

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.

El contexto público de la descentralización

Anne-Marie Blackman*

En los últimos años, casi todos los países del hemisferio han pasado por transformaciones de orden político, económico y social. Estas transformaciones se han dado en el contexto de una serie de influencias a niveles subregional e internacional, tales como los esfuerzos de integración, la creciente globalización de los mercados, entre otras.

Un aspecto notable de este profundo proceso de transformaciones es el hecho de que prácticamente todos los Estados del hemisferio hayan emprendido el camino de la descentralización, el establecimiento de gobiernos locales y la promoción de la participación ciudadana en los asuntos públicos, sobre todo en los niveles subnacional o local. Los orígenes de este fenómeno descentralista surgen de distintos contextos y en variadas circunstancias, muchas veces como parte integral de esfuerzos de reforma y modernización estatal. Tras años de una gestión pública de enfoque centralista, hasta autoritario en algunos casos, el péndulo de la historia está en proceso de volver hacia el lado del poder local, tendencia que ha sido denominada la “revolución silenciosa”. Poco a poco, ajustes y reformas institucionales tendientes a establecer la descentralización político-administrativa, fiscal y económica están siendo llevados a cabo mediante reformas constitucionales y legislativas y políticas ejecutivas.

* Especialista principal, Unidad para la Promoción de la Democracia, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

Así se refleja una preocupación hemisférica por establecer sistemas de gestión pública en mayor sintonía con nuestros tiempos. Los gobiernos locales están, en muchas instancias, en el núcleo de las reformas y los esfuerzos de modernización. La descentralización se perfila como un marco de políticas y, al mismo tiempo, como un instrumento para hacer frente a los distintos desafíos de gobernabilidad de la región.

No cabe duda de que los procesos de descentralización iniciados en distintos países, hace aproximadamente una década, en algunos casos más, todavía no están cerca de ser completados. Posiblemente, una de las lecciones más importantes que se podría desprender de los procesos de descentralización establecidos en países como Estados Unidos o la Unión Europea, es la consolidación de los mismos en el largo plazo.

En América Latina, los procesos de descentralización han venido desarrollándose a ritmos distintos y según modelos distintos. En algunos casos, se trata de fortalecer, de recuperar, de reinventar esquemas establecidos en otra época y, en otros, de abrir caminos y marcos totalmente nuevos. Los procesos son tan variados como el espectro de Estados que integran el hemisferio y, por lo tanto, no creo que sea posible calificar la descentralización en la región como un proceso homogéneo, por la gran variedad de proyectos en curso, de experiencias y de marcos institucionales. Aquí, en la Comunidad Andina, se perfilan experiencias tan distintas como las de Bolivia y Colombia, y se aprecia la misma diversidad de experiencias en la subregión de Mercosur. Por ejemplo, en los casos de Brasil y Argentina, dos Estados de sistema federal. En el istmo centroamericano hay, además, otra dimensión, puesto que los todavía incipientes y frágiles procesos descentralizados se enmarcan en los esfuerzos de democratización, pacificación y reconciliación nacional, tras años de conflicto civil en esa subregión. Los Estados de la Comunidad Caribeña (CARICOM), independizados en las décadas del sesenta y del setenta, a pesar de su limitada extensión territorial, también se encuentran en proceso de redefinir y de fortalecer sus sistemas de gobernabilidad local y comunitaria.

A pesar de las notables diferencias en los procesos de descentralización del hemisferio, se pueden identificar tendencias comunes. Por ejemplo: por primera vez en varios países se ha introducido la elección popular de autoridades locales, responsables ante el electorado local, innovación tendiente a ampliar el espacio democrático. Según un analista internacional, un mayor

número de autoridades locales ha sido elegido en el hemisferio desde comienzos de la década del noventa, que a lo largo de los últimos doscientos años.

Otro aspecto común a todos los procesos es el acercamiento de las autoridades estatales, es decir, locales, a la comunidad, lo que ha ampliado oportunidades para una permanente interacción entre ciudadanía y Estado en el medio local. El poder local ofrece una opción alternativa, más asequible o factible, para la resolución de problemas locales y de interés comunitario, y más oportunidades para la creatividad y las iniciativas locales. El reordenamiento territorial que implican los procesos de descentralización ha significado en algunos países que, por primera vez, algunas poblaciones en zonas rurales, alejadas o marginales, dispongan de mayor acceso a instancias estatales, como el municipio, para conseguir una atención más inmediata a sus necesidades diarias o prioritarias.

