

Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina

FLACSO Sede Ecuador, Quito 7 al 8 de agosto de 2007



Principales conclusiones del Seminario Internacional

InWEnt – FLACSO – GTZ – SENPLADES - CONESUP

Documento preparado por Mathias Mäckelmann, periodista
Revisado por Brigitta Villaronga Walker, InWEnt Lima

Introducción

En el marco del programa CAPACIDES de InWEnt (Capacitación para Procesos de Descentralización) se ha realizado del 7 al 8 de agosto de 2007 el Diálogo Regional sobre “Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina en cooperación con Flacso Ecuador (Facultad de Ciencias Sociales), Conesup (Consejo de Educación Superior) y Gtz.

El objetivo del Diálogo era generar una retroalimentación de actores e instituciones acerca de los avances, perspectivas y desafíos de los procesos de descentralización en la Región Andina aprovechando experiencias desarrolladas, destilando lecciones aprendidas y factores de éxito, pero también los riesgos que puede implicar para las democracias jóvenes de la región, todo en el contexto de la reforma constitucional

Asistieron participantes de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, siendo representantes de instituciones académicas, del sector público como técnicos y alcaldes, de gremios municipales y expertos de la cooperación alemana.

El Diálogo Regional ha dejado claro que el concepto de descentralización en la Región Andina no es entendido de una forma unitaria. Aunque la definición comúnmente aceptada señala que la descentralización significa la delegación de poderes de un gobierno central a poderes subregionales o locales, existen diferentes maneras y procesos en que esto se puede conseguir. En América Latina y sobre todo en la Región Andina, la descentralización es siempre asociada al desarrollo, a lograr la reducción de la pobreza y a fomentar la participación ciudadana. No obstante, existe todavía una carencia significativa de estudios empíricos en la región que prueban que los procesos de descentralización hayan contribuido a reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de las personas.

Son varias las razones por las que la región andina cuenta en su mayoría con gobiernos de corte centralista. Difieren de país en país y están ligadas a procesos históricos. Por lo tanto, no existe una receta ideal de cómo los países deben encaminar la descentralización. En el Perú, por ejemplo, desde el tiempo de la colonia todo el poder político y económico se concentró en Lima por su cercanía al puerto del Callao, dejando poca opción a otras ciudades para desarrollarse. En Ecuador el poder está concentrado en dos ciudades grandes que son Quito y Guayaquil. La primera ostenta el poder político y la segunda el poder económico. Chile es un país altamente centralista que concentra el poder en su capital Santiago, pero muestra los mejores índices de desarrollo y reducción de la pobreza en América Latina. Bolivia está prácticamente dividida en dos regiones, el próspero oriente con su capital Santa Cruz y el occidente andino alrededor de La Paz.

Otra conclusión importante que se debe hacer es que los modelos de descentralización del primer mundo son difícilmente exportables a la región andina. También en Europa o Estados Unidos, los procesos de descentralización tomaron mucho tiempo y tienen sus particularidades que los hacen únicos. Más bien se trata de tomar estas experiencias como un ejemplo de cómo abordar eficientemente los aspectos financieros y administrativos de un proceso de descentralización. Ceder poderes de un gobierno central a un gobierno local, es en primera instancia una tarea que depende de voluntad política.

Dentro de un país siempre existen regiones que por sus costumbres, idioma o cultura sienten el derecho de gozar de una cierta autonomía política. Cabe resaltar que el clamor por autonomía no necesariamente se integra a un proceso de descentralización. Un estado federal, por ejemplo, divide el poder en subregiones, pero todas estas regiones por su parte responden al gobierno central. El concepto de autonomía por otro lado, trata más bien de alejar a la región autónoma del gobierno central.

Un aspecto clave para la descentralización en la región andina es que los gobiernos locales tengan el potencial económico y humano de autogestionarse. Si no se dan las condiciones mínimas de subsistencia en las regiones más pobres, la descentralización llevaría más bien a empobrecerlas más, en vez de ayudarlas a desarrollarse.

