

Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, compiladores

# Descentralizar: un derrotero a seguir



© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito – Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

**InWEnt - Internationale Weiterbildung und  
Entwicklung, Regionalbüro Andenländer**

Oficina Regional para los Países Andinos

Av. Los Incas 172, Ed. Peruval

San Isidro, Lima - Perú

Telf: +51 (0)1- 4419000-15

Fax: +51 (0)1- 4411462

[www.inwent.org.pe](http://www.inwent.org.pe)

**SENPLADES**

**Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo**

Juan León Mera 130 y Av. Patria, Ed. CFN, piso 11

Quito-Ecuador

Telf: (593 2) 2503021

[www.senplades.gov.ec](http://www.senplades.gov.ec)

ISBN: 978-9978-67-163-4

Coordinador editorial: Manuel Dammert G.

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: julio, 2008

# Índice

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	11
<i>Fernando Carrión, Manuel Dammert G. y Brigitta Villaronga</i>	
<b>Descentralización y autonomía en Ecuador</b> .....	19
<i>Rodrigo Borja</i>	
<b>Diálogo regional, descentralización y reforma constitucional en la Región Andina</b> .....	25
<i>Gustavo Vega</i>	
<b>I. INTEGRACIÓN</b>	
<b>La descentralización como geometría variable</b> .....	33
<i>Fernando Carrión M.</i>	
<b>Descentralización e integración regional: experiencias europeas</b> .....	51
<i>Wolfgang Merkel</i>	
<b>Las mega-regiones de Suramérica: re-territorialización civilizatoria</b> .....	69
<i>Manuel Dammert Ego-Aguirre</i>	

<b>Descentralización e integración en América Latina y el Caribe: tensiones y oportunidades para la gestión del desarrollo territorial sostenible . . . . .</b>	<b>99</b>
<i>Ricardo Jordan F. y Maximiliano Carbonetti</i>	

II. MODELO DE ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO

<b>Modelo y estructura del Estado: El Gobierno regional en su contexto . . . . .</b>	<b>129</b>
<i>Franz Thedieck</i>	

<b>Sistemas subnacionales de partidos en el Ecuador . . . . .</b>	<b>145</b>
<i>Simón Pachano</i>	

<b>El concepto de <i>modo</i> de Estado y su relevancia para el proceso de descentralización y reforma constitucional en Bolivia . . . . .</b>	<b>163</b>
<i>Franz Xavier Barrios Suvelza</i>	

<b>La reforma del Estado en el contexto de la descentralización en el Perú . . . . .</b>	<b>189</b>
<i>Gustavo Guerra-García Picasso</i>	

III. PLURINACIONALIDAD

<b>Procesos de construcción intercultural en Bolivia . . . . .</b>	<b>213</b>
<i>María Eugenia Choque Quispe</i>	

<b>Gobernar desde la diversidad: reconstrucción y reinención de la descentralización en el Ecuador . . . . .</b>	<b>231</b>
<i>Fernando García Serrano</i>	

<b>Multiculturalidad en Europa: experiencias y posibles aportes para América Latina . . . . .</b>	<b>253</b>
<i>Bernd Gallep</i>	

<b>Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú</b> .....	277
<i>Javier Torres Seone</i>	

#### IV. NIVELES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

<b>El eslabón perdido de la descentralización en América Latina</b> .....	289
<i>Darío Restrepo</i>	

<b>Modelo autonómico boliviano: la discusión sobre los niveles de las autonomías en el proceso constituyente boliviano</b> .....	301
<i>Diego Ávila Navajas</i>	

<b>Asociacionismo municipal e inversión: la descentralización en América Latina</b> .....	321
<i>Néstor Vega Jiménez</i>	

<b>Estado regional autónomo para el Ecuador</b> .....	339
<i>Pabel Muñoz</i>	

<b>Proceso de descentralización en el Perú. Próximos pasos</b> .....	363
<i>Janos J. Zimmermann</i>	

# Introducción

## La descentralización: visión internacional de la cuestión plurinacional del Estado

Fernando Carrión M\*  
Manuel Dammert G.\*\*  
Brigitta Villaronga\*\*\*

El seminario internacional “Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina” realizado en el 2007 en Quito produjo una importante innovación respecto de las aproximaciones analíticas que han existido hasta ahora sobre el tema descentralización en la subregión andina, que bien vale señalarlas de partida. Queda la impresión que han cambiado los enfoques teóricos metodológicos, como también los procesos reales sobre los cuales se sustentan. La publicación del presente libro trata de los cambios ocurridos, para mostrar las nuevas realidades y evidenciar las transformaciones que de allí se derivan para los proyectos en debate.

