

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>	

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.

La descentralización y la distribución del poder

Simón Pachano*

Mi breve comentario sigue la línea de la diputada Anunziata Valdez, al tomar algunos elementos que atraviesan a las exposiciones que hemos escuchado durante esta tarde. En primer lugar, coincido plenamente con ella acerca de la heterogeneidad de procesos que hemos visto, en un espacio tan pequeño como el área andina, excluida Venezuela. Vemos que ningún proceso se parece al otro. Hay una especificidad en cada uno de los casos en muchos aspectos, no solamente en términos de cómo empezó y cómo concluyó, si es que ha concluido, o de las etapas que ha seguido, sino de los actores que han llevado adelante estos procesos, de los avatares y los obstáculos que han tenido que sortear cada uno.

Tres elementos fundamentales aparecen en cada una de las exposiciones. Primero: ¿cuáles son los actores de la descentralización? En cada uno de los casos hay actores diferentes. En el caso colombiano, se llamaron los movimientos cívicos, que se pueden equiparar a lo que, en Ecuador, está sucediendo en este momento con el movimiento Fuerza Ecuador. Mientras allá se llamaron movimientos cívicos, acá se está denominando sociedad civil (este nombre puede decir mucho y a veces no dice nada).

El caso boliviano fue un proceso impulsado desde el gobierno (como lo ha planteado José Blanes), mientras que, en el caso peruano, como se ha dicho, no hay un proceso de descentralización. Pero el proceso descentralización, si se quiere, es también un proceso desde el gobierno, a partir de un

* Docente-investigador, Flacso-Sede Ecuador.

esquema autoritario que se implanta y que tiene necesidad de una centralización extrema y no de una descentralización.

El gran ausente en todos estos procesos, en términos de actores, es el partido político. Los partidos políticos están absolutamente ausentes en cualquiera de estos casos que hemos visto. En la mayor parte de ellos, por lo menos de América Latina. Los partidos políticos se quedan de año, digamos así, en el tema de la descentralización. En el caso ecuatoriano, no conozco un partido que se haya planteado como un problema o dentro de su ideario el tema de la descentralización, además de alguna declaración retórica y que diga, bueno, nuestra propuesta de descentralización es ésta, y que vaya por ahí.

Ahí hay un vacío muy grande, que en este momento, en países como el Ecuador, van a tener que asumirlo, como tuvieron que hacerlo en el caso boliviano, cuando el gobierno impulsó un proceso al que tuvieron que subirse, precisamente, los partidos, porque si no, se quedaban fuera del tren la de historia.

En segundo lugar, las propuestas que existen en cada caso son también diferentes. Hay propuestas, como se las ha calificado, de 'municipalistas', de 'estructuralistas', de propuestas intermedias, propuestas mixtas, etc. Hay diferencias muy significativas acerca de por dónde va la descentralización. ¿Qué es lo que se escoge en cada caso como el sujeto activo de la descentralización? ¿Qué espacio es el que va a desempeñar el papel fundamental?

En el caso boliviano, empezó siendo el municipio (un municipio que no existía); no existían los municipios territoriales, como los llamaron, sino simplemente municipios urbanos de algunas capitales departamentales y algunas ciudades de tamaño medio. Pero no existía el municipio en términos de jurisdicción territorial, dentro del ámbito que le correspondía de la sección de provincia, como es allá, o del cantón, como sería para el caso ecuatoriano y, por tanto, había que crear eso. Pero esta creación dejó un espacio intermedio vacío, el espacio departamental, que además había tenido un papel fundamental en términos políticos y de agregación de demandas sociales, sobre todo en la lucha contra la última dictadura de García Meza y la de Vildoso, en las que desempeñaron un papel fundamental los comités cívicos o regionales. Es decir, había un germen que no podía dejarse pasar y, por lo tanto, era necesario reconocer ese espacio también. Se logró una combinación relativamente adecuada del nivel municipal y un nivel intermedio, que es el nivel departamental. Si nos saltamos uno de éstos, puede quedar

una mesa medio coja y, por lo tanto, puede quedar un elemento de inestabilidad en lo que se constituya en el futuro.

En el caso colombiano, el término de la definición, en este aspecto del sujeto, tiene otra connotación que es interesante destacar. En todos nuestros países, y en casi todos los países del mundo, existen dos regímenes que coexisten, que conviven: un régimen de representación ciudadana, que por lo general es el régimen democrático, participativo, y un régimen de democracia representativa, que en el caso ecuatoriano son los municipios y consejos provinciales. Cada nivel de la división político-administrativa corresponde a una instancia de representación y, paralelamente, un casillero vacío de las parroquias, que no tienen una instancia de representación. La nueva Constitución dice que se llenarán con las juntas parroquiales de elección popular, pero todavía no hay una ley ni se conoce una elección para esto.

Junto a esto hay, normalmente, un régimen de delegación, desde el gobierno central hacia las instancias político-administrativas de la división del país. En nuestro caso constituyen, la gobernación y la jefatura política, a nivel cantonal y a nivel parroquial, es decir, la tenencia política que ahora se eliminó. Esta coexistencia de ambas funciones lleva a una superposición de funciones y de poderes, que en algunos de los casos ha sido tocado y en otros, no.

