

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](http://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

<b>La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática</b> . . . . .	127
<i>Fabio E. Velásquez C.</i>	

<b>La descentralización en Bolivia: avances y retos actuales</b> . . . . .	177
<i>José Blanes</i>	

<b>La descentralización en el Perú</b> . . . . .	221
<i>Alberto Adrianzén M.</i>	

<b>Cambios constitucionales y descentralización en el Perú de hoy</b> . . . . .	243
<i>Manuel Dammert</i>	

<b>La descentralización en Venezuela</b> . . . . .	259
<i>Carlos Mascareño</i>	

<b>Ecuador: descentralización y participación ciudadana, proyecto de estudio e investigación</b> . . . . .	309
<i>Diego Peña Carrasco</i>	

## COMENTARIOS DE LAS AUTORIDADES

<b>Centro y periferia: un diálogo necesario</b> . . . . .	343
<i>Roque Sevilla</i>	

<b>Descentralización para la modernización y el desarrollo</b> . . . . .	349
<i>Anunzziata Valdez</i>	

<b>El Parlamento Andino: un factor de descentralización</b> . . . . .	353
<i>Enrique Chirinos Soto</i>	

<b>Una comisión permanente del Parlamento Andino</b> . . . . .	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.*

# Posibilidades de una ley marco de descentralización para la Comunidad Andina de Naciones

Rubén Vélez Núñez\*

## Presentación

El optimismo de la postguerra y el crecimiento de los gobiernos nacionales hasta llegar a la hipertrofia fueron las condiciones que permitieron conceptualizar al “Estado interventor”, el cual, posteriormente, se desarrolló con base en medidas centralizadoras. Fue este fenómeno mundial el que afectó en mayor o menor grado a todos los países de América Latina.

En estas últimas décadas, el Estado ha sido puesto en el banquillo de los acusados. En este punto vale citar algunos comentarios de Hugo Ordóñez Espinoza, en su conferencia dada en la Universidad del Azuay, en 1991, cuando dice:

“Al Estado se le imputan muy grandes delitos: estorba la vida del hombre, enerva y paraliza sus iniciativas, esteriliza el poder creador de las colectividades y los pueblos, persigue implacablemente a la libertad y, en cuanto puede, acaba con ella. Para algunos, el Estado es el enemigo público número uno de la libertad y el progreso. Ellos dicen que hay que tomar medidas contra él, si no para aniquilarlo por completo -ya que esto no es posible pues el Estado es un mal necesario e inevitable-, por lo menos para limitar su capacidad de hacer daño. Así sostienen que hay que mutilarlo o, al menos, maniatarlo...”

---

\* Secretario General del Parlamento Andino.

“Hay que achicar el Estado, porque ha crecido demasiado y se ha vuelto acromegálico, dicen los más; hay que racionalizar el Estado, sostienen los que piensan que la prepotencia ha hecho que el Estado pierda la razón y el juicio; hay que modernizar el Estado, propugnan otros, para quienes los males que él causa y trae, obedecen a que, desde hace mucho tiempo, no sigue el ritmo de la historia y se ha quedado rezagado. El hecho es que todos quieren reformar el Estado...”<sup>1</sup>

A nadie pueden sorprender los profundos cambios que ha sufrido el mundo contemporáneo en los últimos tiempos, cambios que han puesto de manifiesto la crisis del Estado y su incapacidad para adaptarse y asumirlos. A este Estado se le presenta la necesidad de replantear su papel dentro de la sociedad y, dentro de esta necesidad, surge la descentralización como una estrategia para mejorar la gestión pública.

Es importante señalar que la descentralización política del Estado contemporáneo debe conceptualizarse simplemente como un proceso de carácter político, que implica y exige la distribución territorial del poder público entre entidades políticas dotadas de autonomía y gobiernos propios.

