

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.*

# Movimientos sociales y participación ciudadana

Fernando García\*

La descentralización y la participación ciudadana, desde la perspectiva de los pueblos y nacionalidades indígenas del país, en el transcurso de los últimos 20 años, tiene una presencia importante en la vida política.

Tres temas nos van a ayudar a reflexionar sobre estos planteamientos: una referencia muy rápida a los grandes momentos que ha tenido el movimiento indígena en los últimos 20 años, plantear las propuestas de descentralización y autonomía que han hecho en el transcurso de este tiempo y formular algunos retos para el futuro.

El movimiento indígena, en las dos últimas décadas, es un interlocutor político importante en la vida nacional, pues ha tenido participación destacada en este ámbito. No hay que olvidar que el movimiento indígena, en el Ecuador, hasta la década del sesenta, estuvo muy centrado en la lucha por la tierra y, después de esa época, se planteó una serie de temas nuevos y diferentes.

Los levantamientos indígenas, desde 1990, mostraron un novedoso planteamiento que desembocó en la convocatoria a una Asamblea Constituyente, para lograr algunas reformas en la Constitución vigente del país.

Otro hecho importante en el desarrollo de este movimiento fue su participación electoral, a partir del movimiento Pachacutic en las elecciones de 1996, a través de los cuales los movimientos indígenas se plantearon el acceso a los gobiernos locales.

---

\* Docente-investigador, Flacso-Sede Ecuador.

En esa elección, fueron designados algunos alcaldes indígenas que han trabajado durante estos años, así como un conjunto de funcionarios, concejales, consejeros y diputados que han tenido también una participación activa.

La caminata nacional por un Estado plurinacional, realizada en octubre de 1997, desembocó en la Asamblea Nacional Constituyente del pueblo y permitió llevar una propuesta a la asamblea que se reunió en 1998, sobre lo que pensaba el movimiento indígena respecto de los temas nacionales.

Estos elementos permitieron, con el transcurso del tiempo, que se llegara a la discusión en la asamblea de 1998 y se reconocieran tres temas planteados en la mesa de concertación previa a la asamblea: el reconocimiento del carácter pluricultural y pluriétnico del país (no se logró el reconocimiento del carácter plurinacional del país), además de los derechos colectivos dirigidos a los pueblos indígenas y negros del Ecuador.

Inmediatamente, se generó un avance importante en materia legal; en comparación con el conjunto de la región, el país, al menos desde las normas constitucionales, tiene un carácter especial, y se convirtió en referencia para el conjunto de los movimientos indígenas de la región y de los países andinos.

Hay tres hechos más que son decisivos: la negociación con el gobierno actual, en agosto de 1998, cuando se creó el Consejo Nacional de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador -CODENPE-; por su intermedio se posibilitó que la interlocución entre el gobierno y el movimiento indígena se mantuviera y oficializara, al mismo nivel de lo que fueron las conquistas anteriores.

Por otro lado, el levantamiento de marzo y de julio de 1999, cuando se discutió con el conjunto de movimientos sociales algunas propuestas sobre el mismo tema, y, por último, el congreso de la CONAIE que se desarrolló en noviembre de 1999.

Respecto a la propuesta, hay dos aspectos que mencionar. El Artículo 224 de la Constitución vigente dice: “El territorio del Ecuador es indivisible para la administración del Estado y para la representación política existirán provincias, cantones y parroquias, habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley”. Esto fue aprobado en la asamblea y es una norma constitucional que está escrita y que espera, obviamente, su aplicación y su instrumentación.

Además, dice, respecto a la competencia de los gobiernos seccionales, en el Artículo 228: “Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercitados por los consejos provinciales, concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración, para las circunscripciones territoriales, indígenas y afroecuatorianas”.

La definición de circunscripción territorial indígena que maneja la CO-NAIE “comprende la totalidad del territorio que ocupa y posee milenariamente una comuna o comunidades, pueblo y nacionalidades en donde desarrollan sus formas de vida, política, cultural y social, población mayoritariamente indígena, geográficamente determinada, dirigida por autoridades propias y con autonomía jurídica, política y administrativa”.

Este es el planteamiento sobre lo que se está discutiendo en este momento, por lo que es importante hacer dos reflexiones en este punto: por un lado, la dificultad que ya se ha visto dentro del movimiento indígena para aplicar esta definición de circunscripciones indígenas en la Costa y en la Amazonía, donde aparentemente habría más condiciones para hacerlo, ya que los grupos están más ubicados e identificados. Sin embargo, el grupo de indígenas de la Sierra, la mayoría de la población indígena del país, no tiene la misma condición; en muchos cantones y municipios del país, la población indígena está mezclada con la población no indígena, y esto dificulta su puesta en práctica.

De aquí surge un segundo punto que también está en discusión: ¿cuáles son los criterios de adscripción a las circunscripciones territoriales indígenas y negras? ¿Es el criterio territorial, el de pertenencia étnica, el de adscripción cultural o el de autoexclusión cultural? Éste es uno de los aspectos que está planteado en el país y que tiene que ser debatido.

Por último, hay tres o cuatro apuntes respecto a lo que puede pasar en lo adelante. En primer lugar, hay mucha expectativa. El país, en estos últimos años, ha estado muy concentrado, por lo menos desde el Poder Legislativo, en discutir el problema económico nacional, que todavía no se resuelve. Sin embargo, uno de los planteamientos que están en camino y que ya se está discutiendo es cómo concretar la legislación secundaria, que se desprende de las normas constitucionales, respecto del tema mencionado.

Hay un proyecto de ley en marcha y en discusión, denominado “Ley orgánica de pueblos y nacionalidades indígenas”, que abriría el debate sobre las circunscripciones territoriales, su significación y un conjunto de leyes es-



pecíficas para los diversos aspectos que plantea. Por lo menos, los derechos colectivos y este tipo de tratamientos especiales que tiene la Constitución, respecto de grupos indígenas y población negra.

El otro proyecto sobre la ley de juntas parroquiales rurales, desde el Tribunal Supremo Electoral, permitiría, de alguna manera, un poco como emulación de la experiencia del Estado de Oaxaca, en México, la posibilidad de que las autoridades locales, en áreas indígenas, fueran nombradas con mecanismos propios de elección que siempre se han mantenido, al renovar el mismo proceso electoral y el de participación ciudadana.

Otra interrogante es ésta: ¿qué relación tendrán las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas con los gobiernos locales y municipales? ¿Cómo se establecerá este tipo de organismos, de funciones y de relaciones? Es una órbita legal que tampoco está debidamente debatida.

Una última propuesta válida: el movimiento indígena no ha dejado de lado la propuesta de la plurinacionalidad, a pesar de que no fue aprobado por la Constitución. El planteamiento, sin embargo, sigue planteado. Se trata de una concepción que no va, en ningún momento, contra la integración del Estado. Está señalado en la Constitución, incluso, al comienzo de los derechos colectivos, que el país es uno solo, unitario, soberano, etc., por lo que esta propuesta de la plurinacionalidad se mantendrá.

Finalmente, me parece importante plantear el tema desde la perspectiva de lo que he visto en el movimiento social indígena en el país; qué niveles de representación tendrán estos sectores en las instancias del Estado central o en lo que quedará de él, como decía Felipe Burbano.

Estas reflexiones plantean una propuesta desde la participación ciudadana y la participación de los movimientos sociales, en lo que sería la propuesta de la descentralización en el país.