

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

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

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>	

I. Integración

La descentralización como geometría variable

Fernando Carrión M.*

Introducción

Lo local ha adquirido gran importancia –casi omnipresente– en el campo de la descentralización; al extremo que lo local y la descentralización se los cree como si fueran sinónimos. Adicionalmente el localismo asume la condición de ideología, compartida con el municipalismo, el desarrollo a escala humana, el *small is beautiful* o el poder local, entre otros. Tan es así que la descentralización o el municipalismo o el localismo son planteadas como salidas o alternativas frente al agotamiento del Estado, caracterizado como centralista, ineficiente, distante, burocrático y monopólico.

Esta fuerte presencia de lo local viene de la mano del peso que adquiere lo global, porque son dos caras de la misma moneda, al extremo que Robertson (1992) definió al proceso bajo el neologismo de *glocalización*. Lo local nace con la globalización –que tiene su despegue en la década de los años 1980– y desde el principio lo global será entendido como su parte constitutiva y no como algo externo.

Desde este momento dos hechos marcaran el ascenso de lo local: por un lado, la generalización de la relación local/global a nivel planetario, que introduce una nueva dimensión en el proceso de descentralización: el ámbito internacional que –incluso– redefine las funciones de lo nacional¹

* Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de Flaco-Ecuador; Concejal del Distrito Metropolitano de Quito, editorialista *Diario Hoy*.

1 Por ejemplo, lo nacional en América Latina puede convertirse en un colchón de resistencia ante la globalización, redefiniendo el sentido y contenido de la soberanía nacional e integrándose a bloques subregionales, entre otros.

y, por otro lado, las nuevas relaciones mundiales que llevan a las instituciones tutelares del Estado y de la sociedad a readecuarse al nuevo signo de los nuevos tiempos.

En ese contexto, la globalización reestructura los territorios de manera significativa, al extremo que en unos casos se constituyen nuevos lugares subnacionales a partir de los cuales se demanda la localización (descentralización) y en otros se conforman ciertas regiones supranacionales altamente dinámicas en lo económico; aunque unas y otras articuladas entre sí. De esta manera se conforman los bloques regionales internacionales (CAN, Mercosur), los tratados binacionales de comercio (TLC) o los acuerdos de integración nacional fundados en la infraestructura (IIRSA), que en su conjunto redefinen las nuevas reivindicaciones de la descentralización, como mecanismo de articulación de lo local a lo internacional.

Sin embargo, el sentido de la propuesta localista o municipalista no es clara porque, por un lado, se la concibe como la célula básica del Estado a partir de la cual —y sobre la base de la suma de las mismas— se puede construir un nuevo modelo estatal² y, por otra, se parte de la consideración de que el municipio es la instancia estatal más próxima a la sociedad civil y, por tanto, más democrática (representa la diversidad), eficiente (conoce los problemas) y participativa (más cercana a la sociedad). Esta consideración se sustenta en el principio de *subsidiaridad*³, que plantea que los servicios deben producirse en el lugar más cercano a la sociedad civil; lo cual, extendiendo el concepto, lleva a justificar los procesos de privatización.

Una consideración de este tipo no tiene en cuenta que la autonomía política, sobre la cual descansa el localismo, no puede desconocer las condiciones en las que opera el conjunto de la economía; ni tampoco que la autonomía financiera del municipalismo se apoya sustancialmente en las transferencias de los recursos nacionales, tanto para garantizar su funcionamiento como para que exista redistribución territorial y la base material en la que se asienta el Estado no es más eficiente mientras más frag-

2 Se piensa como si la suma de municipios podrían construir un Estado.

3 “Tendencia favorable a la participación subsidiaria del Estado en apoyo de las actividades privadas o comunitarias” (DRAE).

mentado o pequeño sea. Porque si no se tiene en cuenta esta realidad, lo que se produciría sería una descentralización del poder político que redundaría en una excesiva centralización del poder económico o viceversa, que rompería con los equilibrios que se buscan.

Por otro lado, debilitar lo nacional con la extracción de los recursos y competencias para fortalecer lo local, sobre la base de la contradicción y el conflicto entre lo nacional y lo local, sólo lleva a erosionar –simultáneamente– lo nacional y lo local, como ocurre en la actualidad en el Ecuador: hay una implosión del gobierno nacional debido a la erosión (ineficiencia), deslegitimación institucional (escasa representación) y pérdida de centralidad (privatización), y una explosión de los gobiernos locales de las ciudades más pequeñas y pobres que tienden a reclamar recursos y obras públicas en sus comunidades, mediante reivindicaciones⁴.

