

Fernando Carrión, editor

# Procesos de descentralización en la Comunidad Andina



**FLACSO**  
SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



Organización de  
Estados Americanos



Parlamento  
Andino

© De la presente edición:  
FLACSO, Sede Ecuador  
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2-) 2232030  
Fax: (593-2) 2566139  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

ISBN: 9978-67-073-4  
Derechos de autor No. 017472

Coordinación editorial: Alicia Torres  
Cuidado de la edición: Edmundo Guerra,  
Soledad Fernández de Córdova,  
Jesús Pérez de Ciriza,  
Agenor Martí  
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Ekseption Publicidad  
Quito, Ecuador, 2003  
1ª. edición: enero, 2003

Las ideas, afirmaciones y opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no son necesariamente las de las organizaciones que la auspician ni de sus Estados miembros.

# Índice

Presentación .....	11
<b>LA DESCENTRALIZACIÓN EN SU CONTEXTO</b>	
La descentralización en América Latina: ..... una perspectiva comparada <i>Fernando Carrión M.</i>	15
Posibilidades de una ley marco de descentralización para la Comunidad Andina de Naciones ..... <i>Rubén Vélez Nuñez</i>	47
El contexto público de la descentralizaación ..... <i>Anne-Marie Blackman</i>	55
<b>LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES ENFOQUE COMPARATIVO</b>	
Balance comparativo de la descentralización en los países de la Comunidad Andina ..... <i>Lautaro Ojeda Segovia</i>	65
La descentralización andina: ¿tema supranacional? ..... <i>Fernando Carrión M.</i>	105

# LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES: LOS CASOS NACIONALES

<b>La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática</b> . . . . .	127
<i>Fabio E. Velásquez C.</i>	

<b>La descentralización en Bolivia: avances y retos actuales</b> . . . . .	177
<i>José Blanes</i>	

<b>La descentralización en el Perú</b> . . . . .	221
<i>Alberto Adrianzén M.</i>	

<b>Cambios constitucionales y descentralización en el Perú de hoy</b> . . . . .	243
<i>Manuel Dammert</i>	

<b>La descentralización en Venezuela</b> . . . . .	259
<i>Carlos Mascareño</i>	

<b>Ecuador: descentralización y participación ciudadana, proyecto de estudio e investigación</b> . . . . .	309
<i>Diego Peña Carrasco</i>	

## COMENTARIOS DE LAS AUTORIDADES

<b>Centro y periferia: un diálogo necesario</b> . . . . .	343
<i>Roque Sevilla</i>	

<b>Descentralización para la modernización y el desarrollo</b> . . . . .	349
<i>Anunzziata Valdez</i>	

<b>El Parlamento Andino: un factor de descentralización</b> . . . . .	353
<i>Enrique Chirinos Soto</i>	

<b>Una comisión permanente del Parlamento Andino</b> . . . . .	357
<i>Eloy Luján Cruz</i>	

La descentralización, arma contra la corrupción ..... 363  
*Carlos Arturo López*

La descentralización: problema complicado ..... 375  
*Jamil Mabud*

## COMENTARIO DE LOS TÉCNICOS

El centro: un gran vacío ..... 389  
*Felipe Burbano de Lara*

La descentralización y la distribución del poder ..... 395  
*Simón Pachano*

Movimientos sociales y participación ciudadana ..... 401  
*Fernando García*

La descentralización y el Estado unitario ..... 405  
*Abelardo Pachano*

Descentralización de competencias: análisis comparativo ..... 413  
*Jonas Frank*

El contexto público de la descentralización en el área andina ..... 423  
*Mario Solezzi Ch.*

# La descentralización andina: ¿tema supranacional?

Fernando Carrión M.\*

## Antecedentes

### Descentralización e integración: potencialidad regional

La Comunidad Andina de Naciones tiene una extensión territorial de 4'718.000 kilómetros cuadrados y una población que supera los 110 millones de habitantes<sup>1</sup>. El bloque sub-regional tiene un significativo peso en el contexto de América Latina, tanto por la cantidad de población y territorio como por el producto interno bruto. Sin embargo, los aportes e impactos en la región –que podrían ser mayores- se han visto disminuidos por la falta de integración entre los países y por la concentración del desarrollo en zonas reducidas de los territorios nacionales.

La región se caracteriza por una alta diversidad, que se expresa, por ejemplo, en una división político-administrativa que tiene cinco países, 122 gobiernos intermedios (departamentos o provincias) y 2.567 gobiernos locales (municipios)<sup>2</sup>, pero también en que hay una dispersión significativa respecto del número de municipios, porque mientras en Colombia existen 1.092 municipios, en Perú hay 233, es decir, una diferencia cercana a las cinco veces; en que demográficamente un país (el Ecuador) es uno de los

---

\* Director de FLACSO-Ecuador, Editoralista del Diario Hoy (fcarrion@flacso.org.ec).

