

## **LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN LOS PAÍSES ANDINOS**

### **Political decentralization in the Andean countries**

Ana Haro ana.harogonzalez@lat.ox.ac.uk  
Universidad de Oxford, Gran Bretaña.

Recibido: noviembre 2008. Aceptado: noviembre 2009.

#### **RESUMEN**

El artículo analiza los procesos de descentralización política de los países andinos, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, a lo largo de las dos últimas décadas. El primer objetivo del estudio es analizar la intensidad y la dirección (local o regional) de los procesos descentralizadores llevados a cabo en los diferentes países. El segundo objetivo del artículo es analizar por qué en algunos de estos países se ha tratado, de manera más o menos semejante, al nivel local y al nivel regional, mientras que en otros se ha privilegiado al nivel local frente a las entidades intermedias. El artículo analiza el poder de las regiones y el grado de institucionalización del mismo como posible factor explicativo.

**PALABRAS CLAVES:** Descentralización, Autonomía, Poder Regional, Mundo Andino.

#### **ABSTRACT**

This article analyzes the political decentralization processes carried out throughout the last two decades in the Andean countries, that is to say, in Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú and Venezuela. The first main goal is to analyze the intensity and the direction taken by the different processes. The second main goal is to analyze why some of the countries have treated local and intermediate levels in the same way while other countries have favored local levels against regional levels. This article analyzes the power of regions and the degree of institutionalization of this power as a central explicative factor.

**KEYWORDS:** Decentralization, Autonomy, Regional Power, Andean Countries.

---

## I. INTRODUCCIÓN

La entrada de los países latinoamericanos en la tercera ola democratizadora abrió las puertas a la implementación de procesos de descentralización. Así, en el transcurso de dos décadas, la práctica totalidad de países latinoamericanos descentralizaron sus estructuras políticas, transfirieron responsabilidades administrativas del centro hacia la periferia y dotaron a los niveles subnacionales de recursos autónomos para ejercer las nuevas responsabilidades adquiridas. En todos los países, el Estado central pierde ámbitos de intervención, abriéndose así la gestión de lo público tanto a otras entidades estatales en el nivel subnacional como a otros agentes no estatales pertenecientes al ámbito de la sociedad civil.

A partir de la década de los 80, se observa así en el conjunto de los Estados latinoamericanos la transferencia de responsabilidades del centro a la periferia, sin embargo, las formas, los modelos y las intensidades son muy diferentes de un país a otro. Entendemos que, en todos los casos, la voluntad de descentralizar busca la descongestión del Estado central y la apertura de nuevos escenarios para la participación ciudadana. No obstante, cada uno de los países opta por una combinación de elementos particulares que convierte a la descentralización en un fenómeno multiforme, multidimensional y, en cierta medida, adaptado a cada situación.

En el presente artículo, nos interesa adentrarnos en el tipo de descentralización por el que se decantan los diferentes países de la región andina. Esto, como marco general, nos podría llevar a un escaparate ciertamente complejo pues las categorías para clasificar a la descentralización son múltiples, y, por tanto, la combinación de sus diferentes elementos da lugar inevitablemente a marcos de análisis particularmente complejos. Dadas estas circunstancias, el presente estudio se centrará exclusivamente en las diferentes direcciones que han seguido los procesos de transferencia territorial relativos a la descentralización política vertical. Como desarrollaremos en el marco teórico, por descentralización política vertical nos referimos a la transferencia de responsabilidades políticas tanto al nivel local como al nivel regional. Así, el presente estudio se centrará en la dirección y en la intensidad que han tomado los procesos de descentralización política vertical en los cinco países de la región andina, estos son, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Cabe resaltar que gran parte de la literatura que profundiza sobre el proceso de descentralización en América Latina ha tendido a tratar a los diferentes niveles subnacionales como entidades homogéneas cuyo carácter compartido es la contraposición al centro (Faletti 2005; Escobar-Lemmon 2006). Esto, si bien favorece, en ciertas ocasiones, la composición parsimoniosa del marco teórico, sobre todo, cuando se pretende avanzar hacia un análisis más complejo, en otras ocasiones, da lugar a conclusiones inexactas o a resultados poco esclarecedores. En este sentido, el presente documento parte de la

necesidad de diferenciar ambos tipos de gobierno subnacional, analizando cuáles son las dinámicas propias de cada uno y observando cuál ha sido el modelo desarrollado en los diferentes países de la región andina. Dicho esto, la hipótesis de partida sostiene que la estrategia inicial de los países andinos ha tendido a priorizar al nivel local, aceptando la descentralización de los niveles intermedios solo en casos de creciente ingobernabilidad de sus sistemas.