1. Las experiencias europeas

Cuando se está discutiendo la implementación de la descentralización en la propia región, es siempre interesante observar ejemplos de procesos de descentralización ya avanzados en otras partes del mundo. No obstante, como asegura el politólogo alemán y experto en procesos de democratización del WZB (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung), Wolfgang Merkel, “los modelos europeos no son transferibles como tales a la realidad latinoamericana. Se trata más bien de tomar quizás algunos elementos y aplicarlos en el contexto local”.

Un asunto clave cuando se habla de descentralización, es el efecto positivo que ésta debería tener para las democracias de los países. Sin embargo, es importante mencionar que la descentralización y el funcionamiento democrático de un país son dos cosas distintas. Asimismo, cuando hablamos de democracia, muchas veces no estamos hablando de lo mismo. Aunque todos los países de la región andina viven en un sistema de elecciones democráticas, no son sistemas democráticos sólidos, ya que el Estado de Derecho no está presente en muchos casos. Esto significa que aunque los ciudadanos ejercen el derecho a votar en elecciones libres, conviven con instituciones muy débiles. Otro problema lo representa la distribución inequitativa en la región, ya que la democracia no se puede desligar del bienestar de la población.



Una experiencia importante que se puede extraer de los procesos de descentralización en Europa es el orden y la dinámica que estos transcurros tuvieron. Las tres dimensiones que comprende un proceso de descentralización: la política, la fiscal y la administrativa, no se dieron en la misma secuencia en todos los países. Todo dependió de la situación territorial y política inicial. Para la región andina es indispensable tomar en cuenta estas consideraciones, ya que una descentralización administrativa sin adecuada descentralización fiscal, llevaría a que las regiones con pocos recursos se vuelvan aún más dependientes del gobierno central. Por otro lado, una descentralización fiscal sin la adecuación de la dimensión administrativa, llevaría a la imposibilidad de una región de utilizar sus fondos adecuadamente.

Es importante mencionar que aunque la descentralización sea vista como necesaria y generalmente positivo, también trae implicancias dificultosas para un país. La toma de decisiones en un Estado descentralizado siempre se hace más larga y tediosa. En un sistema federal como el alemán, por ejemplo, la cámara federal del Parlamento, compuesta por representantes de los estados federados, goza de mucho poder de decisión y suele enfrentarse ocasionalmente al gobierno central.

**Entrevista a Franz Thedieck,
Universidad de Ciencias Administrativas Aplicadas de Kehl, Alemania**

¿Usted cree que una descentralización que beneficie a los ciudadanos es posible en la Región Andina?

Pienso que sí. Desde un punto de vista democrático, los ciudadanos van a ganar con la descentralización, ya que la influencia que ellos pueden ejercer en el ámbito local siempre es más alta que a nivel nacional. Para fomentar la participación es importante bajar las competencias al nivel más bajo posible, pero siempre garantizando la descentralización fiscal, para que los municipios puedan recaudar sus propios fondos y no dependan demasiado del gobierno central.

En el Perú, por ejemplo, los habitantes de las zonas alejadas, donde no hay presencia del Estado, están acostumbrados a demandar al gobierno central. No se les ha enseñado a participar.

Esto va a depender justamente del nivel de competencia y eficiencia de los gobiernos locales. Si los ciudadanos ven que pueden alcanzar algo a través de su municipio, adquirirán más seguridad en sí mismos y participarán en las decisiones locales. Sí, se tiene que dar un cambio de mentalidad, es cierto. No esperar a que el Estado resuelva todo por uno, sino tratar de tomar la iniciativa. Los gobiernos locales siempre deben de tomar en cuenta las costumbres y formas de pensar de las diferentes regiones.

Cuántas más partes estén involucradas en la toma de decisiones, más complejo se hará gobernar. En España, por ejemplo, los gobiernos del Partido Popular o del Partido Socialista, siempre tienen que luchar arduas batallas con las regiones autónomas del País Vasco y de Cataluña, para poder aprobar las leyes nacionales. Pensando en el caso boliviano, la creación de regiones autónomas, sobre todo en el caso del próspero departamento de Santa Cruz, podría llevar a que las decisiones a nivel nacional se vean entramadas por el poder de "veto" de las autonomías.