1 Esto significa una densidad poblacional de 23,6 habitantes por kilómetro cuadrado.

2 Ver Cuadro No.1.

más densamente poblados de América Latina y otro ( Bolivia) es uno de los menos; en que la geografía andina está compuesta por cadenas montañosas (Andes), cuencas hidrográficas (Amazonas) y riberas oceánicas (Atlántico y Pacífico), lo cual produce una biodiversidad inigualable a nivel mundial. Es-

Cuadro 1				
País	Departamentos	Municipios	Población al 2000	Superficie
Perú	24 depto./ 1 prov. constitucional	233	27'135.689	1'285.220
Bolivia	9 deptos. 112 provincias	312	8'139.180	1'098.581
Venezuela	23 estados 1 dist. federal 74 dependencias federales que son islas en el Mar Caribe	714	23'535.282	912.050
Ecuador	22 provincias	216	12'782.161	283.560
Colombia	32 dptos. 1 distrito capital	1.092	40'036.927	1'138.910
<b>Totales</b>	<b>122</b>	<b>2.567</b>	<b>111'629.779</b>	<b>4'718.321</b>

ta diversidad se encuentra subsumida en Estados centralistas que no han sido capaces de reconocerla y más bien, por el contrario, se han convertido en fuente permanente de homogeneización y conflictos, al extremo que en la actualidad existe claramente la inadecuación a esta heterogeneidad. Los Estados nacionales son económicamente ineficientes, políticamente poco representativos, distantes y autoritarios; socialmente injustos, porque incrementan las inequidades, marginan y excluyen; culturalmente son homogeneizadores justo en un contexto en que las diferencias se expresan creativamente; territorialmente, porque agudizan los desequilibrios regionales, urbanos y rurales, y ambientalmente, porque producen altos niveles de contaminación y de ruptura de la sustentabilidad. La multiplicación de compe-

tencias en distintos órganos del Estado, el control minoritario de la tecnología, la reducción de los mercados por la vía de la demanda y de los ámbitos territoriales que definen, van contra su propia esencia. También abonan en el desprestigio de la democracia y sus instituciones, que en gran medida proviene del manejo que se ha hecho de la crisis económica y de la constitución de gobiernos de lejanía física y funcional.

Es frente a este Estado centralista, ineficiente y antidemocrático que surge la necesidad de la descentralización. De allí que, en este principio de siglo y de milenio, el conjunto de los países que conforman la CAN entren a la búsqueda de una nueva forma de organización de su estructura de Estado, en la que la descentralización y la consolidación de un esquema de integración subregional forman parte constitutiva fundamental.

La condición centralista del Estado, la búsqueda de la integración regional desde la diversidad y el proceso de globalización han conducido a la discusión actual sobre centralización-descentralización<sup>3</sup> y sobre los mecanismos de integración, lo cual supone definir los actores y los órganos específicos de la descentralización y la integración (por cierto, ambos muy débiles). De allí surge la pregunta, base de este artículo: ¿La descentralización puede ser un factor de integración regional o, por el contrario, un freno?

La pregunta es pertinente si tomamos en cuenta el caso de la Unión Europea que consigue su constitución de manera simultánea a los procesos de descentralización que vive cada uno de los países que la componen; es decir, una reforma del Estado en la que se dan la mano la descentralización, para fortalecer los gobiernos locales, y la integración regional, para constituir una propuesta supranacional. Y lo hace como consecuencia de la globalización, para asumir la diversidad y la integración, porque el Estado centralista termina siendo pequeño para la globalización y grande para lo local<sup>4</sup>.

Más evidente es la pregunta si se toma en cuenta que los países que componen la Comunidad Andina de Naciones llevan a cabo –con sus especificidades,

---

3 Se debe consignar que esta discusión y estas demandas no son nuevas: existe desde los inicios de la formación de los Estados nacionales. En otras palabras, el debate sobre la descentralización no es nuevo, porque periódicamente ha entrado a la palestra desde alguna región geográfica o sector social.

4 “Los estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, perdiendo por tanto legitimidad a la vez como instituciones representativas y como organizaciones eficientes” (Borja y Castells, 1997: 18).

ritmos y formas propias, pero en el marco de algunas reformas estructurales que les son comunes- procesos de reforma del Estado encaminados hacia la descentralización y la integración, inscritos en fenómenos de internacionalización.

Uno y otro no son movimientos a contracorriente sino, por el contrario, caras de la misma moneda. Hoy el proceso de globalización exige esta dinámica de internacionalización y de localización simultáneas, es decir, de *glocalización* (Robertson 1992). Es que lo local, para desarrollarse, tiene que internacionalizarse, y lo global, para existir, requiere de lugares estratégicos desde donde proyectarse ubicuamente: lo local (Sassen 1999). Por ello, lo global no puede ser visto como algo externo a lo local, sino como parte constitutiva de él; es decir, que tanto uno como el otro existen en la relación.

Pero también debe verse a la integración como necesaria para defenderse de los efectos perversos de la globalización. Esto es, que la descentralización puede ser un mecanismo para la integración, porque en caso contrario se entraría en un proceso de pulverización de lo nacional, justo en un momento en que la globalización puede agudizar las fracturas y diversidades de lo local. Se requiere de una instancia de integración y cohesión regional andina que respete la heterogeneidad y que defina los lazos entre lo local y lo global.

## El objeto de conocimiento andino

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) no ha sido reflexionada –como unidad- desde la perspectiva de la descentralización. Lo que existe es una bibliografía importante sobre cada uno de los países por separado, pero inexistente en términos del análisis subregional. A lo sumo, lo que existe son publicaciones que compilan estudios de caso aislados sin que existan intentos de comparación y mucho menos de la misma realidad andina (CAN). En esta perspectiva, se pueden señalar los libros que compilan estudios de casos nacionales en los ámbitos andino (Franky 2000) y latinoamericano. En este ámbito hay ejercicios más reflexivos –como los de Borja y Calderón (1989)– que abrieron el camino sobre la base de estudios de casos nacionales hechos expresamente con términos de referencia comunes; el de Aghón y Krause (1996) sobre descentralización fiscal es quizás el más ambicioso, porque si bien está basado en estudios nacionales, tiene un análisis transversal, y el de Haas y Carrión (1995), que busca una visión multidimensional extraída de los estudios de casos nacionales.