El documento se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, realizaremos una aproximación al concepto de descentralización. Esto nos servirá para acotar el objeto de nuestro estudio a la descentralización política vertical y para crear un índice que nos permita entender la intensidad y dirección seguidas en cada caso. A continuación, presentaremos el cuadro empírico del índice construido, observando, ahora sí, la posición que toman los diferentes casos de nuestro estudio y comparando, de esta manera, a los diferentes países entre sí. Finalmente, contextualizaremos los avances realizados por los diferentes países en materia de descentralización política, intentando diferenciar entre diferentes etapas y, por tanto, intentando localizar los incentivos que pudieran estar explicando los resultados obtenidos en el apartado empírico. El artículo culminará con un breve apartado de conclusiones.

## **II. LA DESCENTRALIZACIÓN EN SUS DIFERENTES CARAS**

Entendemos por descentralización la transferencia de recursos del centro a la periferia. Esto, llevado al ámbito de lo público, implica la transferencia de recursos y responsabilidades desde el Estado central hacia otros agentes ajenos al mismo. Esta definición conlleva dos elementos claves para entender el fenómeno que nos ocupa. En primer lugar, se trata de una transferencia, es decir, de la cesión, hasta cierto punto definitiva, de un determinado atributo o recurso. El carácter sostenido y la voluntad de que el recipiente disfrute y controle la competencia transferida diferencia a la descentralización de otro fenómeno parecido conocido por delegación. Así, a través de la delegación, el Estado central cede sus competencias a otras entidades periféricas pero solo por un periodo determinado y siempre manteniendo la responsabilidad última sobre dicha competencia. En segundo lugar, se trata de una transferencia realizada hacia agentes periféricos no pertenecientes al propio Estado central. Esto, de nuevo, diferencia a la descentralización de otro fenómeno similar, esto es, la desconcentración, por la cual la transferencia se realiza a entidades periféricas pertenecientes al propio Estado central, las cuales apenas disfrutan de autonomía en la gestión y responden directamente a los intereses de la cúpula central.

---

Dicho esto, encontramos varios criterios para clasificar al proceso de descentralización. En primer lugar, Finot (1999), partiendo de la posición de centralidad del Estado, construye una categorización en la que se definirán dos tipos básicos de periferia y, por tanto, de descentralización. Estos tipos se apoyan en estrategias de descentralización horizontal y en estrategias de descentralización vertical. En el primer caso, nos estaremos refiriendo a la transferencia de recursos, atribuciones o responsabilidades a instancias que desarrollan su función en el mismo nivel que el órgano que decide descentralizarse. En este sentido, de acuerdo con Bresser Pereira (1999), encontramos dos tipos de instituciones receptoras de las anteriores atribuciones estatales. En primer lugar, la descentralización puede realizarse hacia agentes del mercado. Se trataría de una transferencia de responsabilidades fundamentalmente de producción de bienes públicos a entidades de carácter lucrativo. La descentralización, de acuerdo con Bresser Pereira, podrá ir desde una simple tercerización por la cual la empresa privada solo se ocuparía de la ejecución de un tipo de actividad requerida por el Estado, hasta la privatización, a través de la cual no solo se transfieren responsabilidades de ejecución sino que se transfiere asimismo la titularidad de la propia competencia. Sobra decir que en un Estado regulador como el que encontramos en las sociedades del siglo XX y XXI, dicha titularidad estará siempre limitada por la regulación emanada del propio Estado. Una descentralización basada en la privatización es lo que otros autores como Von Haldenwang (1991) o Finot (1999) han llamado descentralización económica.