Cabe resaltar que los procesos de descentralización y la creación de autonomías no siempre se dan de forma armoniosa. Está empíricamente comprobado que la descentralización funciona mejor en países con un gobierno central con poder de decisión y con partidos nacionales fuertes. Los países que llevan la descentralización con ayuda de regiones autónomas o separatistas, tienen muchos problemas para gobernar. Si las Asambleas Constituyentes de Bolivia y Ecuador desean incorporar la autonomía en sus nuevas constituciones, deberán de cuidar mucho el aspecto de la gobernabilidad. Ante la ausencia de partidos políticos nacionales fuertes, se podrían formar partidos regionales que se opongan sistemáticamente al gobierno central, lo cual podría resultar altamente contraproducente para el país.

2. Desafíos de la descentralización para la Región Andina

“El proceso de descentralización nunca acaba.” Según el experto chileno Ricardo Jordán de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), la descentralización no es un fin en sí mismo sino un proceso continuo que no tiene punto de partida ni punto final. Tomando en cuenta la realidad de la Región Andina, cada país se encuentra en un contexto muy diferente al otro. Algo que sí tienen en común los países de la región, es que fueron fundados de manera muy distinta a los países europeos.

“En países como el Perú, la división territorial durante la colonia se hizo en función a la explotación de los recursos mineros. Luego se fundó la República en manos de una minoría criolla que ni siquiera representaba al 10% de la población.” Comenta Manuel Dammert (Universidad Nacional San Marcos, Perú) que esto llevó a que se planteara una política territorial partiendo del punto de vista que la sierra y la selva estaban habitadas por personas que no iban a aportar nada al desarrollo del país. Paradójicamente, estos habitantes originarios representaban a la gran mayoría. Al aplicar luego un modelo centralista al estilo francés, se pierde la oportunidad de crear gobiernos intermedios y las consecuencias se viven hasta estos días. En Bolivia y Ecuador sucede algo similar.

Por lo tanto, para los países de la Región Andina, aspectos como el fortalecimiento de la democracia, la justicia social y la participación democrática no son requisitos para una descentralización, sino objetivos que recién se deben alcanzar. La descentralización es justamente una vía para conseguir estas metas y hacer más viables las democracias.

La globalización está además generando gran impacto en las diferentes regiones de los países. Por esto son precisamente las regiones más prósperas que piden más autonomía y poder local. Las regiones con recursos naturales o industrias están interesadas en exportar sus bienes al mundo. Esto lleva a que el tema de la descentralización sea cada vez más de índole económica y menos política. En la Región Andina, el comercio entre las regiones fronterizas de los países es algo muy común. Ya no se puede pensar en la realidad de los gobiernos locales sin tomar en cuenta el contexto global. Como asegura Fernando Carrión de la FLACSO Ecuador: “Es necesario un replanteamiento de los modelos de Estado en la región. Se debe dejar de pensar siempre en segmentos localizados y empezar a ver el contexto global. Lo internacional ya está enlazado con lo local”.

No obstante el sistema de descentralización no funcionará adecuadamente en un país si se generan asimetrías entre regiones muy prósperas y otras muy pobres. Debe de haber un sistema de compensación como existe en muchos países industrializados. Aunque sea una difícil tarea, la descentralización también debe fomentar la equidad y ésta solo puede ser organizada de manera eficiente desde el gobierno central. La situación económica en

América Latina ha mejorado en los últimos años y se ha presentado una gran oportunidad de darle más independencia a los gobiernos locales a través de ingresos propios.

El caso de Bolivia es muy peculiar, ya que el país está pasando por un proceso de grandes cambios, luego de la elección de Evo Morales a finales del 2005. El movimiento indígena en este país es muy fuerte y de la mano del Presidente, los segmentos de la sociedad que habían sufrido hasta ahora en mayor grado la exclusión, la pobreza, así como la falta de participación y representación política, ven en la Asamblea Constituyente la gran oportunidad de hacerse escuchar y de ganar más poder. La descentralización se ve como el proceso que les otorgará más facultades a los gobiernos subnacionales.

Entrevista a David Barrientos, Concejal de La Paz, Bolivia

¿Cuáles son los requisitos para lograr la descentralización con ayuda de la Asamblea Constituyente en Bolivia?

