

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

**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

SENPLADES

Secretaria 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

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

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

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

II. MODELO DE ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO

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

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

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

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

III. PLURINACIONALIDAD

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

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

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

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

IV. NIVELES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

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

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

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

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

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

IV. Niveles de la descentralización

El eslabón perdido de la descentralización en América Latina

Darío I. Restrepo*

El legado de la historia (1820 – 1880 – 1930)

Después de la independencia de las potencias coloniales, los países latinos que emergieron eran un conjunto de localidades, provincias y regiones, más que naciones y Estados nacionales. La forma de organización espacial de las repúblicas fue entonces crucial en todos los países, al punto que ameritó cuantiosas guerras civiles. A través de la pugna entre unitarios y federalistas se definieron durante el siglo XIX las fronteras externas de las naciones y la geografía interna. Las naciones en las que triunfó el centralismo se levantaron mediante la derrota de los poderes regionales, los cuales debieron quebrantarse para proteger al naciente poder central. En los países federales, los caciques regionales mantuvieron importantes recursos de poder, tales como empresas, tributos, fuerzas armadas, funciones administrativas e incidencia política en la arena nacional.

En el periodo entre siglos, las naciones latinoamericanas lograron condensar en su centro político e institucional las soberanías del Estado moderno capitalista: el monopolio de la moneda y el ejército, los más importantes tributos y empresas de las cuales extraer cuantiosas rentas, la justicia y el derecho, así como la conducción de la política externa; con mayor o menor participación regional en los acuerdos comerciales. Ya bien entrados en el siglo XX, desde los años 30, la centralización de los

* Profesor, Universidad Nacional de Colombia. direstre58@cable.net.co

sistemas políticos y de la política económica fue adoptada con mayor determinación en los países que emprendieron estrategias de desarrollo de los mercados capitalistas; fueran estos Estados unitarios o federales.

El marchitamiento del nivel intermedio en el siglo XX (1930 – 1980)

La dicotomía entre federales y unitarios cedió el paso a las diferentes posibilidades de implementación de estrategias de desarrollo desde el Estado, con el Estado, a su lado, o a pesar de él. En el reino de la ideología nacionalista, populista y desarrollista el margen de las autonomías locales y regionales cayó a su punto más bajo. El federalismo fue despojado de su contenido político: la capacidad de representar la nación mediante la presencia política de las regiones en la arena central; a cambio, se convirtió en un federalismo administrativo de funciones delegadas, compartidas o mantenidas difícilmente por fuera de la órbita de la determinación estratégica del centro.

El costo pagado por la construcción de los Estados Nacionales fue el sacrificio del protagonismo territorial, tanto en asuntos locales, como en la definición y manejo de las agendas nacionales. Sin embargo, estos Estados y modelos de desarrollo no garantizaron una presencia equilibrada en todo el territorio nacional. El desarrollo económico con sus mercados públicos y privados, los servicios básicos, y la presencia institucional se concentraron en pocas ciudades y regiones.

Si bien en la mayoría de países subsistió y persiste aún hoy día, un principio de representación política de las entidades territoriales en las instancias legislativas nacionales, la cantidad de población determina en mayor medida el número de congresistas. Al final, los territorios más densamente poblados y desarrollados poseen mayor representación política. A la concentración del poder económico le acompaña entonces la concentración del poder político en pocas entidades territoriales, las cuales dirigen la inversión pública y privada, reproduciendo la concentración y centralización del Estado y el mercado en pocos territorios.

Durante el siglo XX, en virtud del Estado y el desarrollo de enclave, muchas regiones y millones de pobladores se encontraron en los márgenes

nes de la modernidad, con precaria capacidad de incidir en los grandes asuntos nacionales, gestionar por sus propios medios los asuntos locales, y en situación de subordinación mendicante de apoyos a la nación para resolver desde sus necesidades básicas, hasta sus aspiraciones estratégicas.

El renacer de lo local desde la década del ochenta (1980 – 2000)

En la década de los años sesenta y setenta el miedo a la revolución de tinte campesino y a los nacionalismos anti norteamericanos, aportaron los motivos políticos para concebir y agenciar destacadas iniciativas que redujeran las disparidades regionales, y fecundaran polos alternos de desarrollo. La ampliación de los mercados internos, por la vía de la extensión de la inversión estatal y privada regional, fue el corolario económico de estrategias que acudieron, en muchos casos, a sistemas regionales de planeación. Todavía se le reconocía, y de qué manera, una responsabilidad activa a la intervención del Estado en la integración económica y política de la nación. El centralismo de los países unitarios y federales apareció como culpable de los déficits de bienestar social, de la estrechez de los mercados y de recurrentes problemas de legitimidad de los sistemas políticos: socialmente restringidos y territorialmente concentrados.