Tanto en las publicaciones como en los seminarios internacionales la constante ha sido, hasta ahora, la misma: presentación de casos aislados, nacionales o locales. A ello debe añadirse que tampoco existen investigaciones comparativas que tengan como objeto de estudio realidades que superen lo nacional o las experiencias locales, porque lo que existe son estudios parciales por países y desde una óptica subnacional.

Esto significa que hace falta comparar los casos de los países y construir visiones más comprensivas a nivel regional y subregional. No existe una visión regional andina, ni homogeneidad en los procesos de descentralización e integración de los cinco países, lo cual resta la posibilidad de afirmar que hay una descentralización típicamente 'andina', lo cual significa que es difícil –por el bajo nivel de integración regional y por el nivel del conocimiento existentes– definir o caracterizar la descentralización andina como un todo, incluso ni siquiera como 'unidad en la diversidad'.

Una óptica de conjunto y una reflexión supranacional pueden aportar a la comprensión andina de los fenómenos de la descentralización y la integración. Para ello se deben realizar estudios transversales, comparativos y generales que permitan encontrar algunas constantes y determinaciones comunes, extraer experiencias intercambiables e integrarse más.

El solo hecho de proponerse un ejercicio de este tipo ya es importante, aunque se trate –por lo pronto– de un avance en términos negativos, es decir, de dejarlo señalado. Primero, porque metodológicamente se supera el enfoque de la descentralización como si fuera un tema local. La importancia de una reflexión regional, más que forzar a que haya cierta homogeneidad sobre el proceso de descentralización en el área andina, puede llevar a crear la necesidad de entender la descentralización como un tema supranacional –que supera lo nacional y lo local, porque los contiene– y, sobre todo, a constituir un nivel supranacional<sup>5</sup>. En otras palabras, se busca alertar en la inexistencia de una reflexión regional, que debilita y empobrece las visiones casuísticas y, lo que es más grave, termina convirtiendo los casos en experiencias locales y, a éstas, en una realidad, presa de la globalización<sup>6</sup>.

---

5 Este es el caso de la Unión Europea.

6 Un ejemplo evidente es el de los servicios: mientras la propiedad es global, la gestión tiende a fraccionarse de manera local.

En suma, la descentralización no es un tema local sino supranacional, donde la integración de los países de la Comunidad Andina –a la manera de “subordinación autonómica”– permitirá construir una visión compartida.

## La descentralización como proceso

La descentralización es un proceso que forma parte de la reforma del Estado y de la sociedad en tanto profundiza la democracia, mejora la gobernabilidad y auspicia el desarrollo económico. La reforma del Estado incorpora el criterio de la democracia territorial, propio de la descentralización, con el fin de permitir una real reforma de la articulación del Estado y la sociedad civil.

La descentralización es un *proceso largo* y no un hecho episódico –como puede ser la aprobación de una ley– que tiene múltiples componentes que se van definiendo en el tiempo y el espacio. Por este carácter y dada la baja capacidad técnica y política de ciertos organismos locales para asumir la reforma, es necesario prever su progresividad, lo cual no significa que sea irreversible. Es un *proceso inacabado* que no tiene un fin predeterminado, que no es un fin en sí mismo y que debe ser flexible (pluri-institucional), diverso, integrador y abierto en constante redefinición, que se puede saber cómo empieza pero no cómo termina. Por eso hay que empezar rápido y bien; esto es, con un fuerte consenso y con legitimidad, pero con la consciencia de que estarán en constante revisión.

La descentralización es un *proceso complejo* en el que actúan –directa o indirectamente– múltiples actores, cada uno de los cuales tiene su propia visión y posición. Esto lleva a plantear la necesidad de construir la posibilidad, a partir de la identificación de los sujetos de la descentralización y sus propuestas, de lograr un proceso de concertación que llegue a un consenso hegemónico alrededor de un proyecto colectivo.

La descentralización es un *proceso integral* que tiene que ir más allá del Ejecutivo nacional, al Estado en su conjunto, a la sociedad, al territorio y a sus relaciones. Porque, en caso contrario, por ejemplo, una medida unilateral de descentralización puede convertirse en una acción centralizadora. Es decir, que la descentralización debe abarcar todos sus componentes. La descentralización debe llegar, entre otros, a los parlamentos donde, por ejemplo,

se debe repensar su composición, representación y funcionamiento desde esta perspectiva. ¿Por qué no estudiar mayores atribuciones legislativas para los concejos municipales? ¿Por qué no establecer vínculos de los concejos municipales y los consejos provinciales con el Parlamento? ¿Por qué no pensar en una fórmula para que los alcaldes se expresen en el parlamento a través de comisiones o foros regionales o nacionales? También es necesario recuperar la cualidad legislativa municipal, porque son pocos los que legislan.

La descentralización es un *proceso histórico-cultural*, nacional y regional. La constitución de sociedades regionales-locales con ámbitos de identidades específicas debe tenerse en cuenta para no violentar los procesos reales. La descentralización es un *proceso de ida y vuelta*, que tiene aspectos de centralización, porque se trata de una reorganización de la sociedad y el Estado en su conjunto. Por ejemplo, la necesidad de que las ciudades grandes se descentralicen en su interior y las pequeñas se agrupen en instancias superiores y formen asociaciones y mancomunidades de manera que ganen en escala<sup>7</sup>.