El reconocimiento al derecho de autogobierno por parte de los pueblos originarios es un tema central. Los sistemas de representación de estas comunidades no siempre son coincidentes con los sistemas occidentales. La Constitución debe de tomar en cuenta los parámetros políticos y representativos que rigen en los grupos originarios. Bolivia está viviendo un proceso histórico en este momento y la nueva Constitución debe de reflejar estos cambios.

¿Cómo se logra entonces unificar estos parámetros dentro de la nueva Constitución de Bolivia?

Sí se pueden fijar ciertos requisitos de la presencia del Estado en todas las regiones a pesar de la diversidad. Sobre todo en los campos de la educación, la salud, la lucha contra la pobreza o la democracia. No se trataría de una autonomía total, tiene que haber necesariamente un nexo con el Estado.

No obstante, la realidad del país se muestra dividida. Mientras la próspera región oriental liderada por Santa Cruz espera conseguir más autonomía, y hasta ha pensado en ser aceptada por el MERCOSUR como región autónoma, la región andina de escasos recursos espera que sus pueblos indígenas accedan al poder que les fue denegado por siglos. Aunque Bolivia se declara como un país pluricultural y por lo tanto mestizo, las propuestas hasta el momento no han sido muy unificadoras. La mayoría de voceros indígenas trata de separarse tajantemente de la cultura "occidental" o "europea", y abogan por la instalación de un país que se rija bajo sus costumbres ancestrales. No obstante, nadie ha podido definir concretamente cómo funcionaría este nuevo orden político en la práctica. Por otro lado, la elite de Santa Cruz apuesta por la autonomía con el afán de distanciarse en lo posible del resto del país. En el caso boliviano, la descentralización podría llevar a potenciar aún más las fracturas sociales, culturales y étnicas ya existentes.

Según el experto en temas de descentralización de la GTZ en Bolivia, Diego Ávila: "Todas las propuestas de autonomías para la Asamblea Constituyente en Bolivia apuntan a reforzar el concepto de una nación pluri cultural, pero dejan de lado el aspecto de la gobernabilidad y el fortalecimiento de la democracia."

En cuanto a los retos que enfrenta Ecuador en la descentralización, se ha planteado también respetar las formas de autogobierno indígenas. En cuanto a la división territorial, el Ecuador cuenta con muchos municipios y parroquias, por lo que se está pensando en cómo fortalecer un gobierno intermedio. También se está deliberando cómo resolver las compensaciones entre regiones ricas y pobres. Dentro de la nueva constitución se plantea darle más autonomía a las ciudades de Quito y Guayaquil. El gobierno está planteando ejercer un mecanismo para controlar el endeudamiento local, así como priorizar el uso de los recursos transferidos a los gobiernos locales para el gasto social.

En el Perú se han retomado los múltiples esfuerzos de descentralización a partir del año 2001, pero aún no se ha avanzado mucho. El problema principal es la falta de un gobierno intermedio eficiente con poder de decisión que equivaldría a las actuales regiones o departamentos. Se ha instalado un mecanismo de regalías mineras llamado el canon que podría ayudar a los gobiernos locales a desarrollarse. El problema es que solamente 6 de las 25 regiones del país se están viendo beneficiadas, por contar con minas en su territorio. Como lo formula el experto de la GTZ Perú, Iván Castillo: “Existen ahora localidades con pocos habitantes que han recibido una gran cantidad de dinero mientras que otras regiones con muchos habitantes no han recibido nada”. Algunas regiones que se han visto beneficiadas por el canon minero no tienen la facultad administrativa para invertir el dinero de las regalías. Como vemos, no basta con repartir dinero a gobiernos locales para lograr la descentralización. El gobierno central debe asegurar que existan las condiciones administrativas y de capital humano para impulsar el desarrollo.



3. El Estado Plurinacional y la Reforma Constitucional

Dentro de las Asambleas Constituyentes que se están llevando a cabo en Bolivia y Ecuador, el tema del reconocimiento del pluralismo étnico cobra un papel trascendental. No obstante, las propuestas para integrar el carácter plurinacional dentro de las nuevas leyes, aún se encuentran en plena discusión. Cómo opina Maria Eugenia Choque, experta del Centro de Estudios Multidisciplinarios Aymara de Bolivia: “Queremos formar un estado plurinacional, pero siempre hemos sido gobernados de forma monocultural”.