En el caso colombiano, esto se fue por el lado de eliminar, prácticamente en su totalidad, a la estructura de delegación, que antes era un régimen en donde el Presidente nombraba al gobernador y éste a los alcaldes, en una cascada de delegación de poder, digamos así; en este momento, todos los cargos son de elección popular y no queda un cargo de delegación desde el gobierno central.

El caso boliviano es diferente. El prefecto es delegado, pero trabaja con un consejo electo por nominación popular; por lo tanto, se combina la estructura de delegación con la de representación, otro elemento interesante en todo este aspecto, de cómo escoger, por dónde ir y cómo llegar a un equilibrio relativamente adecuado entre esas dos funciones.

Hay una discusión interesante. ¿Qué se puede transferir? ¿Qué no se puede transferir hacia los diferentes niveles? Por ejemplo: se puede o no transferir seguridad ciudadana, seguridad pública; se puede o no transferir relaciones internacionales; se puede o no transferir defensa. Hay una serie de elementos que se deben discutir y que es necesario considerar antes de tomar decisiones absolutamente fundamentalistas, como a veces son las que

alimentan a estos procesos y que no permiten ver adecuadamente la totalidad del panorama.

En términos de propuestas, hay una diversidad que requiere entenderlas precisamente en esa complejidad. Algo que no está en las reflexiones que hemos escuchado es si hay alguna vinculación en términos de los actores y las propuestas. Cuándo el actor es el gobierno central, ¿qué tipo de propuesta sale de ahí? Cuando son movimientos ciudadanos, ¿qué tipo de propuesta tienden a privilegiar? Es importante plantearse ese tipo de relación; sería interesante detectar esto.

Finalmente, hay un tercer elemento: los procesos que se han impulsado. En los procesos, en general, de los cuatro países que hemos escuchado, tres tienen una característica similar y uno difiere. La característica similar es que, en todos, los procesos la descentralización fueron un proceso unitario del país en su conjunto, no un proceso de regiones de ese país, que tendieran a llevar adelante un proceso autonómico y que dijeran: bueno, de aquí parte la descentralización, aunque hayan habido casos como el de Bolivia, donde Santa Cruz, en un determinado momento, planteó su autonomía. Y más adelante, cuando existe la ley de participación popular Tarija hizo lo mismo, aunque con menos éxito. A pesar de eso, no se conoce, propiamente, un proceso autonómico. El caso diferente es el de Ecuador. En este momento asistimos a un caso radicalmente diferente al de los otros, donde hay un movimiento autonomista, que es el que va a desencadenar el proceso de descentralización.

Estos tres elementos señalados dan para debatir muy largamente y deben conducirnos a preguntarnos: ¿por qué esta moda de la descentralización? ¿Por qué, en América Latina y en el mundo, se riega el tema de la descentralización? Se trata de un solo problema: que el sistema político y el administrativo se desfasaron con respecto a lo que pasa en la sociedad; que la sociedad caminó por un lado, mientras el sistema político-administrativo se quedó anquilosado en formas anteriores.

Recordemos a un autor que decía que, para entender al hombre, hay que estudiar la anatomía del mono. Si vemos un poco la anatomía de los antepasados, decimos: ¿por qué se hizo la división política-administrativa que tenemos? ¿Por qué se estableció el tipo de régimen que tenemos? Simplemente porque respondía a las condiciones de ese momento. Porque cuando se trazan límites que definen un departamento, una provincia o un cantón,

o como se llamen, se están reconociendo realidades económicas, sociales; fundamentalmente, realidades políticas, o sea, realidades de poder; se están reconociendo espacios diferenciados de distribución del poder, dentro de un territorio que constituye un Estado. Dado que la sociedad es dinámica, como un ser viviente, esa realidad tiende a cambiar y ese cambio se expresa como demanda de descentralización. Si tomamos por esta vía a la descentralización, deberíamos dejar de llamarla con ese eufemístico nombre de descentralización y llamarle más bien reforma del Estado, que es lo que verdaderamente es: mejor redistribución del poder. Porque no es un simple problema de reforma administrativa; siempre queremos dorar la píldora para que no se nos pongan medio nerviosas algunas personas, que tienen una visión de seguridad y de defensa. Entonces decimos que no vamos a cambiar sino sólo lo administrativo. Es una reforma fundamental de redistribución del poder, redistribución de recursos, redistribución de funciones, atribuciones y capacidades.

En este sentido, podemos entender que los caminos que se han dado en América Latina son caminos diversos, pero son, a la vez, caminos en los que no todos han tomado el rábano por las hojas, en el sentido de que no todos han abordado el tema como verdadera reforma del Estado.

Se ha hablado mucho de la vinculación de la descentralización con la participación, pero poco se ha hablado de la relación de la descentralización con la distribución del poder, como señalaba antes, o de la descentralización con la representación, dado que estamos en democracia representativa.

Aquí hay un cartel que dice participación ciudadana y no dice participación popular. Hay, pues, una diferencia grande. Cuando hablamos de participación ciudadana estamos hablando de participación en la gestión del poder; cuando hablamos de participación popular, generalmente, por lo menos en el Ecuador, nos referimos a la minga, que es una cosa que no significa participación.

Por este lado, las exposiciones que hemos escuchado nos dejan una serie de enseñanzas y, a la vez, una serie de preguntas. He querido destacar estas últimas y provocar, un poco, el debate que, supongo, continuará.