La descentralización es un *proceso holístico* que no resuelve todo, pero sí tiene que ver con todo: democracia, desarrollo y gobernabilidad. Restringirla a un solo ámbito puede conducir a situaciones de mayor centralización o a asimetrías. Y es un *proceso histórico* que ocurre en un momento y un lugar específicos.

## Las etapas

La descentralización y su antítesis, el centralismo, tienen una larga historia en la región. Nacen durante la Conquista, cuando se organiza una administración colonial vertical y jerárquica que impone su lógica desde la Corona hacia sus virreinos, capitanías y audiencias. Posteriormente, en la época en que se constituyen los Estados nacionales –sea bajo la forma federal o la unitaria–, el proceso centralista se mantiene, en tanto la Independencia no mo-

---

7 Para este rango de ciudades se deben, por un lado, diseñar estímulos técnico-administrativos, tributarios, financieros, etc., para inducir a crear agrupaciones o mancomunidades municipales y; por otro, un marco legal que incentive una real integración horizontal municipal y provincial que genere “economías de aglomeración”. La experiencia de mancomunidades municipales en Santa Cruz (Bolivia) es interesante que sea estudiada (Molina, C.H).

difica sustancialmente la organización administrativa que heredó<sup>8</sup>. En la fase republicana, el proceso continúa, sin que hasta la presente fecha el proceso sea revertido<sup>9</sup>.

En este proceso, la necesidad y la posibilidad de la descentralización han estado presentes, y han provocado de manera permanente un enfrentamiento entre los que apoyan una tesis y los que detentan la otra. Esto significa que el tema de la descentralización no es nuevo en la región. Lo que ocurre es que se lo retoma periódicamente bajo distintas denominaciones y con énfasis en alguna de sus variables.

Así, por ejemplo, la discusión respecto a *organización estatal* al momento de la constitución de los Estados nacionales, entre centralistas y federalistas, todavía no concluye (Colombia). En términos *administrativos*, se ha ensayado mucho. Por ejemplo, en el Perú de 1873 con los consejos departamentales o las declaraciones constitucionales de autonomía municipal en casi toda la región. Posteriormente, en la década del sesenta, el privilegio se otorga desde el Estado a la *sociedad civil* a través del impulso a los llamados polos de desarrollo (Ecuador y Bolivia). Desde la perspectiva *territorial*, se pueden percibir versiones que tienen como base la multi-capitalidad (Bolivia) o la redefinición de la capitalidad (Ecuador), así como también las llamadas regionalizaciones impulsadas en Perú.

De este sumario planteamiento se pueden extraer tres conclusiones:

- La centralización, tanto como la descentralización, deben ser vistas en su real contexto histórico<sup>10</sup>.
- La descentralización siempre ha estado presente en la historia latinoamericana.
- En dependencia del momento y del lugar que se trate, se le ha asignado

---

8 Esto demuestra que la forma de gobierno (federal o unitaria) no garantiza la cualidad centralista o descentralizada de un régimen político. Más aún, cuando Venezuela tiene una situación híbrida, en la que conviven entre un federalismo formal y una operación como país unitario centralizado.

9 Sin embargo, se puede adelantar que los casos de Colombia y Bolivia muestran signos alentadores, aunque bajo revisión constante.

10 La centralización fue un factor positivo en algunos momentos de la historia, como -por ejemplo-, a la hora de la constitución de los Estados nacionales, y lo es aún, entre otras razones, como eje redistribuidor de recursos.

mayor peso a una de las variables de la descentralización. Es decir, siempre ha tenido un énfasis unilateral.

Si la descentralización no es nueva y si siempre ha habido una visión reduccionista, ¿donde radica, en la actualidad, la novedad, y cuáles son sus características y elementos? Hoy lo nuevo viene dado por una lógica hegemónica impuesta por una doble trilogía:

- La primera, por la apertura (globalización), la reestructuración económica (ajuste) y la modernización del Estado (privatización), inscritos dentro del movimiento de globalización/localización.
- Y, la segunda, por una visión de la descentralización reduccionista, que privilegia el proceso como exclusivo del Ejecutivo nacional, de los servicios y hacia los municipios. De esta manera, se llega a establecer un paralelismo entre descentralización y municipalismo y, por tanto, a creer que son lo mismo<sup>11</sup>, y así se pierde de vista el carácter estructural y global del proceso.

Esta ola de descentralización se inicia en el área andina (ola global, según Forero, 1997) a finales de la década del setenta y principios de los años ochenta, cuando el proceso de redemocratización se afianza en la región, aunque empieza a tener resultados efectivos a finales de la década de los ochenta. La descentralización se caracteriza por tener causas internas distintas, arranque del proceso amparado en la autonomía política y tres fases sucesionales.

La descentralización en el área andina presenta un cuadro variado de situaciones donde cada país tiene su peculiaridad, lo cual no niega la existencia de ciertas tendencias generales. Entre ellas, se debe mencionar que, en todos los países, la descentralización es uno de los puntales de la reforma del Estado. Esto es, que en los cinco países que forman parte de la CAN los unifica la necesidad de la descentralización, aunque las vías escogidas sean distintas. En general, se puede afirmar que la reivindicación autonómica nace bajo dos vías predominantes:

---

11 O incluso a creer que el municipalismo es más de avanzada por ser más próximo a la sociedad civil.

- La una, proveniente de las demandas de las regiones emergentes y ricas de cada uno de los países, que tienden a integrarse a mercados regionales supranacionales, como el Cono Sur (Santa Cruz), la cuenca del Pacífico (Guayaquil) o son enclaves económicos con dinámicas propias (Mérida con el petróleo y Medellín con la industria). En este caso, la capital y el Estado nacional representan un freno para las elites económicas locales, por lo cual reivindican como autonomía la reducción del tamaño del Estado (privatización), el libre comercio (apertura) y la relocalización de ciertas funciones de la capitalidad.
- Y la otra, por la ausencia o el déficit de Estado en las localidades y regiones más apartadas de la capital, que ven cómo los municipios se convierten en la única referencia de poder estatal para los ciudadanos y en la única instancia donde representarse para canalizar sus demandas hacia los niveles centrales.