En el segundo caso, la descentralización horizontal se lleva a cabo hacia agentes de lo que, de nuevo Bresser Pereira, llama la “esfera pública no estatal”. Se trataría de la asignación de atribuciones a organizaciones o formas de control “públicas”, es decir, relativas al bien colectivo, pero “no estatales”, es decir, que no pertenecen a la estructura institucional del Estado (Bresser 1999: 26). Este tipo de descentralización suele estar basado en la delegación de responsabilidades productivas, económicas y administrativas, quedando la titularidad de la competencia en el Estado central. Se incluyen también en esta categoría la transferencia de responsabilidades representativas que realiza el Estado hacia nuevos espacios de participación social como las Organizaciones Territoriales de Base o las Veedurías.

Para complementar la categoría de descentralización horizontal, el autor añade al cuadro un segundo tipo de descentralización, ésta es la descentralización vertical. Se trata en este caso de la transferencia de atribuciones, recursos y responsabilidades de un nivel de gobierno a otros niveles inferiores. En esta línea, la descentralización vertical puede orientarse hacia dos sujetos principales, éstos son el nivel local y el nivel regional. Por nivel local nos referimos a los niveles más próximos al ciudadano. Se trata fundamentalmente de los municipios y de toda figura que se construya a partir de la asociación de los mismos. Por su parte, por nivel intermedio o nivel meso nos referimos a las entidades de gobierno

que se encuentran entre el nivel superior central y el nivel local. Se suelen incluir en este tipo de niveles a las regiones, provincias o departamentos.

De acuerdo con Manon (1999), la descentralización vertical experimenta productos muy diferentes en función del nivel al que se descentraliza. Así, las implicaciones del nivel local difieren remarcablemente de los efectos de la descentralización meso. Son pocos, sin embargo, los autores que han sabido hacer la correspondiente diferenciación, olvidando así el impacto divergente de cada uno de los procesos. El estudio de las implicaciones de la descentralización a cada uno de los dos niveles comentados precisaría de un espacio de escritura mucho mayor. Por ello, nos limitaremos a presentar las dos grandes tendencias implicadas en cada tipo de descentralización. Bajo esta lógica, y de nuevo siguiendo a Manon, observamos que el nivel local ofrece a los ciudadanos la participación directa en la gestión de lo público, extendiendo la gobernanza del país a todo el territorio y facilitando el acceso del individuo a la toma de decisiones. En este sentido, la atención de los ciudadanos se traslada, en parte, a las esferas locales, dividiéndose, de la misma manera, la responsabilidad de gobierno en múltiples unidades. Por su parte, el nivel intermedio ofrece al individuo la gestión coordinada de competencias complejas, la participación menos cercana en el gobierno de su territorio y la canalización más directa de las necesidades de la región hacia la composición y planificación del gobierno nacional.

El segundo criterio para clasificar la descentralización se refiere al tipo de competencia que se transfiere a los entes periféricos. En este sentido, siguiendo a Montero y Samuels (2004), encontraríamos tres tipos de descentralización, éstos son descentralización política, descentralización económico-fiscal y descentralización administrativa. La descentralización política se refiere a la elección directa de los gobernantes de los niveles subnacionales, esto es, los gobernantes del ejecutivo y el legislativo. Por su parte, la descentralización económico-fiscal alude a la tenencia de determinados recursos autónomos. Este tipo de descentralización se concreta en la capacidad de recaudar recursos propios y la capacidad de decidir autónomamente sobre el gasto. En tercer lugar, los autores hablarán de descentralización administrativa, por la que las entidades subnacionales conservan la capacidad de decidir sobre las políticas públicas y se hacen responsables de la gestión de las competencias atribuidas.