Con la descentralización como estrategia, surge una nueva forma de gobernar, que expresa una clara tendencia a transferir el poder hacia dos direcciones opuestas: hacia arriba, a los organismos supranacionales, y hacia abajo, a núcleos más pequeños, para descentralizar la toma de decisiones. El objetivo, en ambos casos, es acercar el gobierno a los gobernados, dar mayor legitimidad al sistema y responsabilizar a los ciudadanos en la toma de decisiones que afectan su propio destino.

Así, la descentralización aparece como un instrumento idóneo para impulsar la participación de la sociedad civil, instrumento que permite que las instituciones estén en una situación de mayor proximidad con el ciudadano y crea las bases para que éste ejerza mayor fiscalización y mayor control hacia los representantes. Desde esta perspectiva, genera una presión para la elección popular de éstos, en todos los niveles, y obliga a las instituciones del Estado a responder efectivamente a las condiciones de exigencia de los ciudadanos, al abrir nuevos canales de interlocución entre el Estado y la so-

---

1 Ordoñez, Hugo. “Descentralización, desconcentración y regionalización: requisitos y viabilidad”, en “Cuenca y su Futuro”. CORDES. Universidad del Azuay. Azuay, p. 324.

ciudad. El resultado es un “Estado poroso”, con condiciones de circulación permanente con el resto de la sociedad, porque este Estado se coloca al “alcançe de la mano”, en la medida en que las unidades político-administrativas más pequeñas se enmarcan en la actividad ciudadana.

Vuelvo a citar a Hugo Ordóñez cuando dice:

“Pero las cuestiones del Estado no deben ser jamás asuntos de moda. Sin embargo, entre nosotros lo son, y lo han sido con gran frecuencia, como lo son, en general, para los pueblos que marchan a la zaga de la historia y viven de la imitación y el trasplante, para resolver sus problemas. Estos países, y en esto nos referimos concretamente a los latinoamericanos, han seguido los modelos europeos, primero, luego los norteamericanos, y después han empezado a mirar los modelos asiáticos -los de Japón y los “cuatro tigres”- y se han puesto a imitarlos, a calcarlos... y, a la postre, los han falsificado y caricaturizado”.<sup>2</sup>

Es así cómo los países de la Comunidad Andina asumen la necesidad de modernizar sus Estados: toman al Estado como una creación del hombre y, por ende, eminentemente mutable y perfectible. Para alcanzar el desarrollo del Estado, se plantea la necesidad de su cambio y transformación. No obstante, esto debe ser dirigido por cada pueblo, de conformidad con sus necesidades específicas; es decir, allí donde exactamente lo necesite y en la medida y el modo adecuados, en la búsqueda de fortalecer sus procesos de democratización y descentralización. Para cumplir este propósito, es necesaria la conjunción de tres condiciones: la decisión política de los gobiernos, el proceso de concertación y la adecuación de los marcos jurídicos.

Al respecto, Ordóñez advierte: “Es necesario que le pongamos mucha seriedad y objetividad, mucho realismo, al debate sobre el centralismo y la descentralización; que lo desarrollemos sobre la base de realidades de nuestro medio claramente identificadas y definidas, pues sólo así podremos establecer la verdad objetiva del centralismo y sus alcances, y qué es lo que debemos hacer en cuanto a él, y cómo y cuándo.”<sup>3</sup>

---

2 Ibid. p. 326.

3 Ibid. p. 327.



No voy a profundizar en conceptos sobre descentralización, desconcentración y regionalización, en el ámbito del Derecho Público y del Derecho Administrativo, lo que, en parte, ya han hecho en forma brillante los expositores anteriores y que, además, estoy seguro lo comentarán los que vienen después. Tampoco pretendo profundizar sobre los cambios y tendencias mundiales que hacen más ostensible la necesidad de reformar el Estado; ni sobre la llamada tercera ola, donde se dice que no estamos en una era de cambio, sino en un cambio de era, en la que lo único constante será el cambio. Ni tampoco sobre la clara tendencia que existe en el mundo contemporáneo hacia la formación de grandes bloques, como paso previo hacia la total globalización de la economía; ni sobre los cambios tecnológicos, ni la necesidad de redefinir el Estado, pues, estoy seguro, estos puntos serán analizados con mayor profesionalismo y profundidad por los académicos de los cinco países que intervendrán en horas de la tarde.