Hay que tomar en cuenta que la descentralización no busca la desaparición del centro (el poder), porque no está concebida para que ello ocurra; sino para construir los equilibrios de poderes (centralidades) al interior del conjunto del Estado. Esto tiene una doble explicación: por un lado, es contraria a la privatización, porque ésta busca la transferencia de la centralidad (del poder) del Estado hacia el mercado (descentramiento) y por otro, es la búsqueda de la justa relación entre: las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales (descentralización horizontal, en todos los niveles del Estado); los niveles subnacionales (descentralización vertical, que define la armonía local/nacional) y, al interior de cada nivel (descentralización paralela, que construye democracia territorial).

Esta búsqueda del equilibrio de la centralidad bajo formas democráticas es un camino que tiene tres sentidos: acercar el poder a la población (proximidad, participación), construir nuevos poderes (modernización) y redistribuir el poder existente (equidad); todo ello, en la perspectiva de diseñar un nuevo modelo de Estado.

En otras palabras, es muy peligrosa la ruptura del equilibrio de poderes que puede producirse al momento en que se crean asimetrías cuando

4 En el país se está produciendo una implosión nacional por el deterioro creciente de las instituciones centrales y una explosión de lo local proveniente de los efectos perversos que el proyecto hegemónico de descentralización ha traído (Carrión, 2007).

uno de los niveles territoriales tiene mayor peso (municipios sobre consejos provinciales), cuando unos gobiernos locales tienen mayor primacía (municipios ricos sobre los pobres); cuando unas funciones tienen más poder (ejecutivo sobre legislativo) o cuando el mayor peso recae sobre un sector en particular (medio ambiente o turismo sobre salud).

No se trata, entonces, de transferir el poder (la centralidad) al mercado, porque eso no es descentralización sino privatización; tampoco de fragmentar el poder con el afán de que el mercado deje de ser regulado; y mucho menos de localizar el poder en ciertas regiones ricas que siempre han detentado el poder político y económico.

De allí que lo que busca la descentralización es generar el equilibrio democrático de los poderes estatales (centralidades) de manera integral (descentralización vertical, horizontal y paralela); pero además, convertirse en un medio (no un fin) para mejorar la democracia, la calidad de vida y el desarrollo. Por eso no es suficiente definir la descentralización solo a partir de la transferencia de competencias y recursos; así como tampoco de la elección de autoridades políticas subnacionales; porque si ese fuera el caso, América latina estaría descentralizada hace rato, por que se han transferido competencias, los gobiernos locales tienen más recursos y se eligen sus autoridades políticas.

Partiendo de la definición que la descentralización es una relación específica que busca construir el equilibrio de poderes, se puede afirmar que hoy este proceso sólo es posible alcanzarlo más allá de la relación local/nacional; esto es, en el ámbito lo internacional que los contiene. Se trata principalmente de un proceso político que nace en el conjunto de las relaciones de poder (centro) al interior del Estado, pero no en el marco de un Estado aislado, sino en el contexto de las mutuas determinaciones internacionales. Tal situación es así porque la descentralización es una relación que tiene una geometría variable donde la centralidad (poder) se redefine en contextos específicos. Una de estas modificaciones fundamentales tiene que ver con la reforma del Estado en el ámbito de la descentralización; pero no en el contexto local o nacional, sino en el ámbito supranacional; asunto que antes no estaba presente y que hoy es imprescindible considerarlo.

En otras palabras, en la actualidad la descentralización no es un tema local como generalmente se cree; tampoco nacional como generalmente

se afirma; sino internacional y global, como se lo empieza a comprender. De esto tratará este artículo: del componente internacional de la descentralización desarrollado a través de dos secciones: la primera, que busca describir lo que acontece en el bloque regional de la Comunidad Andina de Naciones; y la segunda, donde se describe la geometría variable de la descentralización gracias al componente internacional. Es decir, dos temas actuales propios de la globalización.

Descentralización en el ámbito de un bloque regional: la CAN

La descentralización –en esta nueva fase⁵– entra con fuerza en América Latina a partir del peso que tiene la globalización; momento cuando se redefinen las relaciones en los espacios nacionales sobre la base del impulso de las propuestas de reforma del Estado y de la constitución de una masa gravitatoria de organización del territorio a escala continental: ciertas regiones y localidades subnacionales buscan y son obligadas a integrarse supra-nacionalmente gracias a su nueva funcionalidad, producto de la atracción que muestran la dinámica del mercado mundial en determinados ámbitos.

Allí están, por ejemplo, las propuestas estatales de ajuste, privatización y apertura aplicadas desde mediados de la década de los años 80 del siglo pasado en la región. Las políticas de apertura comercial que se sustentan en la caída de las fronteras comerciales, en la disminución de los aranceles, en el impulso de los tratados de libre comercio y en la integración de ciertos mercados, entre otros, tienen una directa vinculación con la redefinición de la función de los territorios; pero también están amparadas en las políticas eufemísticas de modernización del Estado, amparadas en una privatización que reduce el peso del Estado y que, por tanto, traslada la centralidad hacia el mercado (descentramiento).