Es por eso que los procesos de descentralización iniciados desde la década de los años ochenta fueron recibidos con tanto entusiasmo. Tres necesidades parecían atender. Una ampliación de los sistemas políticos por abajo, es decir, introducir donde no existían, la elección de mandatarios locales; un incremento sensible de giros del presupuesto nacional a las entidades territoriales; y, una delegación de funciones y competencias relacionadas con la política social, principalmente la salud y la educación en sus niveles básicos. La democracia local llegó al socorro de democracias restringidas, ayudando a sepultar la época de dictaduras, sistemas bipartidistas o unipartidistas. Una vez más el reformismo territorial recobró una fuerza que no se experimentaba desde el siglo XIX. Sin embargo, su ímpetu motor no fue ya el fortalecimiento de las regiones contra el centro, sino el desarrollo institucional, financiero y político de los municipios

para suplir las carencias de la intervención central en múltiples localidades heterogéneas.

“La descentralización municipal” y “la descentralización centralizada” son dos adjetivos que caracterizan bien los alcances y limitaciones de una veintena de años de reformas territoriales. Mediante el primero se reconoce un vacío en el fortalecimiento del nivel intermedio y, con el segundo, se caracteriza el poco espacio de autonomía y libertad local para manejar recursos y competencias cedidas por la nación, pero perdurablemente controladas y sometidas celosamente a vigilancia y regulación central.

El eslabón perdido de las reformas territoriales

Sin duda, los procesos de descentralización ensanchan la representatividad territorial y el pluripartidismo político de los sistemas electorales, amplían la presencia estatal en territorios de precario desarrollo, difuminan la cobertura de políticas sociales básicas, incentivan la generación de mercados estatales, privados y comunitarios alrededor de las funciones y recursos descentralizados, y poseen la facultad de crear actividad política, social y empresarial entorno al mundo local. En países que no han superado la concentración del Estado, el mercado y la representatividad social y política, es sensible el aporte que, con perseverancia y a mediano plazo, las reformas puedan hacer para ampliar la “institucionalización” de las naciones, los poblados y los territorios internos.

Sin embargo, las reformas no han superado características de la arquitectura institucional de los Estados centralistas que impiden una mayor equidad interregional; además, estas aportan nuevas rigideces en el ordenamiento territorial y en las relaciones inter gubernamentales. Las localidades aparecen aisladas las unas de las otras, el nivel intermedio es el eslabón perdido de la nueva arquitectura institucional y la nación se sigue pensando desde un centro que omite el concurso regional en su construcción.

La rigidez del ordenamiento territorial

Lo primero que asombra es el temor a una descentralización que asuma un esquema institucional tan flexible como son de heterogéneas las capacidades y necesidades locales. Una cierta tradición hispana al legalismo uniforme contribuye a creer que las normas transforman de manera rápida y unívoca las diversas realidades territoriales. En América Latina, las fuerzas del pasado le temen al pluralismo institucional, aquel que se deriva del reconocimiento oficial de las autoridades, prácticas y principios de gobiernos en poblados andinos de tradición indígena. Pero también, se le teme a una flexibilidad institucional que rompa la distribución rígida de derechos y deberes controlados por esquemas uniformes desde el centro de la nación. En la actualidad, asistimos a un despliegue estratégico de las grandes ciudades en temas de desarrollo económico, comercio internacional, e incluso en procesos políticos y de participación ciudadana. En este ambiente, se presiona una mayor iniciativa tributaria y administrativa a las grandes ciudades, lo cual podría ser la puerta para reconocer, en virtud de mayorías políticas específicas, autonomía normativa y administrativa a todas o partes de las entidades territoriales.