Sin embargo, es importante expresar algunos criterios desde la óptica de la Comunidad Andina, según la cual la descentralización no debe entenderse desde la perspectiva de entidades localistas, aisladas y autónomas, sino, por el contrario, debe ser concebida como un conjunto de unidades interdependientes y coordinadas. El Estado central será el encargado de construir y dar sentido a esta mediación y coordinación, pues sin él las unidades locales carecerían de capacidad para sobrevivir. Así, el Estado será el hacedor de la territorialización de la globalidad.

Actualmente, y de manera paralela a los procesos de descentralización y el fortalecimiento de los procesos de autonomía territorial en los países de la región andina, se observa el fortalecimiento de los fenómenos de la internacionalización y la integración regional.

## **Posibilidades de una ley marco**

Por todo lo expuesto, el Parlamento Andino, en el marco de las funciones que le son propias y con base en el convenio de cooperación interinstitucional, suscrito con la Organización de los Estados Americanos, a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia, ha reconocido que la descentralización es una estrategia fundamental para el desarrollo de sus Estados y busca la armonización de los marcos jurídicos en esta materia, los cua-

les, hasta el momento, se han enmarcado dentro del contexto de las reformas constitucionales.

Inicialmente, estas reformas constitucionales tomaron las experiencias internacionales relacionadas con el tema como parámetro de estructuración, lo que provocó un intento de compatibilización normativa. Este intento, sin embargo, sólo se concretó en su etapa inicial, pese a que la integración creciente de los intereses y las relaciones internacionales requiere de una política continuada.

Para concretar el tema que se me ha asignado –Posibilidades de una Ley Marco de Descentralización para la Comunidad Andina–, es importante ubicar al Parlamento Andino en el contexto de los órganos del SAI, de acuerdo a su composición, atribuciones, competencias, alcances, etc., con el propósito de establecer su legitimidad en la propuesta de esta posible ley marco, a través del ámbito de su jurisdicción supranacional.

En este sentido, me permito exponer algunos breves comentarios sobre la base jurídica que haría posible la realidad de este propósito.

El nuevo reordenamiento mundial en materia normativa trajo consigo una joven figura jurídica, conocida como derecho de la integración o derecho comunitario. Éste se ha gestado desde hace dos décadas, con características propias hasta ahora desconocidas en el Derecho Comparado, y surge como una demanda de las instituciones económicas para amparar a nuevos actores sociales.

El Derecho Comunitario no es un derecho extranjero, ni siquiera un derecho exterior; es un derecho propio de los Estados miembros de una comunidad supranacional. Este derecho es tan propio de los Estados como su derecho nacional, y tiene la característica especial de prevalecer sobre la normatividad nacional de los países miembros. De este modo, el derecho comunitario es el instrumento jurídico que garantiza el ordenamiento jurídico de una comunidad de naciones.

El Derecho Comunitario tiene como fuente al Derecho Internacional y al derecho de los tratados internacionales en materia de integración, y como sus características más importantes se pueden señalar las siguientes:

- Aplicabilidad inmediata o autónoma. Lo que se refiere a que las normas de derecho comunitario se incorporan automáticamente al orden jurídico interno de cada uno de los Estados miembros, sin necesidad de norma alguna de derecho interno que las adopte.

- Aplicabilidad directa. Consiste en la capacidad para generar derechos y obligaciones en los ciudadanos de los Estados miembros reconocidos, y que los faculta para exigir ante sus jueces nacionales el reconocimiento de los derechos que les confieren los tratados, reglamentos, disposiciones y acuerdos, entre otros.
- Aplicabilidad de los jueces nacionales. Determina que todo juez nacional de los Estados miembros es, al mismo tiempo, juez comunitario.
- Supremacía. Impone que las normas comunitarias tienen jerarquía superior a las normas de derecho interno de los Estados miembros.

