

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.

Descentralización de competencias: análisis comparativo

Jonas Frank*

El estado de la descentralización en América Latina

Con la primera elección directa de alcaldes de Costa Rica, a mediados de 2000, se terminará la primera etapa de la descentralización en América Latina. A partir de esa fecha, en todos los países de la región los gobiernos municipales se constituirán mediante elecciones directas. Aunque quedan pendientes reformas, similares para una serie de diferentes gobiernos intermedios, se puede decir que la descentralización política que ha caracterizado esta primera etapa, en muchos casos, aumentó la representatividad de los gobiernos locales.

Muchas de estas reformas han sido acompañadas de una descentralización fiscal y administrativa, y la experimentación ha sido otra característica del proceso, hasta la fecha. Después de haber culminado la primera fase y quizás la más visible, existen, paralelamente, experiencias positivas y negativas desde las que se puede afirmar que América Latina, ahora, enfrenta retos mayores: un trabajo detallado de implementación de la descentralización administrativa y fiscal y, en algunos casos, de corrección de los errores cometidos. De ahí que surja la impresión errónea de que el proceso se ha detenido, en vista de que, en la actualidad, no goza de condiciones marco muy favorables para su futura aplicación y profundización.

* GTZ.

Parte de esta implementación formará un componente poco analizado hasta la fecha, que consiste en la descentralización de competencias. Es, por tanto, de interés, evaluar las experiencias que se han dado en este ámbito en los países de la región andina.

Una investigación de esta primera etapa de la descentralización en América Latina revela que el debate no ha relacionado el tema de la transferencia de competencias con la estructura del Estado. Esto se debe a que el proceso, inicialmente, ha sido de carácter exclusivamente municipal y después entró en debate al nivel intermedio. Lo que está ausente en el debate es poner la descentralización en el contexto de todos los componentes del Estado, sus niveles y entidades, al considerar los impactos que tienen estas reformas sobre el conjunto de su estructura.

Análisis comparativo de la descentralización de competencias

La descentralización de competencias puede darse hacia “arriba”, es decir, desde el nivel nacional hacia un nivel supranacional, y, por otro lado, hacia “abajo”, es decir, al transferir responsabilidades hacia los niveles subnacionales. El análisis comparativo presentado a continuación toma en cuenta esta doble dinámica.

Descentralización hacia el nivel supranacional

Dentro del contexto de globalización, los diferentes Estados están experimentando una transformación importante, que consiste en la pérdida de competencias hacia un nivel supranacional. En la región andina, si bien la Comunidad Andina de Naciones (CAN) tiene treinta años de existencia, la transferencia de competencias a esta organización no ha sido muy significativa.

No es, por tanto, comparable esta descentralización supranacional con la que ha experimentado Europa dentro del proceso de construcción de la Unión Europea, que aplica un modelo en el que resalta la importancia del segundo nivel, los diferentes Estados europeos. De esta manera, se crea un sistema de administración en el cual las políticas y normas son compartidas,

mientras que la ejecución se realiza de forma descentralizada, bajo el principio de subsidiariedad. Sin embargo, existe mucho potencial para que la transferencia hacia la CAN pueda adquirir más importancia en el futuro, de manera que la discusión ya no gire, casi exclusivamente, alrededor de la descentralización hacia niveles subnacionales, como ocurre actualmente.

Descentralización hacia niveles subnacionales

En la región andina, el proceso más significativo de descentralización ha sido dirigido hacia niveles subnacionales. Si se intenta una sistematización de las experiencias, se pueden encontrar, al menos, cuatro diferentes formas de descentralización de competencias: una de tipo uniforme, una de carácter flexible, un sistema que cuenta con un mecanismo de interlocución y un sistema que cuenta con una política nacional orientadora. Muchos de los países comparten componentes de las diferentes formas señaladas.

Sistemas uniformes:

Los sistemas uniformes de descentralización ocurren generalmente en los países donde la voluntad política para llevar adelante el proceso es muy alta. Son uniformes respecto a dos criterios: en primer lugar, de *iure* no asumen la descentralización como proceso, y, en segundo lugar, no dan cabida al principio de la flexibilidad para que los entes receptores puedan asumir las nuevas competencias de acuerdo a su capacidad. Por tanto, el peligro de crear una descentralización impositiva está siempre latente. Como ejemplos dentro de un esquema de descentralización uniforme cabe mencionar a Bolivia, Colombia y Perú.

El caso más reciente de descentralización en América Latina es el de Bolivia. Frente al peligro de parálisis del proceso de transferencia visto en otros países de la región, Bolivia optó por la transferencia uniforme de competencias y recursos a los municipios, e ignoró los principios de flexibilidad y gradualidad. En la práctica, sin embargo, ha sido aplicada de forma paulatina, justamente por la diversa capacidad de gestión municipal. Las reformas actuales se dirigen hacia un mayor vínculo del nivel intermedio (departamentos) con los municipios.

La misma estrategia uniforme fue aplicada en Colombia, con la consecuencia de que ciertas competencias transferidas desde el gobierno central hacia los municipios debían ser administradas posteriormente por los departamentos. Hoy en día, se percibe una heterogeneidad administrativa dentro de cada departamento, dado que algunos municipios administran ciertas responsabilidades y otros no.