Localismo sin mancomunidad

Nuestra descentralización pareciera reconocer una miríada dispersa de localidades, buenas para administrar servicios públicos, salud, educación y agua potable, asuntos de policía, seguridad ciudadana y proyectos de lucha contra la pobreza. Es tan fuerte la lógica del reconocimiento de la especificidad y los derechos de lo local, que la reforma no ha podido evitar convertirse en un muy fuerte incentivo a la pulverización de la representación política y de la administración pública. Es decir, a nivel local, decenas y centenas de agrupaciones y partidos se crean para competir en la contienda electoral. La fragmentación de los partidos nacionales, cuando no su definitivo fenecimiento, es un resultado observado en varios países. Por otra parte, decenas y cientos de nuevos municipios se han creado ante el reconocimiento de la micro representación local. La clase política de

provincia se hace así a recursos y funciones que les negaban sus respectivos centros regionales.

El corolario de lo anterior no podría ser otro que la dificultad de establecer vigorosas y duraderas asociaciones entre entidades territoriales, o mancomunidades como se les denomina en muchos países. La cooperación internacional, aliada con esclarecidas fracciones de la burocracia estatal, pone a disposición fondos y bolsas de recursos para el emprendimiento de proyectos regionales que obligan las alianzas entre localismos. Sí bien el regionalismo administrativo, de planeación y por proyectos gana consenso en la región, el regionalismo político, es decir, la representación política de las regiones, es temida. El fantasma de la disolución nacional es traído desde el siglo XIX; su capacidad de alimentar una verdadera amenaza no es desdeñable en países en donde una alta conflictividad política se relaciona con mayorías territoriales en contienda. Tal es el caso de Colombia y Bolivia.

Responder por el bienestar sin poseer ni autonomía ni medios

Con el paso de los años aumenta la presión para que las localidades asuman una responsabilidad creciente en la reducción de la pobreza y en el bienestar general de la población. Para tal fin cuantiosos recursos se han girado mediante la descentralización, completados por importantes programas presidenciales, y además, por la cooperación internacional. La novedad no es la exigencia de cofinanciación local en los programas, sino la generación local de mayores recursos para asumir los logros del bienestar. Aunque generalmente los gobiernos locales pueden realizar un mayor esfuerzo en este sentido, también es cierto que los gobiernos nacionales son francamente temerosos y reacios a descentralizar mayores capacidades de generación local autónoma de recursos. En otras palabras, hasta ahora los procesos de descentralización han sido claros en descentralizar el gasto nacional, pero todavía no se emprenden grandes estrategias para descentralizar la capacidad de generación de ingresos y activos nuevos en los territorios. En la agenda se encuentra discutir una reforma tributaria que otorgue mayor capacidad de recaudo a los territorios, aunque se teme una “autonomía fiscal” que delegue, no solo el cobro, sino la creación de algunos impuestos a los territorios.

El problema territorial de la representación política

Desde una perspectiva progresista, los procesos de descentralización interesan porque condensan varias demandas de equidad. El derecho a dotarse de sus propias mayorías políticas en cada ámbito territorial. El derecho a acceder a bienes meritorios tales como la salud, la educación, el agua potable y el saneamiento básico.

No obstante, y prestando una equívoca pero insinuante expresión a la tecnocracia: la descentralización adolece “fallas de diseño”. Existe el derecho a la representación política en el nivel local y en el intermedio, pero se mantiene una escasa representación local en el intermedio. Es decir, la población municipal no está representada de manera equilibrada en las corporaciones de elección popular superior. Así las cosas, los poderes intermedios no representan de manera adecuada, equitativa, a sus jurisdicciones internas; sino que son tomados por la clase política de la capital y los territorios más prósperos y poblados del departamento o la provincia.

El problema nacional de la representación política territorial

De esta manera, el nivel intermedio no representa adecuadamente al conjunto de sus localidades ante la nación. Asociaciones gremiales de las localidades y de los niveles intermedios han sido estimuladas o creadas en virtud de las reformas territoriales. Así, la representación ha ganado en diversidad, al lado de la partidista se despliega la gremial; una es más ideológica, la otra intenta construir agendas propias a los territorios, más allá de la confrontación partidista.

Como ya se advirtió, el principio liberal de la representación política por mayoría determina el número más significativo de congresistas, en vez del principio de la representación equitativa entre entidades territoriales. De esta manera, una vez más, unos territorios están sub representados, mientras que otros, lo más poblados y desarrollados, concentran la capacidad de incidencia en la asignación de inversiones nacionales en los territorios. Ningún proceso de descentralización ha superado esta situación que parece haber sido necesaria en la construcción de los Estados nacio-

nales latinoamericanos. En la agenda de las décadas a venir está entonces la discusión sobre la representación política de los territorios ante la nación, y de estos ante el mercado mundial y las negociaciones de integración entre países, bloques regionales y territorios fronterizos.