5 En otros momentos de la historia de América Latina se tuvieron importantes propuestas para transferir el poder central; allí están, por ejemplo, el debate todavía no resuelto del Estado unitario o federal al momento de las independencias; la creación de los polos de desarrollo, las propuestas de regionalización o la relocalización de las capitales, entre otras. Ver Carrión (2003).

Estos elementos generan una fuerza centrípeta proveniente de las condiciones macro de la globalización; es decir, del hecho que la mundialización de la economía, la política y la cultura producen una tendencia a la localización de sus efectos, que se expresa en la re-configuración de los territorios regionales y nacionales, así como a un fortalecimiento de ciertos lugares estratégicos (lo local) (Sassen, 1999). Y, por otro lado, una fuerza centrífuga que re-posiciona lo nacional en un doble sentido: en el ámbito de los bloques regionales con la finalidad de tener un peso mayor en el contexto internacional y en una re-funcionalización del Estado nacional con la finalidad de convertirse en un colchón de amortiguamiento de los efectos perversos de la globalización⁶.

Sin duda que la globalización genera una nueva territorialización de las relaciones Estado/sociedad, donde lo local juega una nueva función estratégica necesaria pero insuficiente para generar equilibrios⁷; es decir, para conducir a la descentralización. De allí que localización –y por extensión, regionalización– sin equilibrios democráticos de poder (centralidad) no sea descentralización; primero, porque la diversidad mal tratada puede ser un factor regresivo de mayor centralización: los municipios grandes son distintos a los pequeños, los industriales a los agrícolas, los fronterizos a los del interior y los de la sierra a los de la costa, entre otros; y segundo, porque depende cómo cada uno de ellos se integre estratégicamente o no a las regiones supranacionales o a las redes mundiales de ciudades. En otras palabras, no será descentralización si no se busca el equilibrio de poderes también en términos territoriales, tanto desde el punto de vista de la distribución de los recursos nacionales como de la inserción diferenciada a los procesos de globalización.

Estos procesos de integración de las localidades a las regiones supranacionales son heterogéneos porque tienen funciones que vienen de adentro y de afuera; así tenemos las primeras, que pueden asumir la condición de

6 “La mayoría de los gobiernos nacionales han operado como mediadores de la articulación dependiente al sistema capitalista, pero esto no resuelve fragmentando las fuerzas populares en las instancias locales, para que ejerzan una soberanía miope, ocupándose de controlar las condiciones inmediatas de reproducción de su vida cotidiana” (Coraggio, 2004: 55).

7 “Las enormes desigualdades económicas cristalizadas entre comarcas, ciudades, y regiones en general, hacen ilusorio pensar que un sistema con fuerte peso local en las decisiones conducirá a una mayor igualdad y solidaridad en la sociedad” (Coraggio, 2004: 53).

fronteras sea como bordes binacionales⁸, puertos o aeropuertos o de economías complementarias; y las segundas que se sustentan en las relaciones internacionales o en la emergencia de ciertos territorios nacionales que tienen vocación productiva y comercial demandada por los procesos de integración (Santa Cruz, Guayaquil) o de la constitución directa de bloques regionales (Unasur; Mercosur); unas y otras exigiendo visiones nacionales que vayan más allá de las localidades funcionales, de tal manera que las restantes no se queden por fuera.

La CAN no está exenta de estas cualidades; hoy mismo se encuentra en un franco proceso de redefinición como área de integración, desde su relanzamiento en 1996. Se ha construido una institucionalidad que cuenta con un parlamento, una secretaría ejecutiva, un tribunal de justicia, entre otros; con precarias capacidades funcionales, políticas y económicas. Es una propuesta de integración en ciernes que compite, por un lado, con ciertos países con Tratados de Libre Comercio (TLC) con los EEUU o con bloques como la Unión Europea o con la Alternativa Bolivariana (ALBA) y por otro, desde sus regiones con la búsqueda de integración hacia el Mercosur o la cuenca del Asia-Pacífico.

En este complejo contexto de integración, los países de la CAN buscan redefinir sus procesos de descentralización, donde los temas constitucionales se han convertido en uno de los elementos centrales para definir los proyectos. Los mecanismos han sido altamente variados en cada lugar; sin embargo, podríamos decir que se han seguido dos caminos predominantes que muestran la importancia política que le han asignado cada uno de los países al tema.