Cada país entra a la descentralización con expresiones diversas, pero todos arrancan a través de la búsqueda de la *autonomía política*, entendida ésta a partir de la elección popular de las autoridades locales. El proceso, que se desarrolla como efecto dominó<sup>12</sup>, se inicia en Perú en 1981, con la elección popular de alcaldes, y sigue en 2002 con los presidentes regionales. Posteriormente, continúa en Colombia con la elección de los alcaldes (1986) y gobernadores (1992); en Bolivia, con la de alcaldes en 1987<sup>13</sup>, y Venezuela, tanto de alcaldes como gobernadores, en 1989. Ecuador lo hace tradicionalmente, tanto de sus autoridades locales como de las provinciales<sup>14</sup>.

Sin embargo, los casos muestran que el hecho de tener autonomía política no garantiza por sí misma la descentralización, porque si no tiene competencias (autonomía administrativa) y recursos (autonomía fiscal), difícilmente puede ejercer la autoridad. Es decir, que la autonomía política es una condición necesaria para la descentralización (por ser la base de la autonomía), pero insuficiente. Si ello existe, puede producir dos alternativas:

12 Se podría decir que un fantasma recorre el área andina en la década del ochenta: la descentralización.

13 El prefecto departamental es delegado presidencial y cuenta con un consejo electo por los concejos municipales.

14 La excepción que confirma la regla es el Ecuador, que tiene la elección de sus autoridades locales desde hace mucho tiempo, aunque se restablece en 1979 con el regreso a la democracia.

- Primera: la elección de autoridades locales y/o regionales (autonomía política), sin contar con los medios autonómicos administrativos y económicos, puede ser contraproducente y regresiva, en tanto puede deslegitimar la autoridad local, la institucionalidad y el propio proceso de descentralización. Descentraliza el conflicto, pero no lo procesa, porque no tiene los medios suficientes (competencias y recursos), con lo cual la representación pierde sentido, las demandas se represan peligrosamente y se convierte en un arma de doble filo que termina volviéndose sobre sí misma.
- Segunda: la elección de autoridades locales y/o regionales (autonomía política) puede convertirse en el factor desencadenante del proceso<sup>15</sup>, en tanto sirve para construir el actor institucional de la descentralización y canalizar las demandas locales ya no mediante la confrontación de los paros cívicos (Venezuela) o la guerra (Colombia). Para que ello ocurra, deberán reivindicar los campos económicos y competenciales, con lo cual puede ser una base interesante para arrancar el proceso desde lo local (Bolivia) o las regiones (Perú).

Cuando los actores institucionales de la descentralización adquieren legitimidad democrática, reivindican mecanismos de redistribución de los recursos (*autonomía económica*). En Colombia se profundiza con la Constitución Política de 1991, que establece nuevas condiciones de redistribución de los ingresos; en 1995, en Bolivia, con la aprobación de la ley de participación popular; en el Ecuador, con la ley del 15 por ciento (1997). En general, la transferencia de competencias ha sido (*autonomía administrativa*) la parte más compleja, al ser la que permite definir la estructura de Estado, la relación entre los niveles y las interlocuciones con la sociedad civil.

Este proceso tiene un *primer momento* en el que se pone énfasis en los municipios como eje y fin de la descentralización. Este enfoque produjo algunos problemas en la propia estructura del Estado, entre los que se debe señalar la polarización marcada entre lo nacional y lo local, el vaciamiento de competencias y recursos en el nivel intermedio y la superposición institucional. En el nivel intermedio, es notoria la indefinición de la instancia político administrativa (regiones, provincias o departamentos), así como la

---

15 En este caso puede operar como el origen de la descentralización y no como el fin.

“dispersión concentrada” de la acción sectorial de los gobiernos nacionales y la atrofia de la estructura de los Estados nacionales.

Como consecuencia de estos problemas, a finales de los noventa se produce un cambio de mirada, y se ingresa a una segunda fase, que tiene como base al nivel intermedio de gobierno. Así, tenemos que Venezuela transita en una redefinición del federalismo, sobre la base de un nuevo pacto federal que queda trunco. En Bolivia y Colombia se trabaja desde los departamentos, pero bajo dos modalidades distintas; mientras el primero lo hace sobre la base de una fórmula mixta de encuentro de autoridades de distinto ámbito y origen, el segundo se acerca a un modelo federal. En Ecuador, se fortalece en el discurso, la tesis de la regiones y, en la realidad, el de las provincias. En Perú, se retoma el tema de las regiones con fuerza a partir de las elecciones de noviembre de 2002.

Hoy estamos entrando a un tercer momento, caracterizado como de reflujo de la descentralización y donde Perú sería la excepción que confirma la regla. En Venezuela, inicialmente la reforma política y luego la crisis generalizada que vive han puesto el tema en una segunda prioridad. En Colombia, la confrontación militar ha hecho resurgir el presidencialismo marcado. En Ecuador, la crisis económica y su salida sobre la base de la dolarización, sumada a las fracturas étnicas y regionales, cuestionan las autonomías. En Bolivia, el cambio de gobierno y la burocratización del proceso de descentralización evidencian que aún no se trata de una política de Estado.