Dentro de toda esta discusión, el tema de fondo es el de la revaloración de las costumbres indígenas y originarias de las comunidades. Existe por parte de los sectores indígenas un gran deseo por participar en el diseño de un nuevo Estado que se ajuste más a su forma de vivir. No obstante, las diferentes poblaciones indígenas en Latinoamérica tienen costumbres muy variadas entre sí. La realidad es que muchas personas jóvenes que migraron del campo a la ciudad, han ido adaptándose a su nuevo entorno, creándose un nuevo mestizaje cultural en urbes como La Paz, Quito o Lima. Al respecto, María Eugenia Choque asegura que: "Lamentablemente la última generación ya no usa mucho el idioma aymara para comunicarse entre sí".

El clamor de más autonomía por parte de las comunidades indígenas se basa en la importancia de la noción de territorio. Estas comunidades apoyan su vida en la relación espiritual con la tierra o "pachamama", como se le llama en quechua. Por lo tanto, las autonomías no solo son vistas como el camino para alcanzar más participación política, sino sobre todo como la reivindicación de los derechos sobre estas tierras ancestrales. La explotación del gas en Bolivia, la extracción de petróleo en Ecuador o la minería en el Perú, muchas veces ha sido motivo de conflicto con las comunidades originarias. Éstas sienten que, al explotar los recursos de su región sin su consentimiento, se están violentando sus derechos. Autonomía de los territorios indígenas se refiere, justamente a la búsqueda de mayor influencia en el uso de las tierras y más poder de decisión local.

Todos los países de la región andina se auto definen en su constitución como naciones pluri culturales. El problema principal ha sido que, en la práctica, se ha gobernado con mucha desigualdad hacia los grupos indígenas. Queda claro que la descentralización debe tomar en cuenta la diversidad étnica de un país, pero sobre todo se trata de mejorar sustancialmente la situación de pobreza en la que viven la mayoría de pueblos originarios. En otros países existen leyes que regulan el trato de las comunidades pluri étnicas, pero mayormente se refieren a minorías (por ejemplo en Colombia). En el núcleo de países andinos estamos hablando por el contrario de un alto porcentaje de población indígena.

El concepto de "indígena" es, de por sí, bastante complejo. En Bolivia se habla de un 50%, 70% o hasta 80% de población indígena dependiendo del origen y los criterios aplicados en la encuesta. Muchas personas ya no se definen como indígenas, sino como mestizos, aunque vivan en comunidades originarias. En el Perú, por ejemplo, autodenominarse "indígena" no siempre es bien visto. Las personas prefieren referirse a su región de origen cuando se les pregunta cómo se autodefinen. Para ellos, los indígenas son las comunidades originarias de la selva que no han tenido contacto con el mundo occidental. Por lo tanto cuando se habla de un Estado plurinacional, se debe de tomar en cuenta esta problemática.

Actualmente se ha puesto en discusión la posibilidad de aplicar leyes y formas de gobierno originarias o indígenas en las zonas autónomas. Aunque existen ejemplos del África, donde se han aplicado constituciones paralelas para los diferentes grupos étnicos, estos mecanismos no dejan de ser complicados en la práctica. En el Perú, se han instalado jueces de paz que aplican ciertas leyes de conciliación indígenas, pero siempre se rigen bajo las leyes del código civil nacional. Aún no existen propuestas concretas de cómo implementar estos cambios en la realidad andina. Pensar en que cada comunidad autónoma se rija bajo parámetros legales y institucionales diferentes, aparece todavía como ilusorio en países como Perú, Bolivia o Ecuador. El gran desafío para la región es el de impulsar la descentralización para alcanzar un desarrollo sostenible de las regiones

más pobres. Al fin y al cabo, las personas necesitan aumentar sus ingresos y mejorar su calidad de vida, sean quechuas, aymaras o mestizos.

Sería altamente positivo que los cambios que se están viviendo en la región ayuden a impulsar el diálogo entre los diferentes grupos étnicos y no abran aún más las grietas existentes. En el aspecto político, los partidos y movimientos enfrentados tendrán que conciliar para poder llegar a un acuerdo que beneficie a todos.

