

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>	

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 Parlamento Andino: un factor de descentralización

Enrique Chirinos Soto*

Quizá primero tenga que explicar al auditorio la razón por la cual, en el Perú, nos hemos inspirado en la Constitución ecuatoriana para establecer el régimen de cámara única, en vez del régimen bicameral, de modo que ya no tenemos senadores ni diputados, sino congresistas que reúnen ambas cualidades. No es éste, sin embargo, el tema del que debo ocuparme, sino el de la descentralización, y comentar lo que han dicho los elocuentes oradores que me han precedido en el uso de la palabra.

La descentralización es una bandera que a todos interesa y que a muchos entusiasma. Se agita siempre en los terrenos políticos y, sobre todo, en las épocas electorales. Y sin embargo, hasta ahora me parece que no se ha llevado a término eficazmente en ninguno de nuestros países. Desde luego, no en el Perú, de modo que lo que digo no es en menoscabo de un tercer país.

Soy el primero en reconocer que, en el mío, la descentralización que se inició muy briosamente con la Constitución y el gobierno anteriores, fracasó del todo, a tal extremo que la nueva Constitución ha tenido que regularla nuevamente en sentido inverso y, hoy mismo, ya no hay regiones en el Perú, sino los antiguos departamentos.

Una lección que a todos nos puede convenir es conocer cuál fue el zigzag de este proceso que, en el régimen anterior, el Congreso y el Poder Ejecutivo cuadrícularon a la República a su antojo en regiones más o menos in-

* Parlamentario Andino, Perú (a la fecha de realización del Seminario).

ventadas y sin consultar con el pueblo. En la nueva Constitución, hemos dispuesto que el proceso justamente sea al revés, que no sea el Congreso el que dicte la ley, sino que sean los pueblos los que pidan, en referéndum, asociarse o constituirse en regiones.

Nuestros países, al ser tan afines, tienen, sin embargo, señaladas diferencias en su estructura política y en sus tradiciones: Venezuela es un país teóricamente federal. Todos sabemos y recordamos, sin embargo, que Venezuela ha tenido siempre un gobernante central muy poderoso, casi diría yo todopoderoso, bajo la dictadura Pérez Jiménez, y bajo la democracia, hombres tan enteros con Rómulo Betancourt, Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera.

Colombia me parece un caso aparte porque, en la tragedia en que vive, ha tenido una ventaja sobre todos nosotros. Más allá de la ley, más allá de la Constitución, y estoy de acuerdo con el escepticismo con que recibe la letra de las disposiciones legales y constitucionales; más allá de esto, Colombia es un país descentralizado, puesto que tiene grandes ciudades, no sólo la capital, Bogotá, sino Medellín, que es asombrosa, Cali, y una ciudad para mí absolutamente encantadora, que es Cartagena de Indias, como es Cuenca en el Ecuador, sin que haya parentesco entre ambas, sino que son ciudades preciosas.

El Perú tiene una capital demasiado grande; atrajo a demasiados peruanos. Entre Lima y la segunda ciudad del Perú, mi ciudad natal, Arequipa, la diferencia es de 10 a uno. Lima tiene siete u ocho millones de habitantes y Arequipa apenas 600 mil o 700 mil. Trujillo va mucho más cerca que Arequipa. El Cuzco es un monumento imperial, pero no tiene siquiera la fuerza de Arequipa, que consume más energía eléctrica que Trujillo, Chiclayo y Piura juntas.

La descentralización en el Perú es un problema principalmente económico, que ojalá podamos ayudar a resolver mediante leyes inteligentes, como las que se acaban de proponer, y con las que yo estoy en perfecto acuerdo.

Bolivia tiene ciudades muy importantes. La Paz, que no es la capital, es sede del gobierno. La capital es la docta Chuquisaca, llamada Sucre. Cochabamba, una ciudad muy importante y, en la selva, está Santa Cruz de la Sierra, que es un polo de desarrollo importante. De modo que tenemos que ir hacia la descentralización, pero con tino, con pausa y sin prisa. El mejor instrumento para descentralizar son los municipios.

Municipios vigorosos, con rentas y con autonomías. Los gobiernos locales constituyen el primer e insustituible elemento de una política genuina de descentralización, y a esa misma política creo que debe contribuir el Parlamento Andino a todo lo ancho y lo largo de nuestra comunidad. Como se ha dicho, tenemos que legitimar el Parlamento Andino y hacer que, primero, los diputados al Parlamento Andino no seamos como somos ahora —delegados de nuestros respectivos parlamentos—, sino que sean elegidos directamente por el pueblo.

Además, hay que reconocerle a este Parlamento mayores atribuciones que las que hoy tiene; las está buscando a través de la ley marco que se ha propuesto. Tenemos que preparar el trayecto que tenga en cuenta las distintas características constitucionales y políticas de nuestros países a que me he referido.

Un parlamento elegido, con atribuciones, que mantenga un principio que me parece saludable: que no haya capital del Parlamento Andino en la Comunidad Andina. El Parlamento Andino rota de capital en capital, porque si cayéramos en el error de constituir una sola capital, entonces haríamos todo lo contrario de lo que es descentralización. El Parlamento Andino tiene que ser un factor de descentralización. Próximamente esperamos tenerlos como huéspedes en Lima y, después, creo que le toca a Venezuela y luego a Bolivia. De ese modo, el Parlamento Andino va llevando nuestras inquietudes, preocupaciones y el voto en favor de la descentralización, directamente encargados por el pueblo, a todos los países que conformamos la Comunidad Andina.