Por un lado tenemos la conformación de sendas asambleas constituyentes en Colombia (1991), Bolivia (2007) y Ecuador (2008) en cuyos marcos se incorporan de manera explícita los contenidos de los proyectos de descentralización y, por otro, las convocatorias a plebiscitos en Venezuela (2007) y Perú (2005) con resultados negativos porque la mayoría de los votantes se pronunciaron de manera contraria a las propuestas de cada

8 Pero también bordes nacionales móviles como, por ejemplo, de los Estados Unidos frente a América del sur, que su límite ya no está en el Río Bravo sino en Panamá; y todo por las políticas de interdicción del narcotráfico, el terrorismo y la migración ilegal.

uno de los gobiernos. Las situaciones nacionales de los proyectos pueden caracterizarse de la siguiente manera.

En Venezuela, con el plebiscito de 2007, se consultó respecto de la reconstitución de un federalismo *sui generis*, que tendía a recentralizar en los departamentos la acción del gobierno nacional, produciendo un fallido proceso de reconstitución de la centralidad. En la práctica era regresivo y no resolvía el equilibrio de poderes, porque en la relación nacional-departamental-local se fortalecía el ejecutivo nacional (presidencialismo).

En Perú, con la consulta del 2005, se pretendió normar un interesante proceso de regionalización autonómico que se viene discutiendo desde hace mucho tiempo en el país; es decir, de producir un gobierno intermedio que viabilice la descentralización. Producto de la negativa de la población, el proceso vuelve a quedar trunco; cuestión que ahora –por la inercia de los procesos internacionales– tiende a imponerse una vía asimétrica que viene desde el exterior, donde se fortalecen ciertas localidades estratégicas en detrimento de otras. En suma, el debate y la construcción de alternativas generales de descentralización se encuentran dentro de la inercia internacional que viene de los acuerdos con los EEUU vinculados a los tratados de libre comercio (TLC) y a la búsqueda del Brasil por encontrar su salida a la cuenca del Pacífico. Esta situación está llevando a un proceso en que las condiciones externas serán las que determinen el fortalecimiento de ciertas localidades ubicadas estratégicamente, lo cual les potenciará asimétricamente pero no significará un equilibrio de poderes.

En Bolivia se confrontan dos modelos de Estado que se especifican en dos proyectos de descentralización, anclados en territorios específicos, sin que hasta el momento se encuentre un camino que rompa con el virtual empate de fuerzas existentes. Por un lado, tenemos la aprobación en la Asamblea Constitucional de la nueva Constitución boliviana, que cuenta con un proyecto explícito de descentralización y que encuentra espacio privilegiado en el espacio altiplano con fuerte componente étnico y, por otro, la propuesta de autonomía impulsada por seis departamentos de la región del sub-trópico, que llevan a una situación dual extrema con visos de un entrampamiento peligroso. Claramente se observa una confrontación de dos proyectos de descentralización y desarrollo.

En Colombia se vive un importante reflujó hacia el centro, amparado en el conflicto armado. El presidencialismo se ha visto fortalecido en la práctica, por encima de la nueva Constitución aprobada; lo cual no significa que sea inconstitucional, pero sí que haya un retroceso importante respecto de sus características iniciales.

En el Ecuador, desde finales del 2006, con la elección de las nuevas autoridades nacionales –básicamente del Presidente de la República– se plantea que las regiones se conviertan en el elemento central de la reconfiguración del Estado en el territorio. La propuesta parte del gobierno nacional, lo cual significa que por primera vez ésta instancia estatal entra como actor relevante al proceso y, además, llega a un escenario significativo como es la Asamblea Constituyente donde se redacta la carta magna del país; de esta manera, uno y otro (actor y escenario) permiten abrigar la posibilidad de diseñar un proyecto de totalidad y no desde las partes como había sido la norma hasta ahora⁹. Esto ha significado un viraje importante en los proyectos de descentralización que estaban construyéndose con una cierta hegemonía (autonomías y municipalista). Este viraje alcanzó dos dimensiones significativas que bien vale la pena señalarlas:

- Por un lado y quizás el más importante sea el cambio en los intereses del proyecto para no responder a las demandas fragmentadas: de un sector localizado territorialmente (regionalismo), de un ámbito institucional particular (municipalismo) o de un grupo social específico (etnia); que son propuestas provenientes de sectores específicos, que terminan siendo excluyentes entre sí; situación que ha conducido a la existencia de un conjunto de leyes pensadas por segmentos y no desde y para su totalidad; entre las que se pueden señalar: las leyes de los regímenes parroquial, municipal y provincial así como las de Manabí, la Amazonía y Galápagos, entre otras, que poco o nada se relacionan entre ellas. Esto significa que los proyectos de descentralización prove-

