

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**

**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](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>	

# Diálogo regional, descentralización y reforma constitucional en la Región Andina\*

Gustavo Vega\*\*

Cuando se trata de discutir sobre despolitización de tribunales, cortes y organismos de control, la ciudadanía no tiene reparos en tener una sola posición. Frente a los diferentes enfoques acerca de una nueva constitución, éste es un tema suficientemente compartido como para que se encienda el debate. Al ponerse sobre el tapete las autonomías, descentralización, regionalización, relaciones sensibles entre el gobierno nacional y los gobiernos municipales y locales, se producen, eventualmente, ribetes de polémica y pasión.

El CONESUP, a finales de Agosto de 2007, entregará al país una propuesta, a manera de partitura o guión, después de haber recogido unas 700 iniciativas orgánicas de la ciudadanía que se han desempeñado como los registradores del parecer de la población. La Asamblea Constituyente podría servirse de esta información como plataforma de trabajo.

Hemos notado que este tema es, en efecto, lo más difícil en el camino de la conquista de consensos. Precisamente por eso, la posición de los juristas del CONESUP quizás esboce diferentes escenarios sobre el tema porque no existe un catecismo sobre la materia.

Las ciudades de Estado griegas Esparta, Itaca, Atenas, y todas aquellas que pertenecieron a un esplendor especial de la humanidad, tenían posi-

---

\* Palabras de inauguración del Seminario Internacional “Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina” realizado en agosto de 2007 en la sede de FLACSO-Ecuador.

\*\* Presidente del Consejo Nacional de Educación Superior - CONESUP.

ciones autonómicas y solamente las guerras las unificaron, particularmente las guerras médicas. La invasión de los medos y persas provocó una alianza estratégica entre estas ciudades. Solas no hubiesen podido triunfar. La guerra del Peloponeso es un buen ejemplo de cómo una buena base comunicante estuvo por encima de cualquier ingenio griego.

Continuando en la historia, encontramos a la liga hanseática, la ciudad europea con una realidad propia y autonómica que provocó una importante articulación con la ayuda del comercio, ingrediente central que contribuyó a la unificación.

Más adelante, Alemania y Francia se constituyeron en dos patrones opuestos de lo que significa la naturaleza de sus sociedades sobre la base de una centralización y descentralización. Estos son dos ejemplos emblemáticos de cómo se puede construir un país con esquemas separados y absolutamente diferentes.

En Francia, tan sólo en París, se percibían posiciones separatistas como en algunas regiones fronterizas con Alemania, Estrasburgo, por ejemplo. Estos sectores estaban más próximos a culturas vecinas, pero la “Ciudad Luz” copó la atención de Francia, así como Marsella, segunda ciudad en importancia pero muy distante del manejo de la condición política. En cambio, Alemania manejó particularmente un proyecto federalista.

La unificación de Italia duró ocho siglos. Los estados pontificios y, finalmente, el genio de Garibaldi, morigeraron las diferencias. Al norte, Florencia, Pisa, Bolonia y otras ciudades tenían bastante poder, sobretudo a partir del renacimiento. Pero era muy difícil que se pongan de acuerdo respecto a la unión.

El proceso fue horizontal y de largo aliento en donde se tuvieron que superar diferencias tradicionales. En el caso de América, movimientos separatistas fuertes han ocurrido en Québec, Puerto Rico, Santa Cruz de la Sierra y Arequipa, con tonos y matices diferentes.

Québec obedeció a una franca confrontación entre el imperio galo frente al anglosajón en proceso de incursión en América del Norte. Precisamente, la demografía más alta de franceses en esa provincia hizo pensar en una sociedad más vulnerable frente a la insurgencia de la sociedad anglosajona. En Puerto Rico eso se vislumbró por la presencia vertical, piramidal del imperio, lo que llevó a que los sectores separatistas aviven reiterativa-

mente su propuesta de liberación. Pedro Albizo Campos es un ejemplo heroico y pragmático de una posición liberadora y autonomista.

Arequipa en el Perú y Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, tienen más bien connotaciones diferentes a las anteriores y exhibieron propuestas autonómicas que consideraron étnica, cultural y hasta racialmente diferentes; aunque puede haber aquí una connotación fuerte desde el punto de vista ideológico y económico.

América en general ha tenido ejemplos difíciles de unificación, especialmente si hablamos de América Latina. Bolivia es un país que ha necesitado saliva para unificar realidades dispersas entre Sucre y la Paz. En estas ciudades se asientan en sitios diferentes el legislativo y el ejecutivo. Este hecho asoma como un pacto de honor en la sociedad boliviana, en el propósito de evitar la disolución de un Estado tan diverso.