**Entrevista a Kurikamak Yupanqui,
Abogado Indígena de la Fundación Tinku, Ecuador**

¿No hay algo de mestizaje cultural en todas las comunidades indígenas ecuatorianas?

La mayoría de culturas indígenas no son puras, ya que la mayoría ha tenido contacto con los colonizadores españoles. No obstante, en el Ecuador sí hay algunas culturas indígenas puras, como es el caso de los Sionas o Secoyas que prácticamente no han tenido contacto con los colonizadores. Pero estamos hablando de una minoría. No queremos tampoco pecar de puritanos de la cultura indígena. Existe mucho mestizaje entre indígenas y mestizos en las comunidades.

¿Qué propone usted para mejorar la comunicación entre indígenas y no indígenas?

Tiene que haber primero la voluntad de entablar un diálogo por parte de la cultura dominante blanca/mestiza, La dificultad más grande que tenemos son nuestras diferentes formas de ver el mundo. Lo importante es entablar un diálogo, que hasta ahora no ha existido, y así comenzar a entender las diferentes formas de pensar. Le doy un ejemplo: Mientras para la cultura mestiza lo más importante es la democracia y el voto universal, para nosotros lo más importante es la legitimidad de la autoridad que nos va a gobernar. También es importante difundir el idioma quechua en la región de los Andes. Sería muy bueno que personas de la cultura mestiza se interesen por aprender a hablar nuestros idiomas. Esto aportaría mucho al entendimiento.

¿Pero cómo motivarlos a aprender los idiomas originarios?

Este es precisamente el gran reto que tenemos que afrontar. La nueva Asamblea Constituyente tiene que buscar los mecanismos para facilitar el diálogo entre los diferentes grupos étnicos.

4. Conclusiones de las Mesas de Trabajo

Uno de los principales objetivos del encuentro, fue que los expertos provenientes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú puedan intercambiar experiencias referentes a los procesos de descentralización en sus países y formulen propuestas a futuro para la región. Se formaron tres mesas de trabajo referentes a las tres dimensiones de la descentralización (la administrativa, la fiscal y la política) que funcionaron como talleres interactivos. Las conclusiones más importantes de las mesas de trabajo fueron posteriormente presentadas en plenaria al público asistente.

Dimensión Administrativa

La mesa concluyó que es indispensable una modernización del aparato administrativo del Estado en toda la región para poder responder adecuadamente al emergente desarrollo económico de algunas regiones. No basta que se entreguen competencias fiscales a los gobiernos subnacionales, si no existe el capital humano y la infraestructura administrativa para utilizar los fondos en beneficio de la población. Es indispensable sacrificar la burocracia administrativa del gobierno central para impulsar nuevas formas de administración a nivel intermedio.

Se formularon además dos puntos claves que los procesos de descentralización deben de tener como objetivos: el aumento de la gobernabilidad y la competitividad regional. Es fundamental que las regiones subnacionales tengan autoridades fuertes y no se cree un desgobierno. Uno de los principales problemas de los procesos de descentralización en la Región Andina ha sido la debilidad de los gobiernos administrativos intermedios (regiones, departamentos, estados o provincias). La mayoría de países en Europa o Norteamérica basan su modelo de descentralización en el poder de los gobiernos intermedios. En la Región Andina, más bien existen dos poderes de gobierno que funcionan paralelamente: los municipios y el gobierno central. Sin definir bien las competencias y tareas del nivel intermedio, habrá dificultades para alcanzar una verdadera descentralización del poder.

La mesa de trabajo también señaló retos que enfrentan los procesos de descentralización como el de equilibrar las desigualdades entre regiones ricas y pobres. Las transferencias tendrán que tomar en cuenta este aspecto para no poner en riesgo la gobernabilidad del país. Tradicionalmente, los gobiernos centrales en la región se han mostrado reacios a transferir el poder a los gobiernos locales. Al contar con democracias e instituciones débiles en la mayoría de países de la región, la continuidad de los procesos de descentralización se podría ver amenazada, ya que cada nuevo gobierno suele cambiar las reglas de juego al entrar al poder. Existe la dificultad de establecer un marco normativo aceptado por todas las regiones, ya sea a nivel nacional o regional. Aunque se logre la coexistencia pacífica de las diferentes regiones y grupos étnicos del país, se tiene que definir claramente la jerarquía normativa en los países.