9 Esa ha sido la tónica de las propuestas en el Ecuador: pensar por partes y fraccionadamente. Así, las parroquias hacen su propuesta para su nivel, como lo hacen los municipios y provincias; también las que nacen desde localidades como Guayaquil que diseñan proyectos para su ámbito; o desde ciertas condiciones étnicas como los pueblos y nacionalidades indígenas; todas ellas sin que haya la coherencia mínima entre ellas, como para conformar el diseño de un nuevo Estado.

nían de demandas particulares que llevaban a iniciativas unilaterales y no como en las condiciones actuales en que se empieza a desarrollar un proyecto nacional; gracias a que el gobierno nacional entra como un actor privilegiado, que puede diseñar una estrategia general nacional e internacional y que cuenta con un espacio ideal para diseñar un modelo de estado descentralizado: la Asamblea Nacional Constituyente. De esta manera se intenta pasar de un proyecto concebido por partes a uno que intenta pensarse integralmente.

- Por otro lado, se produce una pérdida de peso político de los tres proyectos que mayor importancia tienen en el país. Allí están, primero, la propuesta de autonomías que nace en la ciudad de Guayaquil –bajo el liderazgo de su alcalde Jaime Nebot, posteriormente retomado desde Quito por el alcalde Paco Moncayo así como por otras autoridades locales y provinciales–; y que expresa los intereses de las ciudades y provincias ricas beneficiadas de las transferencias discrecionales de los recursos económicos, de las partidas extra-presupuestarias, de las donaciones del impuesto a la renta y de las asignaciones automáticas; pero también de la vocación productiva que le permite insertarse de manera dinámica a la globalización. El segundo nace de las demandas de los municipios (AME) y de los consejos provinciales (CONCOPE), apoyados por cooperación internacional. En este contexto se sostiene la necesidad de un fortalecimiento del municipio y la provincia gracias a la transferencia de recursos y competencias. Lo que hemos tenido hasta ahora son propuestas de las parroquias que quieren ser municipios, de los municipios que quieren eliminar los concejos provinciales y de estos que buscan convertirse en instancia de gobierno en contra de las gobernaciones.
- Y el tercero nace de las reivindicaciones de los pueblos y nacionalidades indígenas por contar con un Estado plural, que les reconozca sus derechos. Básicamente su propuesta se sintetiza en la idea de un Estado plurinacional.

La geometría variable de la descentralización

Si partimos del hecho que la descentralización busca modificar la “concentración de la centralidad”, podremos convenir, por un lado, que el concepto centro hace referencia a una relación: el centro siempre es de algo; tan así que la geometría lo define en los siguientes términos: “Punto interior del círculo, del que equidistan todos los de la superficie”. Y, por otro, que una modificación del punto que es centro o de los puntos que son parte del círculo o la circunferencia, producen un cambio en la relación o, lo que es lo mismo, que el centro es cambiante como lo es la descentralización. Esto significa que hay una geometría variable en la descentralización, según los cambios que se introduzcan en la relación que le da sentido: sea en el centro o en la periferia.

De allí que se debe partir señalando la importancia que tiene que considerar en cualquier propuesta de descentralización el análisis del “círculo y la circunferencia”; esto es, el Estado en su conjunto (círculo) y el ámbito local, nacional o internacional en el que se inscribe la relación (circunferencia), así como tener en cuenta los cambios históricos, previsibles y posibles de las propuestas.

De allí que no se trata sólo de debatir proyectos particulares de descentralización provenientes de determinados sectores sociales o territoriales, sino de retomar la discusión respecto del modelo de Estado que se propugna. Para que ello ocurra hay que definir la ubicación que tiene la centralidad (poder) al interior del Estado, porque ese es el objeto inicial y último de la descentralización: distribuirlo democráticamente a partir de las relaciones que configuran los ámbitos específicos. Por eso la importancia del debate sobre el significado de la distribución de la centralidad para la construcción de los equilibrios con poderes autónomos y democráticos (equidades y participación) y con la generación de mecanismos e instrumentos para resolver los problemas (eficiencia y eficacia).

Ejemplos de proyectos parciales que buscan afectar la centralidad, pero que terminan por reforzarla pueden ser por ejemplo: la propuesta de Pinochet para Chile, que se concretó en una efectiva transferencia de competencias hacia los municipios, pero sin que haya un énfasis democratizador de la centralidad, sino de privatización de ciertas competencias (salud

y educación) que modificaron el centro (poder) del Estado en beneficio del mercado. Sin embargo, no se transformó la centralidad –es decir, no se distribuyó el poder– al extremo que hoy día la Presidenta Bachelet –socialista de militancia– tiene en el gobierno nacional la competencia del transporte urbano (Ministerio de Transporte) y no en los municipios; situación que le produjo una caída en la aceptación ciudadana de más de diez puntos cuando decide impulsar un proyecto de transporte colectivo para Santiago (Transantiago), por encima de las municipalidades; es decir, que el manejo nacional de una competencia estrictamente local –como el transporte de una ciudad– puede producir desequilibrios nacionales que –incluso– conducen a la afectación de las localidades.