Entre los diferentes criterios mencionados, a nosotros nos interesa conocer el grado de descentralización política vertical alcanzado en cada uno de los países andinos y el nivel de gobierno que se ha priorizado en cada caso. Esto nos lleva a situar el centro de nuestra atención en las responsabilidades políticas alcanzadas, por un lado, por los niveles locales y, por otro, por los niveles regionales, de los diferentes casos de nuestro estudio. Para llevar a cabo esta tarea construiremos un índice que nos permita medir la intensidad alcanzada en cada país al tiempo que nos permita comparar las diferentes tendencias observadas en el conjunto de la región. El índice de descentralización, con sus diferentes componentes, será

---

aplicado tanto al nivel local como al nivel regional de cada uno de los países del estudio. Esto nos permitirá observar el tratamiento que ha recibido cada nivel en cada caso y, de nuevo, analizar las diferencias de tratamiento en los diferentes países de nuestro estudio.

### **III. LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA: ÍNDICES Y MEDICIONES**

Definimos la descentralización política vertical como la transferencia de recursos políticos, es decir, de derechos de autogobierno, responsabilidad y control, desde el nivel central a los niveles subnacionales. Esta transferencia se ha concretado habitualmente en la elección autónoma de las autoridades locales o regionales; de hecho, la mayoría de índices que han tratado de describir la descentralización política de un Estado tienden a tomar este elemento como la base del cálculo. Entre todos los intentos de sistematizar la discusión, destaca el trabajo de Robert Dauthers y Leslie Harper desarrollado en la obra *El estado de las reformas de Estado en América Latina* (2007). En este trabajo, los autores intentan avanzar un poco más en la medición del concepto incorporando nuevos elementos que condicionan, de alguna manera, el grado de autonomía de los niveles inferiores. En este intento, los autores construyen un índice en el que van acumulando puntos enteros según se celebren elecciones locales, según se celebren elecciones regionales, según las primeras sean directas y según las segundas sean asimismo directas o no. De acuerdo con las mediciones del índice, se entenderá, por tanto, que aquellos países que obtengan un “0” deberán ser considerados fuertemente centralizados y aquellos que obtengan un 4 deberán ser clasificados dentro del cuadro de máxima descentralización.

Tanto el cálculo como el análisis realizados por los autores son ciertamente valiosos, sin embargo, encontramos dos puntos que merecen la pena ser tenidos en cuenta. En primer lugar, como apuntamos más arriba, la consideración homogénea del nivel local y del nivel regional simplifica un tanto la dimensión de la gobernanza multinivel. En este sentido, si retomamos a Manon (1999), no podemos perder de vista las diferentes implicaciones que conlleva cada tipo de descentralización. Además, la agregación de los diferentes valores nos impide percibir bien en cuál de los dos niveles posibles se ha intensificado el cambio. Dadas estas dos observaciones, sugerimos el análisis separado de los avances de la descentralización política del nivel local, por un lado, y del nivel intermedio, por otro. En segundo lugar, entendemos que un índice preciso debe incorporar otros elementos de interés, como son, la concurrencia de las elecciones y el grado de extensión territorial de la reforma. De esta manera, la incorporación de nuevos elementos y el tratamiento diferenciado de los elementos ya tomados en cuenta por Dauthers y Harper (2007) nos llevan a construir un nuevo índice de descentralización política. El nuevo índice irá, esta vez, de 0 a 1, entendiendo que los países que se sitúen en el 0

serán considerados fuertemente centralizados y los países que se sitúen en el 1 serán considerados muy descentralizados. La fórmula utilizada se presenta en el anexo 1 y será aplicada, por tanto, de manera diferenciada a los niveles locales y a los niveles regionales de cada país.

#### **IV. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA: DIRECCIONES E INTENSIDADES**

Comentamos en párrafos anteriores que la descentralización política vertical se podía medir de acuerdo a dos grandes criterios. Así, por un lado, resulta interesante observar la intensidad y, por tanto, el valor alcanzado en el índice de descentralización. Esto nos permitirá entender en qué posición se encuentra cada país así como comparar los resultados obtenidos en los diferentes países del estudio. Por otro lado, resulta ciertamente importante observar el nivel hacia el cual se realiza la descentralización. Esto nos permitirá conocer la estrategia seguida en los diferentes países y comparar, de nuevo, las posibles similitudes y deferencias observadas entre ellos. Dicho esto, el cuadro 1 nos muestra las diferentes reformas, relativas a la descentralización política, llevadas a cabo en los cinco países de nuestro estudio. La intensidad de cada reforma se medirá de acuerdo a los valores alcanzados en el índice de descentralización. Como apuntamos, mostraremos de manera separada, el trato concedido en cada reforma hacia los dos niveles territoriales básicos; estos son, el nivel local y el nivel regional.