También se puede apreciar que los procesos de descentralización no son procesos de progresión lineal. Dentro del mismo país, y según las circunstancias coyunturales, se avanza, se retrocede o se estanca en el proceso de descentralización.

Con distintos matices, el debate sobre la descentralización gira en torno a la transferencia de competencias del nivel central a los niveles locales, sobre todo en la entrega de servicios esenciales, tales como salud y saneamiento básico, educación e infraestructura básica. La base fundamental de todo el proceso es la descentralización fiscal y, a lo largo del hemisferio, continúa el debate acerca de la adecuada división de tareas y la correspondiente asignación de recursos entre los actores principales de la gestión pública: gobierno central y, en dependencia del sistema vigente, poderes estatales, departamentales, provinciales o municipales.

Seguramente, todos ustedes estarán conscientes de la complejidad de estos procesos. Si bien la descentralización se ha perfilado como un marco, y al mismo tiempo como un instrumento básico de reforma estatal, a través del hemisferio deja planteada una serie de interrogantes fundamentales. Por ejemplo: ¿cuáles son los propósitos u objetivos fundamentales de la descentralización?; ¿cuáles son los modelos más apropiados de descentralización fiscal dentro del contexto macro-económico nacional?; ¿cuáles son los mecanismos más adecuados para la transferencia de responsabilidades del nivel central a los niveles sub-nacionales?; ¿cómo resolver la enorme disparidad

que puede existir en la capacidad operacional entre municipios en un mismo país, y cómo apoyar a municipios de menor capacidad? Es más, quedan pendientes, en varios países, aspectos fundamentales de todo el proceso, como, por ejemplo, el marco jurídico general de la descentralización y las normas y los arreglos institucionales adecuados para establecer un proceso de descentralización de acuerdo a las circunstancias nacionales.

Quizás, hoy en día, uno de los desafíos más grandes para los procesos de descentralización de la región es la capacidad para demostrar mejoras apreciables en el nivel de bienestar socio-económico de los países, en un contexto de renovación democrática. Para citar sólo uno de los varios estudios internacionales sobre el tema, un informe de la organización Inter-American Dialogue, con sede en Washington, D.C., publicado en el presente mes, pronostica un futuro oscuro para la región y pone en tela de juicio la capacidad de las recientes reformas de modernización, para producir dividendos de crecimiento equitativo y bienestar socio-económico.

Una consideración fundamental, sin embargo, es que la democracia, por sí misma, no es garantía de bienestar socio-económico. Por otra parte, podemos pensar en regímenes autoritarios, no sólo en este hemisferio, que han logrado cierto grado de eficiencia y prosperidad económica, pero a un costo social más bien alto. La consolidación de la democracia, tarea de esfuerzo permanente, puede ser considerada como una condición esencial para avanzar en el proyecto socio-económico, pues deja sentadas las bases para un trabajo concertado de todos los sectores sociales. Con palabras de la Carta Constitutiva de la Organización de los Estados Americanos, "...la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región". De la misma manera, cabe recordar que la descentralización ofrece nada más y nada menos que un marco de oportunidades, de espacios, para las iniciativas, las aspiraciones y la atención a las necesidades y prioridades locales.

Un desafío importante estriba en la necesidad de una conceptualización más integral de la descentralización, que sería importante reforzar a través del hemisferio. Obviamente, no existen fórmulas uniformes aplicables a todos los países. Cada país encuentra su propio camino, con base en sus tradiciones y cultura, su evolución institucional, el diálogo y una visión compartida del futuro como resultado de procesos de construcción de consenso, para mencionar sólo algunos factores. También es evidente que la exis-

tencia del marco jurídico adecuado no garantiza la puesta en marcha de un proceso adecuado de descentralización. En la interpretación de ese marco general son esenciales políticas específicas, estrategias, instrumentos y mecanismos.

Otro desafío planteado por los procesos de descentralización es la adecuación y la transformación de los papeles tradicionales de los principales actores estatales: autoridades centrales y locales. El papel de las autoridades centrales -incluidas las autoridades legislativas- en la determinación de políticas, la preservación de la cohesión social y de la estabilidad económica es clave. No obstante, en el proceso de descentralización también se transforma este papel de ejecutor: la autoridad central se convierte en catalizador, regulador y promotor de políticas para favorecer una sólida gobernabilidad nacional, mientras que las autoridades locales asumen plenamente las mismas responsabilidades en el contexto local. En este orden de ideas, quizás los debates sobre la promoción de reformas “desde arriba” y “desde abajo” sean un tanto académicos. Aunque parecería en este momento que, por lo general, las reformas estatales han sido impulsadas desde arriba, es decir, desde el nivel central, en el esquema de la plena transformación de los papeles, los niveles centrales y locales se convierten más bien en interlocutores, con una retroalimentación permanente sobre el impacto de las políticas nacionales en el nivel local y viceversa.