El desarrollo nacional sin el concurso de la nación

En nuestros países las naciones son principalmente los órganos, instancias, instituciones y empresas que residen en la capital de la república, y que extienden de manera funcional sus aparatos y soberanías de manera desigual sobre los territorios interiores. Los planes de desarrollo nacionales determinan la inversión pública en la geografía nacional. Ese gasto no supone ningún principio de descentralización, sino generalmente de desconcentración y delegación de funciones administrativas y tributarias de la nación entre las entidades territoriales. Generalmente, la inversión nacional en los territorios es una manifestación del centralismo, es decir, de la alta dependencia territorial de los procesos de asignación centrales; los cuales, como se ya se advirtió, son desigualmente apropiados por algunas clases políticas y empresariales de ciertos sectores y territorios.

En la agenda está un doble desafío. Por una parte, ser capaces de concebir el desarrollo nacional como crecimiento de todos los territorios de la nación y, por otra, convocar a los representantes territoriales a la construcción de los planes nacionales y la repartición de la riqueza.

Definir las prioridades nacionales con la nación

Los planes de desarrollo e inversiones podrían distinguir una parte general y otra territorial. En virtud de la búsqueda de la equidad y la cualificación del debate público, deben hacerse explícitos los criterios de asignación de inversiones discriminatorias entre territorios. Variables tales como el producto interno bruto per cápita, los índices de necesidades básicas insatisfechas, la línea de ingresos, el índice de calidad de vida y desarrollo humano, deben contrastarse contra las transferencias, los programas presidenciales y demás inversiones nacionales en los territorios.

Una vez más, inspirados en un criterio de equidad y formación política, los representantes políticos y sociales de los territorios debieran inmiscuirse en la discusión de las prioridades nacionales, así como en su traducción en planes y programas de desarrollo e inversiones. La discusión nacional podría también portar sobre el concurso de las entidades territoriales en la implementación y financiación del plan nacional de desarrollo. Completan estos criterios de pedagogía política la exigencia de planes de desarrollo participativos en el nivel intermedio y local. Conviene que la planeación territorial distinga dos partes. Una, mediante la cual defina los aportes a los objetivos nacionales y la concurrencia en su implementación, y, la otra, los objetivos, recursos y medios de las prioridades territoriales. La gestión de abajo hacia arriba, y el apoyo de la nación al logro de metas abajo, tendría criterios claros y explícitos, públicamente debatidos en esta dinámica de elaboración de los planes nacionales y territoriales de desarrollo.

Desarrollo económico territorial y participación (2000 – 2020)

Mientras que en las décadas de los años sesenta y setenta del siglo pasado la cuestión territorial refería básicamente a la lucha contra las disparidades en el desarrollo económico interregional, el proceso de descentralización, emprendido desde los ochenta, se basa en la difusión de asuntos específicos de la política social, además de estimular el reconocimiento político de las autoridades locales. De un período a otro pasamos, de los territorios de planificación y desarrollo sin fortalecer la representación política, a los territorios con responsabilidad política en la prestación de servicios. Quizás por una vez la historia proceda de manera dialéctica. En todo caso es deseable que así sea, en la medida en que la descentralización administrativa y política debe complementarse con la descentralización económica y de planeación.

Si esto fuera así se regresaría, de cierta manera, a las discusiones y potencialidades de la cuestión regional, que tanta efervescencia y expectativa tuvo en el siglo XIX. Unos territorios con manejo estratégico suponen la construcción de capacidades políticas y económicas: pensar y ac-

tuar desde la generación de ingresos, hasta la prestación de servicios; desde la integración de la infraestructura física y virtual de las comunicaciones, hasta la investigación regional en ciencia y tecnología; desde la generación de ingresos y empresas, hasta el cobro de los impuestos; y desde la lucha contra la pobreza, hasta los criterios del desarrollo económico deseable.