**Cuadro n° 1**  
**Intensidad de la descentralización política de los países andinos**

<b>País</b>	<b>Año de reforma<sup>1</sup></b>	<b>Nivel local</b>	<b>Nivel regional</b>
Bolivia	1982	0,10	0,10
	1985	0,90	0,10
	1994-95	1 <sup>2</sup>	0,20
	2005	1	0,90
Perú	1980	0,10	0,10
	1983	1	0,10
	1989	1	0,80
	1992	1	0,10
	2002	1	0,80

<sup>1</sup> Se consideran en el estudio los años en que se realizaron reformas relativas a la descentralización política. La primera fecha señalada alude al año de la transición democrática. Se entiende esta fecha como punto de partida del nuevo sistema político.

<sup>2</sup> La elección de los alcaldes se produce de manera directa, excepto en aquellos casos en los que la primera fuerza no obtenga mayoría absoluta. En esos casos, la asamblea elegirá a un candidato entre los dos más votados.

Ecuador	1979	0,10	0,10
	1983	0,80	0,45 <sup>3</sup>
	1991	0,90	0,45
	2001	1	0,45
Colombia	1958	0,50	0,50
	1986	1	0,50
	1991	1	1
Chile	1990	0,10	0,10
	1991	0,80	0,20
	2001	1	0,20
Venezuela	1958	0,80	0,50
	1989	1	1

Fuente: elaboración propia a partir de Dauthers and Harper (2007) y legislación de cada país.

El primer hallazgo que llama la atención cuando analizamos el cuadro 1 es la progresiva profundización en el proceso descentralizador en todos los casos. Así, observamos en todos ellos cómo el proceso se ha ido intensificando, partiendo de una situación centralizada en el momento de la transición democrática a una situación de mayor descentralización en la última fecha señalada. Bajo esta lógica, los alcaldes y las asambleas son elegidos en la actualidad de manera directa en todos los Estados (con la situación particular de Bolivia), las elecciones subnacionales no coinciden con las nacionales en la mayoría de los casos y la situación de autonomía política se ha ido extendiendo a todas las unidades del territorio en prácticamente todos los casos. Llama, no obstante, la atención un segundo hallazgo, por el cual se observa que la intensificación del proceso ha priorizado a los niveles locales frente a los niveles regionales. Así, mientras se constata la elección directa de los alcaldes y las asambleas locales en prácticamente todos los Estados, la elección directa de los gobernadores regionales despierta mayores reticencias. Solo Colombia y Venezuela han mostrado una actitud más sólida de cara a la consolidación del nivel intermedio; Perú, Bolivia y Ecuador han limitado históricamente la autonomía política de las unidades regionales. En el caso peruano, observamos una actitud positiva hacia la descentralización regional en 1989, sin embargo, dicha predisposición sufre un gran retroceso a lo largo de los 90. En el caso boliviano, la descentralización política del nivel intermedio, propuesta con fuerza a lo largo de los 90, ha tenido que esperar al año 2005 para empezar abrir un camino, por el cual, si bien la asamblea sigue eligiéndose de manera indirecta, los prefectos son elegidos popularmente. Finalmente, en el caso ecuatoriano, más allá de las reformas propuestas en la Constitución que al día de hoy se encuentra en trámite de aprobación, la autonomía del nivel intermedio ha tenido

<sup>3</sup> La descentralización política en Ecuador toma una forma muy diferente al resto de los países ya que conviven, en el nivel intermedio, el ejecutivo popularmente elegido y el ejecutivo designado desde el centro. El valor asignado a esta situación trata de reflejar dicha situación.

que convivir con el mandato designado desde el centro, anulándose de esta manera el margen de maniobra de los prefectos elegidos.