Otro desafío para la región lo representan los sistemas administrativos obsoletos, junto a los deficientes servicios municipales en las regiones más pobres. Otro problema es la poca profesionalización de los funcionarios de los gobiernos locales. El Estado tiene que invertir en la capacitación de estos profesionales para aumentar la efectividad administrativa. La falta de infraestructura en muchos municipios dificulta aún más desarrollar sus capacidades, por lo que los gobiernos centrales deben de invertir en las regiones más necesitadas.

Dimensión Fiscal

Los expertos internacionales en descentralización fiscal pusieron énfasis en cuatro aspectos: gasto público, ingresos, transferencias de competencias y rendición de cuentas.

En cuanto al gasto público, se constató que está normado de forma muy diferente en los países de la región. No obstante, un factor común es el aumento de los ingresos de los gobiernos locales en los últimos años, pero al mismo tiempo la carencia de capacidad de gasto y ejecución de obras desde el nivel local. El tema de generar sus propios ingresos fiscales sigue siendo un asunto inconcluso y complicado en la mayoría de países de la región. Impuestos como el IGV, el impuesto a la renta de las empresas y los aranceles deberían quedar en manos del gobierno central, pero debería haber también la posibilidad para el gobierno intermedio de recaudar fondos propios. A nivel local, muchos municipios solo cuentan con el impuesto predial que no es suficiente para cubrir sus gastos. Una descentralización sin la posibilidad de generar sus propios recursos puede terminar en endeudar a los municipios y gobiernos intermedios.

Hasta ahora, la transferencia de recursos nacionales a las regiones locales no se ha llevado a cabo de forma óptima en los países de la región. Muchas veces no se ha seguido una planificación a largo plazo que evite el gran desequilibrio que existe entre zonas prósperas y zonas pobres. Siguiendo el ejemplo de las compensaciones entre Estados Federales ricos y pobres en Alemania, se deben de elaborar mecanismos de transferencia más equitativos. Sobre todo, se debe de garantizar un marco legal definido para que las transferencias sean permanentes y no dependan de la coyuntura actual o de los gobiernos que ganen las elecciones.

La rendición de cuentas es otro factor clave para enfrentar la corrupción a nivel local y garantizar la transparencia fiscal. Es importante que exista el acceso a la información para todos los ciudadanos, no solo en las ciudades, sino también en los municipios rurales. La GTZ en Perú ha impulsado un proyecto de rendición de cuentas con algunos municipios del norte del país que ha tenido buenos resultados hasta el momento. Nuevamente se torna primordial el aspecto de la profesionalización y capacitación de los funcionarios de los municipios como entes activos dentro de la descentralización. La confianza en las instituciones solo puede elevarse mediante la gestión transparente y el buen gobierno.

Entrevista a Eduardo Barzola Farfán, Experto en Descentralización Municipal de la Asociación REMURPE (Red de Municipalidades Rurales), Perú

¿Cuáles son los principales aportes que surgieron a partir de la discusión en la mesa de trabajo de la dimensión fiscal?

En primer lugar, fue sumamente interesante conocer experiencias tan diversas sobre el tema de la descentralización. La comparación entre los países ha resultado muy fructífera, ya que le otorga un nuevo punto de vista a los temas en cuestión. Es importante ver el tema desde una visión más amplia, más globalizada y no tan localista. Las interrelaciones ya no se dan solamente entre el gobierno central y el nivel local, sino también con otros países.

Un asunto clave es la importancia de generar ingresos propios por parte de los gobiernos locales. En este punto coincidimos todos los miembros de la mesa de trabajo. Se hace indispensable afianzar un sistema de transferencias y recaudación permanente a mediano y largo plazo. El gran reto para todos los países de la región es el de lograr un desarrollo más equitativo. Por otro lado, se debería organizar desde el gobierno central un sistema de incentivos para premiar a las zonas que mejor se desarrollan económicamente y evitar así la dependencia permanente de los gobiernos locales. Se trata de evitar a toda costa la pereza fiscal, un problema que también existe en países europeos.