El caso de México también es bastante aleccionador, en el siguiente sentido: de un país federal altamente centralista en el que cohabitaban el partido, el gobierno y el Estado, se llegó a la llamada transición política que teóricamente buscaba democratizar y descentralizar, pero en la realidad ha tenido un alto costo que ha llevado a una marcada división del país en dos partes: el norte articulado a los EEUU gracias al TLC y el sur cada vez más cerca de Centro América¹⁰. Esto supone tener en cuenta que la descentralización requiere de una base material donde expresarse: el territorio, donde también tiene que haber equilibrio de poderes; unos que surjan de las reformas propias del Estado nacional y otros de los cambios en las relaciones internacionales que introduce la globalización.

También se pueden señalar las limitaciones que tiene una descentralización que privilegia a uno de sus componentes principales, sea el fiscal, el administrativo o el político, porque conduce a un mundo ilusorio altamente complejo y problemático. Ilusorio porque una redistribución de recursos, por ejemplo, en un contexto de fortalecimiento significativo del presidencialismo puede neutralizar las medidas señaladas y no aportar a la redefinición de la estructura de Estado o, también, transferir recursos a los municipios, donde unos reciben más que otros, cambia un poco para no cambiar nada. Y problemas como aquellos que vienen de algunos países

10 Esto ha ocurrido en muchos de los países de la región, donde se observa un proceso de polarización política muy claro, que tiene su medición en los procesos electorales: Bolivia entre este y oeste, Perú entre norte y sur, como lo es en Brasil; Ecuador entre costa y sierra.)

que se fueron por la línea de fortalecer primero la descentralización política –esto es la elección de las autoridades municipales e intermedias (departamentos, estados, provincias)– pero sin recursos ni competencias, lo cual ha conducido a una deslegitimación del proceso en su conjunto: de la descentralización, de las autoridades y de las instituciones. Una situación como la descrita es sumamente peligrosa, porque una descentralización unilateral sustentada sólo en uno o dos de sus instrumentos (autonomía política, económica y administrativa) puede conducir a desacreditar o a neutralizar el conjunto de la propuesta.

En el caso ecuatoriano, el proceso se inició con un fuerte proceso de descentralización fiscal, acompañado posteriormente por un esquema fallido de transferencia de competencias, sustentado en convenios bajo la modalidad uno a uno o a la carta, que paralizó el proceso y que dificultó el rediseño institucional integral. Hoy la mayoría de los municipios ecuatorianos cuentan con muchos recursos –si se los relaciona con la poca capacidad de gasto que tienen– y con pocas competencias¹¹, que lleva a que el régimen seccional autónomo maneje entre el 33 y el 34 por ciento del presupuesto nacional y donde sólo 7 de los 220 municipios concentran más del 74 por ciento de los recursos.

Tres reflexiones al respecto: muchas instituciones sub nacionales no tienen capacidad de gasto; no hay una correlación entre el incremento de recursos y el incremento de competencias; y hay una distribución asimétrica de los recursos económicos en beneficio de los municipios grandes. En otros casos, el seguir la línea de transferencia de competencias pero sin recursos, lleva a un doble problema: se transfiere el déficit nacional a los niveles sub nacionales y se llega al absurdo de tener responsabilidades que no pueden cumplirse.

Por otro lado, es importante considerar el ámbito de las relaciones que configuran la centralidad y por tanto, su reversión. En este sentido, hoy es impensable un proceso de descentralización si sólo se considera lo local y nacional; es imprescindible un cambio de eje fundamental con la incorporación de las relaciones internacionales, porque se ha producido un movimiento de la centralidad; es decir, de la relación de poder. En esa

11 A pesar de que prácticamente pueden hacer lo que deseen y no estar obligados a realizar nada.

perspectiva, se puede afirmar que existe una geometría variable que caracteriza a la descentralización y que debe ser tomada en cuenta.

Su consideración internacional no debe ser entendida a partir de la búsqueda o imposición de modelos a seguirse, sea como caso exitoso o como construcción ideal¹², venida de la cooperación internacional. Se trata –más bien– de ubicar sus características la condición histórica del proceso, en la relación correcta del centro con la periferia, en un momento en que la globalización imprime determinantes. Así, el componente internacional aporta, al menos, con cuatro formas de influencia hacia lo local, regional y lo nacional.