Los resultados obtenidos en el cuadro 1 nos permiten entender las preferencias y la dirección que han guiado a los procesos de descentralización en la región andina. Como señalamos más arriba, nos permite analizar la voluntad de los reformadores para dotar de una verdadera autonomía a los niveles subnacionales y la dirección que éstos mismos han elegido para hacer efectiva dicha voluntad. Ante los resultados obtenidos, surge, no obstante, una pregunta interesante. ¿Por qué se avanza tanto en el ámbito de la autonomía municipal y los avances son mucho más tardíos y difíciles en el ámbito de la autonomía regional? Y de manera particular, ¿por qué Bolivia, Ecuador y Perú encuentran tantas reticencias a la hora de descentralizar a los niveles meso? La explicación a estas dos preguntas exigiría un extenso relato y discusión sobre el tema, y dado el formato de la presente investigación, nos limitaremos a dibujar un mapa explicativo de la situación en los cinco países del estudio.

## **V. LA CUESTIÓN TERRITORIAL: LA REGIÓN EN LOS ANDES**

Para entender la cuestión territorial en los Andes, los estudiosos del tema han vuelto la mirada a la conformación colonial de los territorios andinos. Los autores que han tratado el tema, han reconocido la preponderancia del nivel local frente a los niveles intermedios. Dos enfoques intentan descifrar dicha tendencia. Por un lado, el enfoque legalista alude a la tradición bonapartista heredada por los propios españoles y trasladada por los mismos a América Latina (Friz Burga 2001). Bajo este enfoque, la priorización del nivel local se encuentra en la propia estructura territorial francesa, la cual habría tratado de fortalecer los lazos entre un centro poderoso y una periferia autónoma pero convergente hacia dicho centro. Por otro lado, el enfoque histórico-político analiza cómo la propia Corona española reforzó los niveles locales, y con ellos el ámbito rural, para neutralizar el poder de los caudillos regionales urbanos y fortalecer así las alianzas del imperio decadente (Aninno 2007). Esta teoría entronca directamente con los estudios que centran su atención en el reconocimiento de los valores comunales de los pueblos indígenas y su cohabitación con el margen local de la Corona hispánica.

Más allá del asunto que vertebre cada explicación, encontramos en ambos enfoques un punto de convergencia por el cual se entendería a la descentralización local como una estrategia de consolidación de la unidad frente a la emergencia de liderazgos regionales que, en su condición de agregadores de poder, podrían suponer un contrapeso al direccionamiento hegemónico de las autoridades centrales. De esta manera, el reforzamiento de las élites locales consolidaría los lazos de unión de las mismas con el sistema político de los emergentes Estados y quebraría asimismo el volumen de recursos

---

e incondicionalidades que podrían, de otra manera, ser absorbidos por los líderes de las regiones.

La región en América Latina se ha mantenido como un núcleo de intercambio frecuente y sostenido y, por tanto, como un eje articulador de preferencias. Este poder agregativo ha dificultado, en muchas ocasiones, la consolidación de estrategias nacionales o el direccionamiento del propio sistema desde el centro. Así, los líderes centrales se han visto obligados a desarrollar estrategias de integración o de cooptación para evitar la confrontación con los liderazgos regionales. De la misma manera, estos líderes del centro han tenido que destinar grandes esfuerzos a la rearticulación del territorio, de manera que todos los habitantes del mismo se pudieran entender como parte de una unidad nacional más amplia. Observamos así que, más allá del tipo de estrategia desarrollado para controlar o integrar el poder de las regiones en el proyecto nacional, la cuestión territorial y el tratamiento de la región han llevado a los políticos a tomar actitudes cautelosas y estratégicas de cara al mantenimiento de la integridad de sus Estados nación.