Dimensión Política e Interculturalidad

Las conclusiones de esta mesa de trabajo coinciden con lo expuesto en el tema sobre el Estado Plurinacional y la reforma constitucional. Un punto, en el que coinciden los expertos de los diferentes países, es que los planteamientos existentes para lograr una descentralización intercultural y plurinacional, son aún muy vagos. Se han planteado varias ideas sobre el papel, pero aún no se han puesto en práctica. Dentro de la descentralización política, el grupo de trabajo identificó algunos desafíos cruciales para la región. Es primordial impulsar políticas que garanticen el acceso a la información y a los medios de comunicación para todos los ciudadanos. Ineludiblemente se debe tomar en cuenta la interculturalidad y las creencias de los pueblos originarios en la elaboración de un nuevo marco jurídico para los gobiernos locales. Otro punto clave es el mejoramiento sustancial de la educación en las regiones más pobres para llegar a impulsar el desarrollo y construir una verdadera ciudadanía.

La aparición de nuevos actores sociales en los países andinos ya es un hecho. En Bolivia, por ejemplo, alrededor del 50% de los congresistas del actual parlamento es de origen indígena. Se debe impulsar la formación y capacitación de líderes políticos locales que gocen de legitimidad en sus regiones. Ante el debilitamiento de los partidos políticos nacionales tiene que existir un liderazgo fuerte que llene el vacío de poder en la región. La interculturalidad tiene que ser entendida como un proceso continuo y dinámico que se base en el respeto mutuo. Un país pluricultural que no respeta los derechos humanos de sus ciudadanos por igual no tiene muchas posibilidades de progresar.

5. Conclusiones generales

En lo siguiente se formulan las conclusiones del seminario cómo hipótesis o preguntas que lleven a la reflexión y contribuyan a seguir trabajando en este tema.

- a) Existen muchos tipos de descentralización dependiendo de la situación particular.
- b) Los ejemplos europeos de descentralización se deben de tomar como referencia, pero no se pueden transmitir de la misma forma a la Región Andina.
- c) ¿Es la descentralización realmente la mejor solución política para todos los países de la Región Andina?
- d) En la Región Andina básicamente tenemos dos niveles de gobierno: el nivel central y el nivel local. Aún falta fortalecer el nivel de gobierno intermedio.
- e) No se han desarrollado propuestas concretas de cómo integrar las formas de auto gobierno de los grupos indígenas dentro de las reformas constitucionales.
- f) ¿Cómo se puede combatir el desequilibrio materiales existente entre gobiernos y cómo funcionaría en la Región Andina un sistema de compensaciones?
- g) ¿Cómo lograr que la descentralización ayude a los gobiernos locales a combatir la pobreza y desarrollar sus economías?
- h) ¿De qué manera se puede modernizar el aparato administrativo del Estado para que responda eficientemente a los cambios que trae consigo la descentralización?
- i) Los efectos de la globalización impiden pensar de forma meramente local. Los gobiernos municipales ya están interactuando con el mercado global.

Links de Interés:

InWEnt – Oficina Regional Países Andinos

www.inwent.org.pe

GTZ – Cooperación Técnica Alemana

www.gtz.de

SENPLADES - Ecuador

www.senplades.gov.ec

Consejo Nacional de Educación Superior - CONESUP

www.conesup.net

FLACSO Sede Ecuador

www.flacso.org.ec

Comisión de Estudios Económicos para América Latina y el Caribe - CEPAL

www.eclac.org

Asamblea Constituyente de Bolivia

www.constituyente.com

Asamblea Constituyente Ecuador

www.asambleaconstituyente.ec

OEA

www.oas.org

Comunidad Andina

www.comunidadandina.org

Centro de Capacitación de la Contraloría General de Bolivia - CENCAP

www.cgr.gov.bo

Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia - FAM-Bolivia

www.enlared.org.bo

Asociación de Municipios de Santa Cruz - AMDECRUZ

www.enlared.org.bo/amdecruz/cqdefault.asp

Instituto de Investigación y Capacitación Municipal - INICAM

www.inicam.org.pe

Red de Municipalidades Rurales del Perú - REMURPE

www.remurpe.org.pe

Federación Colombiana de Municipios - FCM

www.fcm.org.co