Por eso, una primera innovación tiene que ver con el hecho de no privilegiar las entradas clásicas respecto del debate sobre las transferencias de competencias (autonomía administrativa), los traspasos fiscales (autonomía económica) y las formas de representación (autonomía política). Este distanciamiento fue en sí mismo un buen aporte para abrir nuevas entradas y reconocer nuevos fenómenos; pero también para definir la importancia de abordar tres temas que hasta ahora no habían sido suficientemente considerados en el debate de la descentralización:

---

\* Coordinador del Programa de estudios de la Ciudad de FLACSO-Ecuador; Concejal del Distrito Metropolitano de Quito y Editoralista Diario Hoy (fcarrión@flacso.org.ec)

\*\* Programa de estudios de la Ciudad de FLACSO-Ecuador (mdammert@flacso.org.ec)

\*\*\* Directora de la Oficina Regional de InWEnt para los Países Andinos con sede en Lima (brigitta.villaronga@inwent.org.pe)

- El carácter internacional de la descentralización, introducido por la globalización; tiende a redefinir lo local en ese contexto concibiéndolo menos como un tema estrictamente local y abriendo el concepto hacia lo mundial. Por eso lo global no debe ser entendido como algo externo a lo local, sino como su parte constitutiva. Es decir, que no se trata de incorporar un nuevo nivel a lo nacional y a lo local, sino de entender las articulaciones complejas en las que se asienta la nueva centralidad (poder) como su proceso inverso.
- La descentralización no puede ser entendida sólo como un simple problema de transferencia de competencias y de recursos, o de mejorar las formas de representación política –generalmente manejados de manera tecnocrática– sino del rediseño del conjunto de la estructura del Estado; es decir, no se trata de producir modificaciones parciales sino crear un nuevo Estado.
- En tercer lugar, sobre todo por la particularidad de los países andinos y en principio de Bolivia, Perú y Ecuador la singular importancia que tiene el debate sobre el significado de la plurinacionalidad. Porque es uno de los temas más complejos de asumirse, pero también uno de los temas más importantes y ricos que lleva a la construcción de Estados plurales.

Con esta nueva entrada tripartita de la descentralización sustentada en la internacionalización, el nuevo modelo de Estado y su concepción plurinacional queda claro que se está a las puertas de una importante redefinición de lo que se ha entendido por descentralización en América Latina: la transferencia de competencias y recursos desde el gobierno nacional hacia el municipal sin que se altere en nada el modelo de Estado. Es decir más de lo mismo que se puede interpretar como el arranque de una “segunda generación”, obviamente, sin que se toque la estructura del Estado vigente. Una posición de este tipo ha sido superada y no tiene sentido en la época actual; tanto por las demandas crecientes de los territorios cuanto por la necesidad de contar con un Estado más democrático y más vinculado al escenario mundial.

En definitiva el proyecto que primó la descentralización fue aquel que privilegió al municipio –como el órgano depositario central del proceso– en oposición al nivel ejecutivo nacional (no se tocaron las funciones legislativas y judiciales) que se expresa en la absorción de competencias y recursos nacionales por parte de los gobiernos locales; sin modificar la estructura del Estado aunque sí produciendo una gran distorsión: la polarización entre lo local y lo nacional.

En la actualidad, la perspectiva municipalista no es suficiente por lo que la descentralización empieza a ser enfrentada bajo un marco institucional donde el nivel intermedio de gobierno intenta a ser recuperado. Allí están los prefectos de los departamentos en Bolivia que se eligen democráticamente, las regiones en el Ecuador que principian a debatirse, o los departamentos en Colombia que tienen plena autonomía. O sea que se empieza a pensar –aunque todavía tímidamente– en el nivel intermedio de gobierno; con lo cual se pasa de lo local a lo multi institucional, entrándose a una fase distinta de la descentralización.

### **El nuevo Estado en construcción**

La impresión que se tiene es que se está en un momento de quiebre en los enfoques y realidades de la descentralización, donde se debe dejar de seguir en lo “más de lo mismo”, dejar de lado el “neo-continuismo” y empezar a pensar en la posibilidad de rediseñar un nuevo Estado, que asuma las características plurinacionales de la diversidad étnica y del peso del escenario internacional nacido de la globalización.