Si esto lo llevamos al análisis empírico del cual parte nuestra reflexión, nos vemos obligados a preguntarnos en qué manera el poder de las regiones afecta a los proyectos de descentralización de los países andinos y, en especial, de los tres países más reticentes a la descentralización meso, estos son, Bolivia, Ecuador y Perú. En este sentido, si relacionamos la consolidación de la región como articulador territorial con la lógica de todo proceso descentralizador, debemos entender a la primera como un factor condicionante de todo proyecto de transferencia de atribuciones y recursos del centro a la periferia. Así, entendemos que es necesario analizar el poder de las regiones y las posibilidades de los líderes nacionales de crear alianzas con el mismo para entender la estrategia seguida por los reformadores en los recientes procesos de descentralización. Partimos de la presunción de que los reformadores del centro serán más proclives a descentralizar a los niveles meso cuando vislumbren un control garantizado del poder regional (O'Neill 2005; Garman et al. 1999). En este caso, la descentralización se entenderá como un proceso secuencial en el que las autoridades centrales descentralizan, casi al mismo tiempo, hacia el nivel local y hacia el nivel regional. Por el contrario, la lógica secuencial se verá anulada cuando el poder de las regiones se mantenga al margen del dominio de las autoridades descentralizadoras (Dikovick 2004). En este caso, la descentralización se llevará a cabo únicamente hacia el nivel local, fragmentando de esta forma el poder competitivo de las regiones. Esta hipótesis entroncaría directamente con los estudios histórico-formales comentados al inicio de este apartado.

Si nos adentramos en la configuración territorial del poder de los cinco países de la región andina, observamos que, desde el punto de vista político, el cual vertebra nuestra reflexión, el poder de las regiones se articula de diferente manera en cada uno de los países. Así, por un lado, observamos diferencias cruciales en el grado de institucionalización de

la demanda regional, encontrando casos en los que dicha demanda se canaliza a través de los partidos políticos del sistema y casos en los que dicha demanda se canaliza a través de grupos sociales que actúan y condicionan la política al margen de su sistema institucional. Esta diferencia resulta crucial dado que la institucionalización del problema regional facilita el control y el tratamiento formal del mismo. En este sentido, podemos observar cómo en los casos colombiano, peruano y venezolano, más allá de la dirección articuladora de los partidos, de abajo hacia arriba en el caso colombiano o de arriba hacia abajo en los casos venezolano y peruano (Garman et al. 1999), la cuestión regional se ha canalizado dentro del sistema institucional, favoreciendo así el consenso de las diferentes fuerzas para abrir espacios donde todas ellas puedan competir. Por otro lado, la institucionalización de la cuestión regional nos abre una segunda variable fundamental para entender el proceso descentralizador en la región andina, este es, la variable de racionalidad electoral (O'Neill 2005). Así, cuando tenemos un sistema de partidos institucionalizado, cuyos partidos incorporan el debate sobre la cuestión regional, resulta más fácil para las autoridades centrales vislumbrar el apoyo que obtendrán en los diferentes feudos territoriales del país. De esta manera, siguiendo a O'Neill, los reformadores centrales descentralizarán al nivel intermedio cuando encuentren en dicho nivel un apoyo electoral considerable. Encontramos esta situación en el caso colombiano (1991), venezolano (1989) y peruano 1989 (O'Neill 2005). La situación contraria, por la cual los reformadores no descentralizan al no tener garantizado el apoyo subnacional, la encontramos en el caso peruano en 1992 (Dikovick 2004).

Las variables comentadas se encuentran directamente relacionadas con los procesos de descentralización observados en el cuadro 1. Así, encontramos una relación ciertamente fuerte entre la descentralización de los niveles meso (Colombia 1991, Venezuela 1989 y Perú 1989) y el control de las regiones por parte de las autoridades centrales. Este control, como observamos, parte de una doble circunstancia, por la cual las autoridades centrales mantienen la cuestión regional dentro de la propia institucionalidad y calculan el apoyo favorable de las regiones hacia sus partidos. La integración y capacidad de movilización de los líderes regionales para conseguir el voto a favor del partido reformador se convierte, así, en un gran incentivo para que dicho partido lleve a cabo un proceso de descentralización intermedia.