Es una tarea difícil evaluar la transferencia de competencias en el Perú, ya que es quizá el único país en la región que, en la actualidad, da señales de un proceso inverso de centralización. Sin embargo, el intento fracasado de regionalización, iniciado a partir de 1986, también se caracterizaba como una transferencia de competencias uniforme hacia los departamentos.

Sistemas flexibles:

Los sistemas flexibles se construyen sobre la voluntad mutua, tanto del transfiriente como del receptor, para llevar adelante la descentralización. Como expresión de esta voluntad, generalmente se usa un convenio como instrumento jurídico. A diferencia de los sistemas uniformes, esta estrategia permite tomar en cuenta tanto la capacidad de gestión, en algunos casos reducida, como la gradualidad en el tiempo, lo que garantiza máxima flexibilidad en la aplicación.

Sin embargo, transcurrida la primera fase de la descentralización en América Latina y en la región andina, se percibe que esta estrategia guarda, en sí, ciertos peligros. En primer lugar, el principio de la progresividad es muchas veces perjudicado, porque no siempre existe en ambas partes la voluntad para llevar a cabo el proceso. Por tanto, la inseguridad, la impredecibilidad, la descoordinación y hasta la parálisis del proceso caracterizan, hoy en día, en gran parte, a los sistemas flexibles.

Otro peligro inminente de una estrategia flexible consiste en la creación de desigualdades respecto a las competencias entre gobiernos locales y el gobierno central, porque permite a cada uno organizarse como crea conveniente. Los centralismos dispersos que caracterizan a muchos países de la región están en peligro de potenciarse constantemente. Esto trae consigo que los costos administrativos, que suelen aumentar en las fases de transición, no pueden bajar porque el Estado está obligado a mantener una administración sobredimensionada. Esto se debe al hecho de que, mientras haya un só-

lo gobierno local que no asuma una cierta competencia, el Estado tiene que seguir prestando estos servicios simultáneamente, también desde niveles superiores.

La desventaja más grande de los sistemas flexibles es, sin embargo, que se basan en el poder de negociación de las partes. No gozan de la misma posición un municipio pequeño y uno grande – al seguir la lógica predominante –, aunque tengan la misma voluntad para asumir competencias. Esto causa una brecha creciente entre los gobiernos locales con posibilidades para la descentralización y los que no las tienen, aspecto que será retomado más adelante.

Este sistema lo aplica, por ejemplo, Venezuela, que es, además, el Estado pionero en América Latina para establecer convenios para la transferencia de competencias. Es un caso interesante, porque aplica también el mecanismo de interlocución, señalado en el siguiente capítulo.

Ecuador también aplica una estrategia flexible, ya que la Ley de Descentralización y Participación Social prevé los convenios como mecanismo principal de transferencia. Salvo en algunos casos, la frustración del proceso es general, porque se basa, justamente, en la voluntad mutua de las partes que, sin incentivos para la descentralización, es baja, tanto en el poder central como en los gobiernos subnacionales.

Interlocución:

El caso de Venezuela se destaca tanto por el mecanismo flexible de los convenios entre el gobierno central y los Estados, citado anteriormente, como por un proceso de descentralización que cuenta con una instancia de interlocución. Esta función es asumida por el Senado, que tiene la facultad de influir significativamente en el complejo proceso de negociación y de tramitación.

Por ejemplo, el Gobernador de un Estado debe obtener la opinión de la Asamblea Legislativa Estatal para la recepción total o parcial de una competencia concurrente. Por otro lado, el Presidente, previa autorización del Senado, tiene también la facultad de proponer la transferencia de competencias. Es obligatorio elaborar un programa de transferencia que debe ser aprobado ante el Senado, y la práctica demuestra que este procedimiento se ha convertido en un cuello de botella para la descentralización, debido a in-

tereses políticos. Por otra parte, el mecanismo de interlocución puede muy rápidamente institucionalizar la falta de confianza en la capacidad de gestión de los entes receptores aunque, en muchos casos, la capacidad del nivel central no es mayor que la de los subnacionales.

Política nacional:

Una cuarta estrategia que empieza a perfilarse es la de realizar la transferencia de competencias con base en una política nacional de descentralización y desconcentración, expedida por parte del gobierno nacional. En el Ecuador, se está diseñando una política que se convertirá en una guía para el proceso. Sus lineamientos serán sometidos a consulta permanente con los actores relevantes, para garantizar su aplicabilidad. Con relación a la descentralización administrativa, esta política nacional contará con una propuesta sobre la reorganización de 120 competencias, aproximadamente, en la cual se combinan ambos procesos –de descentralización y de desconcentración– en forma paralela. Una vez acabada su formulación general, la política nacional tiene el potencial de convertirse en una estrategia exitosa y novedosa para América Latina.