Perú es la excepción que confirma la regla. Después de la caída de Fujimori, que mantuvo un régimen altamente centralista y de confrontación con las autoridades locales electas, hoy se vive un resurgimiento de la cuestión territorial. Las elecciones de los presidentes regionales y de alcaldes crean el sujeto político de la descentralización, porque eligen autoridades que tienen legitimidad democrática para canalizar las demandas locales y generar un acuerdo regional-nacional. Las regiones, como nivel intermedio de gobierno, serán –probablemente– la instancia clave de la reforma descentralista del Estado, porque se trata de un espacio de mediación sin dispersión tan grande como el municipal, donde se puede encontrar cooperación, complementariedad y concurrencia, que tiene las condiciones para convertirse en el eslabón entre lo nacional y lo local y es proclive al contrato y al pacto sociales. Pero, para que ello ocurra, los actores (políticos, económicos y sociales) deben moverse entre las demandas coyunturales y las necesidades

de un proyecto consensuado, nacido a partir de tres lógicas distintas: la coordinación inter-regional definida por el APRA, el frentismo regional impulsado desde las regiones independientes (por bloques o aisladas) o la relación directa con las regiones planteada desde el centro nacional en los siguientes puntos: un nuevo pacto fiscal-presupuestal, la superación de la crisis de representación del sistema político, la recuperación de la capacidad del Estado para definir la agenda pública y el desarrollo territorial que reduzca las distancias físicas y sociales.

## **El contexto andino para la descentralización**

### **Tendencias generales, salidas particulares**

Así como se puede afirmar que no hay un modelo de descentralización, tampoco se puede caracterizar la existencia de una descentralización típicamente andina. La CAN nos muestra que no existe una 'lógica andina' de la descentralización, distinta a la que ocurre en otro bloque regional. Hay una diversidad surgida del hecho de que cada país encuentra la propuesta de acuerdo a sus condiciones particulares, lo cual no es distinto o particular a lo que ocurre en otras regiones. Sin embargo, no se puede desconocer que hay tendencias y constantes generales, como las siguientes:

- Se ha producido su generalización y legitimidad a largo de la subregión, lo cual no es una excepción o una particularidad de los países andinos, porque en la actualidad la descentralización ocupa uno de los principales lugares dentro de la agenda de discusión de América Latina (Carrión 1999).
- Con la salida de los regímenes dictatoriales a finales de la década del setenta y principios del ochenta, la descentralización toma carta de nacimiento y lo hace de la mano del fortalecimiento de la democracia. Se aprueban nuevas constituciones en Ecuador (1979), Perú (1979) y Bolivia, y se reforman en Colombia (1991) y Venezuela, y se muestra en todas ellas, la importancia de la descentralización.
- En todos los países, la descentralización es uno de los componentes de la reforma del Estado. Esto es, que a los cinco países que forman parte

de la CAN les unifica la necesidad de la descentralización, aunque la vía escogida por cada nación sea distinta. En este contexto se inscriben también las políticas comunes de ajuste, apertura y privatización, que tienden a disminuir el peso del Estado.

- El inicio real del proceso de descentralización tiene lugar en un momento similar: finales de la década de los ochenta y, bajo la misma propuesta –aunque con formatos distintos–, de la elección de autoridades locales (autonomía política). Esta afirmación no esconde las causas y los proyectos distintos en que se sustentan.
- Todos los países iniciaron el proceso bajo la concepción municipalista y hoy entran, más bien, al fortalecimiento del nivel intermedio. Con excepción de Perú, donde se avizoran caminos nuevos, en el resto de países se vive un peligroso estancamiento del proceso, porque, si las demandas locales y regionales no encuentran cauces institucionales para procesarlas, pueden añadirse en el futuro próximo nuevos componentes a la conflictividad andina.
- En el arranque y el impulso de los procesos de descentralización más exitosos de la región andina, tuvo un fuerte peso el gobierno nacional; al extremo que se convirtió en el actor fundamental. Como contrapartida, es de remarcar que los partidos políticos no tuvieron una función importante en los respectivos procesos. Más bien fueron los movimientos cívicos regionales y locales y la presencia de actores institucionales (municipios) los que viabilizaron las salidas.

La existencia de ciertas condiciones internacionales –propias de la globalización– explican estas tendencias comunes a la descentralización, y las cualidades intrínsecas de cada país son las que determinan las características particulares de las salidas encontradas.

La descentralización se inició en cada país por motivaciones y formas distintas. Así tenemos que Colombia se integra a la descentralización desde su condición de país de regiones y ciudades; Bolivia lo hace con una capitalidad compartida por tres ciudades; Ecuador, con una bicefalía urbana que adquiere la condición ordenadora del territorio, y Venezuela y Perú, con una fuerte macrocefalia urbana de Caracas y Lima.

La demanda por expandir la democracia territorialmente, por la falta de presencia del Estado y del desarrollo, generó la reivindicación inicial

de la autonomía política y de la dotación de ciertos servicios básicos. En esa perspectiva se inscribe la necesidad de renovar el sistema político bipartidista (colombiano y venezolano) o múltiple (Bolivia, Ecuador y Perú). Pero también, por otro lado, por la necesidad de legitimar la acción estatal en territorios donde el Estado no tiene presencia (Perú) y la guerrilla lo controla (Colombia).