¿Cuál sería la geografía institucional de dichos territorios? Unos asuntos deben resolverse a nivel local, otros en el nivel intermedio; pero también se reconoce la necesidad de la mancomunidad entre localidades, y se hace un llamado a la construcción de regiones desde las cuales se protejan los grandes sistemas medio ambientales y se construyan megas infraestructuras de comunicación y desarrollo. ¿Cuántos niveles territoriales sería prudente tener? Muchos, los necesarios según los casos, la dimensión de los problemas, las potencialidades y las intervenciones que se requieran.

¿Pero y entonces, en donde construir la relación entre mercado, instituciones y representación? Dicho con otras palabras, en qué ámbitos territoriales y en cuantos se debe relacionar el desarrollo económico, la regulación pública y la elección de mandatarios? ¿Sólo en los ya existentes, o en cuantos escenarios territoriales se creen para articular la naturaleza, el desarrollo y la política? Es más difícil aventurar una respuesta única que recomendar criterios generales. Por ejemplo, no sería prudente obligar eventos electorales para alianzas esporádicas o proyectos específicos. Por el contrario, si las relaciones inter administrativas se vuelven perdurables y su ámbito de acción se explaye sobre muchas materias, el debate público merece traducirse en contienda electoral. Además, toda creación de administración pública con responsabilidad política debiera someterse a escrutinio y refrendación popular por las poblaciones implicadas. Este criterio, además de democrático, invita a la prudencia pues sólo en los casos en los que ya se haya construido identidad política y cultural colectiva se refrendarían las entidades territoriales nuevas.

Un último comentario para abordar una inquietud crítica. En la medida en que se recomienda impulsar muchas y permanentes asociaciones territoriales por objetivos y, a la vez, se justifica no traducirlas todas en entidades territoriales políticas, entonces acaso no se estaría estrechando el margen de lo político en los llamados territorios estratégicos. La res-

puesta es afirmativa si se reduce lo político a lo electoral; pero si lo político es el debate público, sometido a reglas claras, conocidas y transparentes, con participación plural y garantías de incidencia, entonces lo más recomendable es incentivar un salto cualitativo a la planeación participativa en todas las asociaciones territoriales para el desarrollo.

Bibliografía consultada

- Alcaldía Mayor de Bogotá (Colombia) (2005). *Desarrollo social y democracia local*. Foro de Biarritz. Bogotá: Editorial Retina Ltd.
- Becker, Alejandro; Chica, Carolina y Miguel Eduardo Cárdenas (comp.) (2003). *Ordenamiento territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. Bogotá: GTZ-Fescol.
- Becker, Alejandro; Castro, Sandra y Miguel Eduardo Cárdenas (comp.) (2004). *Desarrollo de las regiones y autonomía territorial*. Bogotá: GTZ-Fescol.
- Boisier, Sergio; F. Cepeda; J. Hilhorst; S. Riffka; F. Uribe-Echevarría (comp.) (1981). *Experiencias de planificación en América Latina. Una teoría en busca de una política*. CEPAL- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES. Santiago de Chile.
- Cárdenas, Miguel Eduardo (coord.) (2005). *La reforma política del Estado en Colombia. Una salida integral a la crisis*. Bogotá: Fescol-Editorial Cerec.
- Carrión, Fernando (ed.) (2003). *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO- OEA-Parlamento Andino.
- Castaña, Alicia; Reposo, Isabel y María L. Woelfin (eds.) (2002). *Globalización y territorio*. Rosario: Red iberoamericana de investigadores sobre globalización y territorio.
- Economía, Sociedad y Territorio (México) (2004). Vol.IV, núm. 15, enero – junio. México: El Colegio Mexiquense, A.C.
- Economía, Sociedad y Territorio (México) (2006). Vol.V, núm. 20, enero – abril. México: El Colegio Mexiquense, A.C.
- Fes (Ecuador), Ildis (Bolivia) (2005). *Descentralización en perspectiva comparada. España, Colombia y Brasil*. La Paz: Plural Editores.

- Licha, Isabel (ed.) (2002). *Gerencia social en América Latina*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo - BID.
- Restrepo, Darío I. (2006). *Historias de descentralización. América Latina, Europa y Estados Unidos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Restrepo, Darío I. (ed.) (2007). *20 años de descentralización en Colombia: presente y futuro*. Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial. Bogotá: RINDE
- Uribe-Echevarría, Francisco (1998). *Región: punto de fuga. Encuentros y desencuentros*. Bogotá: Universidad de los Andes, Cider.