En el contexto del derecho comunitario, el Parlamento Andino -en ejercicio de las atribuciones que le fueran otorgadas en el protocolo modificatorio del Acuerdo de Cartagena-, si bien no tiene poder colegislador, debido a la falta de legitimidad por no haber concluido los procesos de elecciones directas de sus representantes, sí tiene la facultad de participar en la generación normativa del proceso de integración, mediante sugerencias a los órganos del sistema sobre los proyectos de normas de interés común, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

En razón de la importancia regional de la descentralización y la pertinencia de una ley marco, el Parlamento Andino, como órgano deliberante de la Comunidad Andina de Naciones, en cumplimiento de sus objetivos y atribuciones, ha realizado, hasta ahora, las siguientes acciones para promover la armonización normativa, con una política continuada en este tema:

- El noveno período ordinario de sesiones (1992) en Caracas, Venezuela, promovió, a través de la decisión No. 471, la participación de los gobiernos locales en el proceso de integración andina.
- En noviembre de 1997, el Parlamento Andino, en coordinación con la ESAP y la Asociación de Municipalidades de Colombia, Perú y Ecuador, promocionó y llevó a cabo el “*Primer encuentro de municipalidades de los países del área andina*”, cuyo objetivo fue el intercambio de opiniones sobre las experiencias adquiridas en el proceso de descentralización, en los distintos aspectos relacionados con el régimen municipal.

- El Parlamento Andino, de igual forma, ha impulsado la constitución de la Junta de Alcaldes Andinos, así como la realización de eventos que favorecieran su conformación y desarrollo, a pesar de que esta iniciativa todavía no haya alcanzado su óptima materialización<sup>4</sup>.

Con todos estos antecedentes, se ha concretado el seminario regional de “Descentralización y participación ciudadana en los gobiernos locales”, promovido por la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Secretaría General de la OEA (UPD/OEA), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Secretaría General del Parlamento Andino, para contribuir fructíferamente al proceso de integración a través de una propuesta de ley marco sobre descentralización y gobiernos locales.

A partir de estos objetivos, el seminario planteó las siguientes metas:

- Facilitar el análisis comparativo de la legislación nacional relacionada con la descentralización en los Estados de la región andina, a los efectos de desarrollar nuevos conocimientos en la materia.
- Facilitar la actualización y el intercambio de experiencias y conocimientos entre actores, legisladores, funcionarios de los poderes ejecutivos, la academia y representantes de organizaciones de la sociedad civil sobre los procesos de descentralización en la región andina.
- Identificar los temas de interés común, los principios doctrinarios, las instituciones nacionales y locales y las aplicaciones de procedimientos que puedan ser útiles para el impulso de los procesos de descentralización, así como la instrumentación jurídica que éstos requieran.
- Crear la Comisión Legislativa Andina sobre descentralización, gobiernos locales y la sociedad civil, que contribuya a ampliar y fortalecer los espacios de negociación y debate en los congresos andinos, y que promueva la generación de políticas y propuestas de ley relacionadas con la participación de la sociedad civil en los procesos municipales de toma de decisiones.

---

<sup>4</sup> *Parlamento Andino, actos decisivos, decisiones y resoluciones*, 1980-1998. Compilación y edición: Dr. Rubén Vélez.

- Promover la elaboración del marco referencial político, legal e institucional, que facilite el análisis y la discusión de propuestas de reformas a las leyes de descentralización, gobierno local y participación ciudadana.
- Desarrollar un modelo de legislación regional que armonice las diferentes legislaciones nacionales sobre el tema.
- Institucionalizar una verdadera asociación andina de municipalidades, con actores directos en el proceso de integración andina.

Finalmente, el resultado que se obtendrá en la conclusión de este seminario se convertirá en un importante documento que sirva a los líderes políticos como un instrumento de reflexión sobre la importancia del acercamiento de los gobiernos locales entre sí y del desarrollo de la participación ciudadana, con el fin de hacer más eficaces los procesos de descentralización en la subregión andina, de manera que se justifique la creación de la ley marco, cuyos presupuestos los expondrá el doctor Galo Chiriboga, en su tema.