Así, por ejemplo, se hace necesario debatir las características, fortalezas y debilidades de un Estado federal como el alemán, de un Estado unitario descentralizado como el de Italia o de un Estado autonómico como el español; con sus respectivas variantes en otros países. No obstante estos casos emblemáticos, se debe tener en cuenta las transformaciones que introducen, entre otros, el carácter plurinacional que tiene España o Alemania así como el peso de la Unión Europea como región político-económica supranacional.

Y en esa perspectiva, Ecuador y Bolivia están en un momento privilegiado, en tanto que hay un proceso de discusión de los proyectos a desa-



rrollarse en los marcos de sendas Asambleas Constitucionales. Colombia y Perú están más en una encrucijada que viene del impacto que producirán los tratados de libre comercio con los Estados Unidos, que han terminado por bajar el perfil de la importancia de la descentralización. Sin embargo, el tema está pendiente y presente, tanto en las demandas territoriales como en las reivindicaciones políticas.

### **Lo internacional de la descentralización**

Si no se incorpora la dimensión internacional en la descentralización, no se podrá comprender la nueva territorialidad del poder existente a nivel mundial y, por lo tanto, no se lo podrá distribuir democráticamente en el espacio. Se produjo una reestructuración global de la centralidad (poder) a escala mundial. Por eso, desde la perspectiva de nuestros países, es imprescindible una integración –como condición básica– que tienda a mejorar el posicionamiento relativo de los países en el escenario internacional, de tal manera que se constituyan nuevos poderes que busquen los equilibrios requeridos.

Y no se trata de la cooperación internacional –multi y bilateral– que hoy tiene más presencia estructural en nuestros países, ni tampoco de reproducir los modelos de los casos llamados exitosos porque cada país tiene su propia realidad; no se trata de construir un especie de “itinerario previsible” de importación o de extrapolación de una propuesta, de un lado hacia otro. En América Latina, la propuesta boliviana no se parece a la colombiana, como ésta tampoco se parece a la peruana. De igual manera, en el caso europeo la propuesta española nada tiene de la italiana y ésta con la alemana. El hecho de la imposibilidad de la réplica de un caso en otro, no significa que no haya en sus respectivas realidades elementos interesantes de ser analizados como constantes generales o como experiencias a ser tomadas en cuenta.

En este replanteo o en esta emergencia de una nueva óptica sobre la descentralización, lo internacional no es una variable externa o exógena, sino un componente interno. Esta posición permitirá encontrar características de los Estados que les son comunes; por ejemplo, se pueden men-

cionar las complementariedades, las visiones estratégicas del desarrollo y la integración, la concordancia para ampliar mercados y para competir en mejores términos, entre otros. Pero también desde lo internacional se redefina lo local vinculado a lo global de manera dialéctica, introduciendo un nuevo nivel de gobierno (local, regional, nacional, internacional o supranacional) y modifica los pesos y contrapesos de la centralidad según la posición existente dentro de las regiones en construcción (CAN, Mercosur) y de la red urbana global.

### Los Estados plurinacionales

Una consideración importante sobre el nuevo Estado en construcción tiene que ver con su carácter plurinacional –sobre todo– en la región andina. El reto en este contexto es la construcción de un Estado plural que respete la diversidad existente en un país. Una descentralización con un modelo único y general está condenada a su ingobernabilidad, porque siempre existen varios proyectos que se disputan por la hegemonía. En algunos casos se puede definir un Estado plural construido bajo un enfoque de una “descentralización híbrida”, en tanto existen proyectos y demandas que tienen localizaciones territoriales explícitas, aunque con diferentes lógicas y reivindicaciones. Es más, los Estados plurales son mucho más flexibles institucionalmente para la articulación a los procesos de globalización y, además, se constituyen en colchones o filtros para atemperar sus efectos negativos y potenciar sus positivos en las instancias subnacionales. Es decir, que terminan siendo un valor agregado de mucha riqueza.

Los Estados plurales se sustentan en el cambio sustancial del principio de la democracia y la ciudadanía: ya no es la construcción de la defensa de la igualdad ante la Ley si no del respeto a la diversidad; de allí que plan-tear la posibilidad de la integración de los pueblos y nacionalidades indígenas al Estado, se transforma en la necesidad de reconocer su diferencia en una institucionalidad pública que recoja sus costumbres, derecho consuetudinario, medicina, propiedad, entre otras, bajo la pluralidad estatal.