El desarrollo institucional y el fortalecimiento de capacidades son dos retos fundamentales. Quisiera hacer una reflexión sobre el hecho de que es posible que, en la reforma institucional, las mayores dificultades no necesariamente son de orden técnico. La problemática que plantea la descentralización es la de dejar firmemente establecido en las sociedades de todo el hemisferio un nuevo paradigma. Si el modelo centralista ha de dejar camino a uno de descentralización, es fundamental este cambio psicológico. Es esencial que el desarrollo institucional sea enfocado en tres sectores principales:

- Autoridades centrales, con el objeto de fortalecer su capacidad para afianzar el marco de políticas de la descentralización.
- Autoridades locales, con el objeto de fortalecer su capacidad para cumplir con los mandatos del electorado.

- La sociedad civil en todas sus expresiones y formas organizadas, con el objeto de impulsar una participación informada y constructiva de la ciudadanía en temas locales.

Cabe destacar la participación ciudadana como un componente esencial, si no indispensable, de los procesos de descentralización. Esta participación podría convertirse en una manera de fortalecer la democracia representativa, al crear lazos más sólidos entre la sociedad y las instancias del gobierno y al fomentar la capacidad de los actores de la sociedad civil, para influir en el proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas que más directamente afectan a su vida diaria. Otro reto muy importante es el de establecer un diálogo permanente entre la sociedad civil y las autoridades locales, con miras a la consolidación de una cooperación solidaria.

Este fortalecimiento institucional implica la búsqueda de fórmulas y mecanismos más eficaces de gestión pública: adecuación de la gestión pública a la nueva gobernabilidad descentralizada, para tomar en cuenta la amplia gama de actores de la sociedad civil; reformulación o creación de servicios de apoyo a la descentralización, incluidos bancos de datos, tecnologías y herramientas apropiadas, y políticas de comunicación social para sensibilizar a la ciudadanía. El fortalecimiento institucional también implica permanente seguimiento, evaluación y evolución de los procesos. El fortalecimiento institucional, eventualmente, podría contemplar la profesionalización de la carrera municipal; es decir, la formación de un cuerpo de profesionales con experiencia y sólidos conocimientos técnicos. Entre otras, sería interesante analizar la experiencia de Estados Unidos con los llamados *city managers*.

Considero que la sistematización de la participación ciudadana en todas las etapas de la toma de decisiones sobre políticas públicas es otro desafío pendiente. Si bien uno de los grandes avances de los últimos años ha sido el reconocimiento de la importancia de la participación ciudadana, y sobre todo en el nivel municipal, parecería que todavía esta participación no se da de una manera sistemática. Existe a lo largo del hemisferio gran número de organizaciones de la sociedad civil -entidades sociales de base, fundaciones, ONGs, asociaciones comunitarias, juntas vecinales y otros- que ya forman una base sólida para la organización de la participación ciudadana en los gobiernos locales. Sería importante incorporar de manera sistemática a estas

organizaciones en el proceso de toma de decisiones, como interlocutores, como agentes de cambio, de consulta, de ejecución, de evaluación de políticas públicas, y asegurar una articulación permanente entre estas instituciones y los niveles central y local, para la formulación y la implementación de políticas de desarrollo y como parte integral del proceso político. Asimismo, es esencial fortalecer a aquellas organizaciones capaces no sólo de generar acciones en beneficio del conjunto social, sino también de ser agentes multiplicadores. Ampliar la participación ciudadana para asegurar la participación de minorías tradicionalmente excluidas, como mujeres, jóvenes, poblaciones indígenas, comunidades negras y otras, es parte integral de este desafío.

En conclusión, no puedo dejar de destacar que los temas de la descentralización y la participación de la sociedad civil forman parte de la agenda hemisférica definida por los Estados miembros de la organización, y han sido identificados para una acción cooperativa por las autoridades hemisféricas más altas, los jefes de Estado y de gobierno de las Américas. Por lo tanto, la OEA ha estado brindando su apoyo a todo el proceso, al servir de foro de intercambio de experiencias y de opiniones.