- Globalización

Un primer componente de la geometría variable de la descentralización se produce a partir del fenómeno mundial de la globalización. El territorio sufre una variación notable con la presencia de los nuevos bloques regionales que se forman y de la emergencia de una red urbana global, que operan como centros gravitatorios de la reorganización del espacio a escala planetaria.

De allí devienen, por lo menos, dos elementos desde la perspectiva del Ecuador. Uno, hoy en día las grandes reivindicaciones de la descentralización provienen de ciertas regiones ricas que buscan adscribirse, integrarse o fusionarse a las regiones más dinámicas de la economía mundial, en tanto son complementarias y funcionales: allí están los casos emblemáticos de Cataluña en España –que mira hacia el centro de Europa–, de Santa Cruz en Bolivia –que se dirige hacia el Mercosur– y de Guayaquil en el Ecuador –que siente el peso de la cuenca del Asia-Pacífico.

Esta búsqueda de las regiones ricas por integrarse a los nuevos bloques económicos lleva implícita una nueva relación al interior del Estado y un cambio en la organización territorial, que se expresa en las dos demandas centrales de estas regiones: privatización frente al Estado y autonomía en relación a la capital de la república.

13 RAE: “Arquetipo o punto de referencia para imitarlo o reproducirlo.”

En este contexto, hay un elemento adicional al Ecuador –exógeno a su condición, pero que se vuelve interno– referido a la estrategia del Brasil por buscar una salida hacia la cuenca del Asia-Pacífico –por el territorio nacional– para lograr una buena articulación. El Ecuador se encuentra en un lugar estratégico y expectante porque si Brasil decide, conjuntamente con las autoridades ecuatorianas, salir por el puerto de Guayaquil, de Manta o Puerto Bolívar, el territorio o el plano del Ecuador será distinto del actual; el sistema urbano y la organización regional del país sufrirán transformaciones notables porque los ejes y nodos de integración nacional e internacional se modificarán sustancialmente.

Esta situación nos lleva a las readecuaciones territoriales producto de las nuevas lógicas funcionales y productivas de las infraestructuras, tanto en el ámbito internacional como nacional, hoy altamente vinculadas. Originalmente las infraestructuras de energía eléctrica, agua potable, transporte, etc., fueron del ámbito local, después fueron nacionales para hoy ser internacionales. Así tenemos el sistema nacional interconectado de energía eléctrica, que se vincula con los de Colombia y Perú; o el sistema eléctrico que se forma en la frontera de Brasil, Paraguay y Argentina. Están las carreteras que se abren, los oleoductos transnacionales que se desarrollan, los puertos y aeropuertos que se construyen, la telefonía que se generaliza y el Internet que se impone. La dinámica que tiene la infraestructura es tendiente hacia lo global e internacional, lo cual redefine el papel y la función de los estados y los territorios e imprime en los procesos de descentralización su sello.

Y finalmente, una nueva forma de inserción internacional que reestructura el territorio y la relación global/local son las migraciones internacionales. Ulrich Beck (1998) señala que la migración internacional conforma “comunidades simbólicas” configuradas en “espacios sociales transnacionales” que se sustentan, a su vez, en comunidades transnacionales. Esta realidad ha conducido, por ejemplo, a que la República de El Salvador piense en la creación de un Departamento 15, que Chile discuta la creación de una región virtual o que el Ecuador haya diseñado –como parte de organización político-administrativa– la existencia de una región virtual compuesta por los territorios donde habitan los migrantes ecuatorianos.

- Integración supranacional

Una segunda aproximación internacional a ser tomada en cuenta es la integración supranacional como una condición de la descentralización, tal cual lo atestigua la Unión Europea¹³. Los procesos de descentralización europeos se profundizaron gracias a los procesos de integración desarrollados por la Unión Europea, donde una institucionalización nace, otra se transforma y unas políticas internacionales se desarrollan. Allí están la formulación de leyes en el parlamento europeo localizado en Bélgica, la creación de un Banco Central europeo que norma el funcionamiento de la moneda única (euro) y la Comisión Europea que delinea las políticas generales, entre otros.

Y hay un cambio –consecuente con lo anterior– en las funciones de otras instituciones, donde sobre salen los Estados Nacionales que son ubicados –en un nivel distinto– en calidad de gobiernos intermedios. Pero también se debe resaltar que en la Unión Europea se redujeron notablemente el número de municipios y se fortalecieron los gobiernos subnacionales de nivel provincial, estadual o regional.