## Contenido y lógica de exposición

Con el afán de ampliar el radio del debate desarrollado durante el seminario y de tener un mayor eco respecto de la temática abordada, se ha planteado la necesidad de publicar sus resultados. Publicar esta memoria tiene como objetivo central el de sistematizar procesos y perspectivas que permitan ubicar la descentralización de cada país en un contexto más amplio; con el fin de que la comparación permita retroalimentar experiencias y conocimientos y, sobre todo, de aportar al diseño de las propuestas que los países de la región requieren.

El libro cuenta por lo tanto con cuatro acápites: el primero pone énfasis en las interrogantes respecto a la correspondencia de la reivindicación local con la integración regional en un contexto de globalización. Trata por lo tanto también de la redistribución del poder (centralidad) que conllevan estos procesos. En un estudio introductorio, Fernando Carrión nos plantea la necesidad de entender la descentralización como búsqueda de un equilibrio de poderes más allá de lo local y nacional, aproximándose al ámbito de lo internacional que los contiene y determina “la geometría variable de la descentralización”. Wolfgang Merkel introduce el concepto de la democracia enraizada (*embedded democracy*) al responder sobre la pregunta del impacto que puede tener la descentralización sobre la democracia, la eficiencia en la toma de decisiones y el rendimiento económico de un país. Nos presenta experiencias europeas para concluir que se debe aprender de ellas, pero no exportar modelos. Manuel Dammert Ego-Aguirre ahonda en la necesidad de que las mega regiones sudamericanas asuman su condición espacio-temporal para re-posicionarse y lograr su desarrollo integral. Ricardo Jordan y Maximiliano Carbonetti cierran la primera parte del libro, contribuyendo al debate acerca de las tensiones y oportunidades que existen para la gestión del desarrollo territorial sostenible de los gobiernos subnacionales.

La segunda sección presenta distintas lecturas sobre la forma en que se despliega la relación entre el modelo de Estado y la descentralización o en su defecto, la construcción de un Estado descentralizado. La descentralización entendida como un proceso de cambio estructural y no sólo de transferencia de recursos y competencias. En este sentido, Franz Thedieck

da a conocer experiencias alemanas como los fondos de compensación y recalca la importancia del principio de subsidiariedad. Simón Pachano nos presenta los sistemas subnacionales de partidos en el Ecuador, Franz Xavier Barrios Suvelda abarca el concepto de modo de Estado en Bolivia y Gustavo Guerra-García Picasso explica la reforma del Estado en el contexto de la descentralización en el Perú.

La tercera sección presenta las formas en que este Estado descentralizado reconoce la pluriculturalidad y plurinacionalidad, para incorporar las distintas realidades que coexisten en la región y al interior de un mismo territorio nacional. Para ello Bernd Gallego nos brinda una aproximación introductoria, que aclara por un lado terminologías usadas en el debate y comparte experiencias europeas. Por el otro lado, María Eugenia Choque Quispe aporta su visión de la construcción intercultural en Bolivia, Fernando García Serrano nos informa sobre el proceso de reconstrucción y reinención de la descentralización en el Ecuador y Javier Torres nos habla de la participación política indígena del Perú.

Por último, en la cuarta sección se presentan diferentes niveles y balances de la descentralización en la región. En tal sentido, Darío Restrepo identifica la falta de representación política de las regiones a nivel subnacional como eslabón perdido de la descentralización, la cual conlleva la fragmentación municipal, el “localismo sin mancomunidad”. Néstor Vega Jiménez, por su parte relaciona el asociativismo municipal con el tema importante de la inversión, analizando si la descentralización mejora la distribución de recursos y si las asociaciones de municipios contribuyen por su parte al proceso de descentralización. Janos Zimmermann identifica los próximos pasos necesarios en el proceso de descentralización del Perú. Se analizan en esta última sección también los procesos constitucionales recientes (Bolivia y Ecuador). Diego Ávila Navajas analiza en este sentido, cómo se está presentando el modelo autonómico boliviano en la discusión sobre los niveles de las autonomías en el proceso constituyente. Por último se integra, el valioso aporte de Pabel Muñoz sobre el actual diseño del gobierno ecuatoriano hacia una nueva organización de la gestión pública en el territorio que busca contribuir a la construcción de un Estado desconcentrado y descentralizado para el bienestar colectivo.