En Sudáfrica pasaría algo semejante entre Johannesburgo y Ciudad del Cabo. Para unir posiciones discordantes los dos principales poderes del Estado tomaron asientos geográficos distintos en estas dos ciudades. Chile intentó, aunque está revisando su procedimiento, algo parecido. Valparaíso tiene la sede del Congreso y Santiago la del ejecutivo.

En Europa se han registrado, recientemente, ejemplos clásicos de un proceso autonomista, fuerte y cada vez más insurgente. Ha ocurrido en España, Yugoslavia y en la ex Checoslovaquia, esta última con una revolución de terciopelo. Allí se repartieron hasta las embajadas como con un bisturí, incruentamente. Yugoslavia en cambio fue escenario de una guerra dolorosa. En los procesos de luchas autonómicas el ingrediente religioso a veces inserta matices y pasión. Ortodoxos versus islámicos han protagonizado, junto al proyecto político, disputas sumamente amargas. España es un caso muy interesante. Aquí cabe un discurso independiente que no creemos comparable al caso ecuatoriano.

En la Constitución del 97-98 del Ecuador, se lograron intercambiar procesos importantes en los derechos de los pueblos indios y afro ecuatorianos, aunque por un voto no pudieron constitucionalizarse los grupos mestizos con personalidad propia como cholos y montubios, a pesar del fuerte interés para que este hecho se concretara. Curiosamente, sectores indígenas de mucha tradición y también esferas de la vieja y rancia derecha ecuatoriana, estuvieron en contra de este derecho para los grupos mestizos.



Luego del levantamiento de 1990, el grupo indígena todavía transitó en su época de oro y ha tenido una fuerte presencia en la Asamblea de 1998. Bajo su influjo se aceptó la llamada intercultural. La visión plurinacional no se logró. Hubo mucho debate sobre este tema porque había la preocupación de que lo plurinacional podría reventar en pedazos a un Ecuador que intentaba más bien unificarse.

El nombre del Ecuador es más geográfico que histórico. Lo planteó originalmente el Mariscal La Mar. Luego, tomó la idea el General Flores al intentar buscar una unificación en la diversidad original de Quito, Guayaquil y Cuenca, atomizadas entre sí con raíces propias y divergentes. Sin embargo, si se examina el censo realizado últimamente en el Ecuador, se notará que más del 70 por ciento de los jefes de hogar se siente mestizo, el 16 por ciento se siente blanco, el 6.8 por ciento se siente indio y el 2 por ciento respectivamente con pequeñas sub-variantes, se considera negro y mulato.

Pueden persistir dudas sobre el censo porque, como es evidente, las respuestas pasan por la auto-percepción sólo de los jefes de hogar y no de su familia y de toda la población. Lo cierto es que la representación de los grupos mestizos ha tenido mucha fuerza en la comisión actual de juristas del CONESUP y se aceptaron varios grupos con sus propias propuestas y planteamientos, tales como los montubios y chagras. Son grupos que van teniendo cada vez más una perspectiva diferente de la concepción macro.

En el Ecuador se ha incubado desde hace tiempo un diseño de escritorio, de una autonomía tipo Singapur, por elites particularmente asentadas en la costa y en Guayaquil. Hay que tomar el pulso de estas transformaciones y analizar como avanza el proceso. En este país, descentralización sin integración es un riesgo. La posibilidad de que Ecuador sea respetado en sus regiones, en sus culturas, sus tradiciones, sus acentos y su visión del mundo, es indispensable para un enfoque de equidad, porque en el Ecuador esta palabra es todavía un término exiliado del diccionario. Precisamente, por la falta de equidad las visiones autonomistas y descentralizadoras crecen como la espuma.

Cuando exista una mayor horizontalidad creemos que aparecerá un discurso más unificador. Pero argüir una descentralización a secas es peli-

grosso porque apunta a una desintegración. En los tiempos de García Moreno el progresismo, encabezado por Benigno Malo, propugnaba una tesis federalista, apuntando a un proceso de mayor equilibrio en el país. En esas épocas, una polaridad exclusiva determinaba un asiento de responsabilidades diversas. Ahora ha vuelto a cobrar actualidad la discusión de las autonomías en el Ecuador.

No obstante, tenemos que acopiarnos de toda la historia para no errar, pues la integración ecuatoriana no termina en sus propios linderos, sino que pasa por poseer una visión del mundo. Si a Italia le tomó 800 años unificarse no hay que asustarse de que América Latina ya se encuentre en ese proceso, encaminando a sus sociedades a la búsqueda del derrotero de convertirse en zonas amplias que les ofrezcan la posibilidad de sentirse con plena identidad nacional, regional, continental y planetaria sin contradicciones.