Retos y futuras líneas de acción

Con base en un análisis de las experiencias señaladas, se pueden plantear tres retos y futuras líneas de acción para la descentralización de competencias en América Latina:

Relacionar descentralización de competencias con la estructura del Estado. Esta idea debe tomar en cuenta dos ámbitos de acción: en primer lugar, redescubrir las ventajas comparativas que brindan los diferentes niveles de la estructura global del Estado y, en segundo lugar, jugar, dentro de este marco, con las variables de las competencias exclusivas y concurrentes (compartidas). Esto permite jerarquizar funcionalmente los niveles del Estado y relacionarlos entre sí dentro de sistemas nacionales de gestión para cada competencia.

Adicionalmente, este estándar mínimo de competencias descentralizadas, que aprovecha las ventajas de los sistemas uniformes, se lo podría com-

binar con mecanismos flexibles de transferencia de competencias. En este sentido, la recepción de todas las demás competencias y atribuciones podría realizarse al respetar la voluntad y la capacidad de las partes, mediante convenios.

Hacia la institucionalización de las relaciones intergubernamentales. El esquema planteado anteriormente depende, en gran parte, del funcionamiento permanente y continuo entre los niveles del Estado. En este sentido, se debe plantear el tema de una institucionalización de las relaciones intergubernamentales, sobre lo cual, lamentablemente, se perciben pocos esfuerzos en la región.

Bajo esta óptica, el caso español es un excelente ejemplo de cómo el tema de la transferencia de competencias ha sido un catalizador para institucionalizar las relaciones intergubernamentales. Inicialmente, la transferencia de competencias se realizaba en el marco de negociaciones en comisiones sectoriales mixtas entre las comunidades autónomas y el gobierno central. Pero una vez comprobada su utilidad, éstas han permanecido después de que la mayor parte de las transferencias ha sido acabada. Hoy en día, institucionalizan las relaciones intergubernamentales no sólo en el ámbito administrativo, sino también en el político y el fiscal.

Desde este punto de vista, las relaciones intergubernamentales ponen el tema de la descentralización en un contexto más general y buscan el ajuste permanente del Estado a las condiciones de contexto. Mientras que la descentralización puede ser un fenómeno transitorio, las relaciones intergubernamentales dentro de un Estado son permanentes. Esto facilita, por ejemplo, la aplicación de procesos simultáneos de descentralización y centralización, necesarios en algunos casos.

Hacia una descentralización redistributiva y solidaria, pero en términos administrativos. En la descentralización fiscal, la redistribución y la solidaridad son principios aceptados en forma general. Al analizar este criterio, es necesario aplicarlo también en el ámbito administrativo, en el contexto de la descentralización de competencias. Éste apunta a que no sólo se redistribuyan las competencias dentro del Estado, sino que se diseñen mecanismos que permitan que los gobiernos locales menos capaces, los menos interesados o los que tengan menos capacidad de negociación puedan beneficiarse de gobiernos que muestren características más alentadoras.

Esto garantizaría que se aplicara el principio de solidaridad porque, como habíamos manifestado, la brecha entre gobiernos locales exitosos, que disponen de los mecanismos para impulsar su propio desarrollo –entre ellos la descentralización– y los que no pueden, se está incrementando constantemente. Quizás las mancomunidades entre gobiernos locales –ya existen experiencias alentadoras en la región– se podrán convertir en una forma de organización que permita enfrentar estos desafíos de manera asociada, solidaria y generalizada.

Bibliografía

Consejo Nacional de Modernización (CONAM)

1998 *Política Nacional de Descentralización* (borrador). Quito.

De la Cruz, Rafael

1993 “Venezuela”, en *Workshop on the Decentralization Process*, Bern, Switzerland, 20-23, April, 1993, Documentation, Vol.II, United Nations Development Programme, Management Development Programme, New York, pp.82-104.

1996 “Federalismo a la Venezolana; las principales reformas legales para la descentralización entre 1989 y 1994”, en *Autonomía local, descentralización y desarrollo municipal en América Latina*, IULA/CELCADEL. Quito, pp.157-168.

Han Kim, Sung

“The Political Process of Decentralization in Peru, 1985-1990”, en *Public Administration and Development*, Vol.12, pp.249-265.

Ortega, Luis.

1998 “Las Alternativas de Descentralización Autonómica”, en *Leviatán*. No. 74. Invierno, pp.29-44.

Rojas, Fernando

1993 “La descentralización fiscal en América Latina, peculiaridades políticas, organizacionales y fiscales”, en *Descentralización en América Latina y su Financiamiento*, Informe del Seminario celebrado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 3-5 de noviembre, Naciones Unidas, CLAD, pp. 61-97.

Thedieck, Franz y Eduardo Buller

1995 “Descentralización de la Administración del Perú”, en Programa de Gestión Urbana (ed.). *¿Descentralizar en América Latina?*, Serie Gestión Urbana, Vol.3. Quito, p.195-236.

Velásquez, Fabio

1995 “La Descentralización en Colombia: Antecedentes, Desarrollos y Perspectivas”, en Programa de Gestión Urbana (ed.): *¿Descentralizar en América Latina?*, Serie Gestión Urbana. Vol.3. Quito, p.237-312.

Ley Especial de Descentralización y Participación Social.
Quito. Ecuador. 1997.

Ley de Participación Popular. La Paz. Bolivia. 1994.

Ley 60. Colombia.