En la región andina se dan los dos casos más interesantes de América Latina: Bolivia, con un énfasis en la participación alrededor de la organizaciones territoriales de base (OTB) y el fortalecimiento del mundo municipal, y Colombia, que plantea una salida desde una búsqueda por reformar el conjunto de la organización estatal. Además, se cuenta con el fortalecimiento del federalismo en Venezuela, del despertar peruano luego de un letargo importante sobre la base de sus 25 regiones y del tibio proceso ecuatoriano.

Colombia fusionó el régimen de la dependencia con el de la autonomía, al momento de producir la elección popular de los gobernadores departamentales. Venezuela va también por ese camino, pero bajo su condición federal. Bolivia tiene un esquema mixto, en tanto el prefecto departamental es delegado del Ejecutivo nacional y su Asamblea está conformada por representantes de elección popular y de los concejos municipales. El Ecuador, mantiene la dualidad de los regímenes: un prefecto electo popularmente y un gobernador designado.

### *El carácter supranacional de la descentralización*

La descentralización es una relación social de poder que busca redefinir —mediante la equidad— las asimetrías que la centralización produce, y sólo se la puede entender en el contexto específico de la relación que la contiene<sup>16</sup>. Esto es, que la descentralización se define en el todo y no en las partes, y puede ser el todo el ámbito internacional<sup>17</sup>, el nacional<sup>18</sup>, el provincial o el

---

16 La descentralización es un concepto que tiene que ver con la categoría centro, que se define en una relación y, por tanto, involucra al conjunto de la relación centro-periferia (nacional) y no sólo a uno de sus componentes (lo local).

17 Lo global no es algo externo a lo local, sino parte constitutiva. En este contexto se puede entender el carácter supranacional de la descentralización.

18 La oposición nacional-local lleva a una polarización peligrosa que debilita a los dos.

local<sup>19</sup>. Se trata, entonces, de definir la relación y su ámbito, lo cual significa que la descentralización no es un tema local, sino local/nacional o local/global (supranacional). Hacia el futuro, se deberá tener en cuenta, como aconteció en la UE, que el proceso de descentralización es un aporte a la integración, porque es más un proceso supranacional que local.

El tema de lo local debe ir de la mano de lo supranacional, porque las localidades que no se internacionalizan tendrán muy pocas posibilidades de desarrollarse, para lo cual deben generar las condiciones de competitividad. Y para que ello ocurra, hay necesidad de fortalecer el Estado nacional, como mecanismo regulador de las inequidades y como medio para integrarse más equitativamente a la globalización. Por otro lado, la globalización debe localizarse a través de puntos estratégicos para lograr una dimensión mayor. En suma, lo local debe internacionalizarse y lo global, localizarse; es decir, la 'glocalización'.

Por el bajo nivel de integración que tiene la subregión, lo que existe son tendencias generales que no terminan por conformar una condición supranacional. Los procesos de descentralización en la CAN siguen siendo subnacionales y, en muchos casos, locales. Esto le resta posibilidades de enfrentar los efectos perversos de la globalización, así como de obtener los beneficios que le podría brindar, y también le resta posibilidades a una propuesta de integración subregional andina.

El gran desafío viene de la integración de los procesos de descentralización.

## Conclusiones

### Los umbrales de la descentralización: privatización y soberanía

Si partimos de la definición de descentralización como un proceso que busca generar equilibrio de poderes en el interior del Estado –horizontal y ver-

---

19 La descentralización intraprovincial o intramunicipal es beneficiosa en la medida en que no se rompa la unidad original. En la CAN tenemos que las ciudades capitales tienen modelos distintos: Bogotá es un distrito capital con sub alcaldías, similar al de Quito, que es un distrito metropolitano con administraciones zonales desconcentradas: Lima tiene dos provincias y 36 distritos, La Paz y el Alto representan una conurbación y Caracas tiene seis alcaldías.

ticamente—, podemos concluir que la privatización no lleva a la descentralización, sino al descentramiento<sup>20</sup>. La privatización busca la transferencia de competencias del Estado al mercado, porque parte de la afirmación de que “la esencia de esta nueva estrategia es quebrar el monopolio del diseño central. El problema de la administración centralizada no es tanto su relación espacial con la periferia, sino el hecho de ser un monopolio institucional” (Peterson: 125). Por esta vía, y llevada al extremo, puede conducir a acabar con la centralidad (es decir, el poder) estatal; o sea, con el Estado mismo. Esta concepción se asienta en el llamado principio de subsidiaridad, que dice que el servicio debe ser prestado por la institución más próxima a la sociedad civil, es decir, por ella misma: la empresa privada.

Así como no se trata de acabar con la centralidad, tampoco la descentralización busca fortalecer las autonomías al extremo de crear nuevas soberanías que conduzcan al nacimiento de nuevos Estados. Con el proceso de globalización, el concepto de autonomía se redefine y se lo entiende como un componente constitutivo básico del Estado y, por tanto, como una relación de dependencia intraestatal.

La autonomía no debe crear soberanía porque si lo hace construye un nuevo Estado, y la privatización no debe eliminar la centralidad pública porque, si lo hace, destruye al Estado. Es decir, son procesos que se producen al margen del Estado: en un caso, se trata de la formación de un nuevo Estado, por creación de nuevas soberanías, y en el otro, de pérdida de centralidad de la instancia pública estatal, por fortalecimiento del mercado.