En Inglaterra de 2 000 municipios se pasaron a 500, en Alemania de 24 000 a 3 500, en Austria de 4 000 a 2 300, en Suecia de 2 500 a 270, como ocurre en Bélgica, Holanda, Suiza, entre otros (Borja, 1987). Mientras esto ocurre en Europa, en América Latina se tiene un proceso inverso: hoy son más de 16 600 municipios y la tendencia sigue en crecimiento. En otras palabras, mientras en Europa se ha ido en la perspectiva de la unión (Estados, municipios) en América Latina se ha seguido la de la división, de la fragmentación.

En el Ecuador, el tema es evidente: en los últimos 25 años se han creado tantos municipios como a lo largo de la historia nacional. De allí que hoy en Ecuador existan más municipios jóvenes (45 por ciento tienen menos de 25 años de vida) con precaria institucionalidad y de escala pequeña (el 78 por ciento tienen menos de 50.000 habitantes, que es la norma para crear municipios). En otras palabras, ha prevalecido en el país la división y

13 “La estructura de la UE se basa en un modelo descentralizado, donde se resalta la importancia del segundo estrato, que en este caso son los Estados europeos, en la gestión de todos los asuntos de ejecución de las decisiones comunitarias y en una casi total coparticipación concurrente de las potestades normativas.” Ortega (1998).

no la unión, llevando a un fraccionamiento sin fin del territorio nacional por encima de la integración y la unificación. Por otro lado, hay que notar que la descentralización europea está fundada en los gobiernos intermedios, sean *landers*, regiones o comunidades autonómicas, con el nombre que sea; en el entendido de que la nueva forma de la estructura del Estado y de la organización del territorio surgen del nivel intermedio de gobierno.

En suma, es necesario fortalecer Unasur, CAN y Mercosur, bajo la perspectiva de la integración; es imprescindible reducir las unidades subnacionales en la línea de la articulación del territorio y adicionalmente, es fundamental definir un nuevo modelo de Estado, donde la intermediación tiene una función única, es decir, integración, articulación y organización.

Conclusiones

La descentralización no es exclusivamente un tema local, sino internacional y nacional; de allí deviene el hecho de que es menos una responsabilidad municipal y más de las instancias orgánicas de la integración y de la institucionalidad nacional. Ahí radica el cambio en las relaciones que le dan sentido; es decir, de la geometría variable que es portadora.

La descentralización implica el diseñar de un nuevo modelo de Estado, que supere aquellas propuestas unilaterales venidas de los sectores (pueblos y nacionalidades indígenas o Guayaquil) o los segmentos (provincias, municipios, juntas parroquiales). En esta perspectiva es crucial la existencia de un gobierno intermedio que le dé estructura al Estado y una redefinición de la organización espacial que permita construir la democracia territorial. El gobierno intermedio permite la integración a dos niveles: en el modelo de Estado y en la organización territorial político administrativa donde se despliega.

La descentralización debe construir un Estado nacional que se convierta en un colchón que filtre los impactos negativos del proceso de globalización en los territorios sub nacionales. Por eso debilitar al Estado mediante la extracción de recursos y competencias, puede conducir a una compleja des-institucionalización o como también a un peligroso proceso centrífugo de consecuencias impredecibles. Saskia Sassen sostiene que

mientras más descentralizado es un proceso, se requiere de un fortalecimiento mayor de la centralidad o de la creación de nuevas centralidades.

La descentralización distribuye equilibradamente la centralidad existente así como crea nuevas centralidades, en la perspectiva del equilibrio democrático del poder. En esa perspectiva, se debe tomar en cuenta las tres dimensiones existentes: la horizontal al interior de cada nivel para contrarrestar los presidencialismos bajo sus múltiples formas; la vertical entre cada uno de los niveles con la finalidad de ampliar las bases sobre las cuales descansa el poder y la paralela en el territorio para afianzar una democracia territorial.

Se debe remarcar que el fin último de la descentralización es fortalecer la democracia, mejorar la calidad de vida de la población y ampliar el desarrollo económico, para lo cual la autonomía es clave. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la autonomía es un concepto de subordinación porque caso contrario estaría constituyéndose nuevas soberanías que devienen en el separatismo. Por eso la descentralización y la autonomía son de integración y no de división o fragmentación.

Bibliografía

- Borja, Jordi (1987). *Descentralización y participación ciudadana*. Madrid: IEAL.
- Beck, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós.
- Carrión, Fernando (2003). *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO-OEA.
- (2007). (ed). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO-GTZ-SENPLADES.
- Coraggio, José Luis (2004). *Descentralizar: barajar y dar de nuevo, la participación en juego*. Quito: FLACSO-Fronesis.
- Ortega, Luis (1998). “Descentralización autonómica”, en *Leviatan* No. 74, Madrid.
- Robertson, Roland (1992). *Globalization: social theory and global culture*. Londres: Sage.
- Sassen, Saskia (1999). *La ciudad global*. Buenos Aires: Eudema.