, ente autónomo o adscrito al ministerio, se debe analizar y describir su estructura organizacional y administrativa.

El organigrama detallado, desarrollado en este análisis, debe describir la estructura formal del mando. Debe contener también una lista de las diferentes funciones y competencias en detalle. El organigrama debe contener también —cuadro por cuadro— las siguientes informaciones adicionales: el presupuesto corriente y de inversión, el número de personas que ejecutan las funciones (auxiliares y técnicos) y listado de las funciones ejecutadas.

En base de este análisis —como tercer paso— se podría identificar las funciones, competencias y tareas operativas que podrían ser descentralizadas. La descripción debería contener: qué cantidad de personas ejecuta ahora estas funciones, competencias y tareas; con qué nivel profesional cuenta el personal actual para su ejecución; con cuánto espacio en términos de oficinas se cuenta; qué equipos de oficina poseen y, cuántos autos disponibles tienen, quienes los usan, etc.

En ningún país del mundo los entes nacionales entran fácilmente en un proceso de descentralización. Los empleados saben que este proceso implica cambios y que estos cambios podrían ser riesgosos para ellos, para su empleo. Por eso es absolutamente obligatorio —como cuarto paso— que un ente que quiera entrar en un proceso de descentralización inicie paralelamente un diálogo interno entre los empleados y la cúpula de dicha institución. Es la comisión interna del propio equipo de la institución quien debe organizar el diálogo interno. Se puede comenzar con los resultados de un análisis de las consecuencias de la transferencia de funciones, competencias y tareas operativas en lo referente a fondos y personal.

Pero esto es solamente el comienzo. Otras preguntas claves que podrí­an ser discutidas, son por ejemplo: ¿en qué forma pueden ser fortalecidas las funciones clásicas centrales que deben quedar en la institución? ¿cómo desarrollar normas, desarrollar leyes y decretos, planificación nacional?, etc. Si se concentran en las normas, leyes y planificación nacional hay posiblemente mucho para ser mejorado. Hasta el día de hoy muchas normas no están adaptadas a las condiciones del nivel local, normas que muchas veces no son aplicables. Aquí hay mucho por hacer y esto significa personal adicional a nivel nacional.

Un aspecto que ha sido muy poco discutido tiene que ver con las nuevas tareas y funciones que deben ser ejecutadas por la matriz y/o sus entes desconcentrados. Me refiero aquí al control sectorial. Es una obligación que los ministerios –como quinto paso– desarrollen un sistema de control del cumplimiento de la ejecución y operación de las funciones y competencias descentralizadas por los gobiernos subnacionales. Especialmente la organización del control de la ejecución de las competencias y funciones a los niveles subnacionales es una tarea y función nueva para el ente nacional, puesto que antes de la descentralización no fue necesaria. Son nuevas tareas que deben ser desarrolladas y demandan personal adicional para los ministerios nacionales.

La viabilidad de la modernización

La oportunidad de la modernización del Estado que tiene el Perú en estos días no es algo que se presenta con frecuencia. Ahora todos los ministerios deben –por la Ley LOPE– desarrollar nuevas “leyes ministeriales” y nuevos “clasificadores funcionales programáticos”. Esta es una oportunidad única, pero no más. No garantiza nada. Es probable que los ministerios desarrollen en principio la misma estructura que tenían antes y, entonces, así poco o nada va a cambiar. También existe el riesgo de que las nuevas leyes a desarrollarse no sean mejor que las de antes hasta que impliquen un retroceso. La Ley LOPE tiene algunos vacíos y abre posibilidades para que se repita la estructura que tenemos ahora: concentración de fondos en Lima, ejecución de fondos y la operación siempre desde esta

cuidad. La responsabilidad podría quedarse en Lima, el desarrollo del país concentrarse en la capital y crecer la desigualdad en el país.

La gran esperanza es que los ministros tomen la Constitución del Perú en sus manos, lean el siguiente párrafo y que lo implementen: “La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.”

Este Libro se terminó de
imprimir en julio de 2008
en la imprenta Crearimagen.
Quito, Ecuador