Este proceso que se desarrolla en el interior del Estado busca el equilibrio de los poderes o de las centralidades, de distribución equitativa de la autoridad a través de tres aspectos: la distribución de competencias (autonomía administrativa), la asignación de recursos (autonomía económica) y el desarrollo de nuevas formas de participación y representación de la población (autonomía política). Este equilibrio debe producirse, por un lado, en términos horizontales, con la búsqueda de una distribución equitativa de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial. En este caso, ¿qué vemos en la región y en general en América Latina? Vemos un fortalecimiento de los ejecutivos nacionales, locales y provinciales en detrimento de los parlamentos, nacionales, intermedios o locales. Hay un proceso centralista de fortaleci-

---

20 Se refiere al proceso de debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público (Carrión F).

miento del presidencialismo que tiende a romper los equilibrios de los poderes. Y, por otro, desde la perspectiva vertical, donde se han logrado los avances más importantes en la subregión. Es en la combinación de las tres formas de autonomía en los ámbitos horizontal y vertical que puede producirse una descentralización que mejore la calidad de vida de la población.

### **Balance general: ¿fin o medio?**

Desde el arranque de la descentralización, esto es, a finales de los años ochenta hasta ahora, han transcurrido alrededor de 15 años. ¿Cuál es el balance general que se puede hacer del proceso?

Si nos atenemos a la idea de que la descentralización es un fin, podremos convenir que se ha caminado significativamente, en tanto:

- Todas las autoridades del régimen seccional autónomo a nivel local son electas popularmente y, en el nivel intermedio, sólo Bolivia mantiene un prefecto delegado. A ello debe sumarse la existencia de múltiples mecanismos de participación implantados, entre los que se destacan, a nivel nacional: consulta, referéndum y veeduría ciudadana, entre otros, y, a nivel local, cabildo abierto, presupuesto participativo, revocatoria del mandato, entre otros.
- Existe en la actualidad mayor cantidad de recursos que se administra descentralizadamente. En Colombia los municipios invierten el 22% del presupuesto nacional; en Bolivia y Venezuela, el 20% y, en Ecuador, el 15%.
- Pero también en estos últimos 15 años se ha producido un proceso importante de transferencia de competencias en los cinco países de la región, que puede llevar a afirmar que, en la actualidad, los gobiernos locales pueden hacer todo lo que quieran sin estar obligados a realizar nada (De Mello).

Pero la descentralización debe ser entendida como un medio y no —como generalmente se la concibe— un fin en sí misma. Si la descentralización es un medio y no un fin en sí misma, la medición de la bondad del proceso no debería dirigirse hacia la determinación del número de competencias transferidas, la cantidad de recursos manejados en los niveles subnacionales o ha-

cia las modalidades de participación existentes. Debería monitorearse respecto de la mejora de la calidad de vida de la población, la disminución de la polarización social y económica. Esto significa que el proceso de descentralización no termina con la transferencia de competencias y recursos, sino que comienza con ellos.

Ahora bien, ¿por qué la descentralización no camina más rápido y por qué sus efectos son poco sentidos si la región lleva más de 15 años en el proceso? ¿Cuáles son los límites que tiene la descentralización? ¿Cuáles son los adversarios que tiene la descentralización? La descentralización no camina tan rápidamente porque la propia sociedad civil está centralizada. Las organizaciones políticas, las organizaciones sociales y las organizaciones funcionales son centralizadas. Si esto es así, va a ser muy difícil que podamos transformar rápidamente el centralismo, porque los partidos políticos son los que decretan, mediante leyes, las posibilidades del cambio. Todo proceso de descentralización implica transferir competencias del nivel nacional al local y, en este proceso, también se transfiere la parte correspondiente de la sociedad civil que la sustenta. En otras palabras, la descentralización de una competencia implica una descentralización de los actores que la encarnan, quienes tienen una forma de organización e interlocución centralistas. Esto significa que la descentralización conduce a una modificación del núcleo de la constitución del poder y de la política, de lo nacional a lo local.

## **Bibliografía**

- Aghon, Gabriel y Gerold Krause  
1996 *Descentralización fiscal en América Latina*. Ed. CEPAL-GTZ, Santiago.
- Barrios, Franz  
2002 *El Estado Triterritorial, una nueva descentralización para Bolivia*. Ed. Plural, La Paz.
- Borja, Jordi  
1987 *Descentralización y participación ciudadana*. IEAL, Madrid.
- Borja, Jordi y Manuel Castells  
1998 *Local y Global*. Ed. Taurus, Madrid.

- Carrión, Fernando y Joerg Haas  
1995 *¿Descentralizar en América Latina?*. Ed. PGU-GTZ, Quito.
- Calderón, Fernando y Jordi Borja  
1989 *Descentralización y democracia, Gobiernos Locales En América Latina*. Ed. CLACSO-SUR, Santiago.
- Franky, Pablo  
2000 *Descentralización andina*. Ed. OEA-U. Javeriana, Bogotá.
- Fernández, Gustavo  
1997 *Privatización y descentralización*. Ed. ILDIS, La Paz.
- Forero, Clemente, et. al.  
1977 *Descentralización y participación ciudadana*. Ed. Tercer Mundo, Bogotá.
- Peterson, Stephen  
1994 “Experiencias comparadas en el diseño de la descentralización”, en *Regionalización, descentralización y Desarrollo Regional*. Ed. RHUDO-CEAL, Santiago.
- Rivera, Roy  
1996 *Descentralización y gestión local en América latina*. Ed. FLACSO, San José.
- Sassen, Saskia  
1999 *La ciudad global*. Ed. EUDEBA, Buenos Aires.
- Sassen, Saskia y Sujata Patel  
1996 “Las ciudades de hoy: una nueva frontera”, en *Era Urbana*. Vol. cuatro, Número uno. Ed. PGU, Quito.