Frente a esta circunstancia, nos encontramos con aquellas situaciones en las que el sistema de partidos no logra institucionalizar la cuestión regional, teniéndose que enfrentar el conjunto de las fuerzas políticas a la presión planteada por los grupos sociales regionales. En estas circunstancias, el control de la cuestión regional se complica y la capacidad de direccionar el gobierno del sistema se reduce (Alcántara 1995). Esto crea, inevitablemente, una fuerte desconfianza entre los líderes políticos nacionales de cara a llevar a cabo un proceso de descentralización meso. De la misma forma, dificulta el cálculo racional-electoral, dado que la apertura de espacios subnacionales ya no solo debe tener

---

en cuenta la competencia interpartidista tradicional sino que tiene que predecir, al mismo tiempo, la fuerza electoral que podrían llegar a alcanzar los grupos sociales autónomos de la región. Esta situación es fácilmente observable en Bolivia y Ecuador. Así, en el caso boliviano, la reticencia a la descentralización meso se hace evidente en 1994 con el giro contraintuitivo hacia el nivel local. Por su parte, en el caso ecuatoriano, dicha reticencia no es tan fácilmente palpable, dado que el propio sistema de partidos está fuertemente provincializado (Pachano 2006), no obstante, sí se observa una constante tensión entre los grupos económicos de Guayaquil y la sierra quiteña. Como en el caso boliviano, la existencia de un bicentralismo fuertemente impregnado de intereses económicos reduce la predisposición de los líderes centrales a aumentar la autonomía de las regiones. Volviendo a los términos teóricos, podríamos confirmar que la falta de control del debate regional por parte del sistema institucional y, en particular, por los reformadores del centro, habrían dificultado en ambos casos la descentralización hacia los niveles intermedios.

Con todo esto, encontramos una evidente relación entre las hipótesis planteadas más arriba y el comportamiento de los cinco países andinos. Así, podemos constatar que, en aquellos casos donde la cuestión regional es absorbida por el sistema de partidos y donde el partido reformador predice un apoyo electoral suficiente en las regiones, la descentralización intermedia se convierte en una reforma factible y estratégicamente aplicable. En esos casos, la descentralización se ha entendido como un proceso gradual en el que tanto el nivel local como el nivel meso logran alcanzar la cota esperada de autonomía. Nos referimos, como apuntamos, al caso colombiano, venezolano y al caso peruano a lo largo de los 80. Por su parte, constatamos asimismo que, en aquellos casos donde el centro no controla el poder de las regiones, ya sea porque no controla electoralmente su territorio (Perú 1992) o porque la cuestión regional se ha mantenido al margen del juego institucional (Bolivia hasta 2005 y Ecuador hasta 2008), la descentralización intermedia encuentra mayores dificultades de llevarse a cabo. En estos casos, las demandas de descentralización se canalizan hacia el nivel local, afianzando las estructuras más cercanas al ciudadano y desagregando el potencial poder de la región.

## VI. CONCLUSIONES

En el presente documento nos hemos acercado al proceso de descentralización en los países andinos. Tras profundizar en el desarrollo teórico del concepto, hemos circunscrito el debate a un tipo de descentralización en particular, ésta es, la descentralización política vertical. El primer objetivo del trabajo era observar la intensidad y el nivel que han definido al proceso descentralizador en los cinco casos de nuestro estudio. En este sentido, tras elaborar un índice adecuado, observamos que los países del área andina han implementado intensamente la reforma, favoreciendo, en casi todas las ocasiones,

al nivel local frente al nivel regional. Con respecto a este último punto, encontramos dos tendencias claras, por las cuales Colombia y Venezuela mostrarían un desarrollo más sólido de la descentralización intermedia mientras que Bolivia, Ecuador y Perú se mostrarían más reticentes para llevar a cabo dicha reforma. De estos resultados, surge un segundo objetivo, el cual trataría, esta vez, de entender por qué el nivel intermedio es tratado con mayor cautela que el nivel local en el área andina y, en particular, por qué encontramos dicho tratamiento diferenciado de manera más intensa en los casos boliviano, ecuatoriano y peruano. Una breve aproximación al poder de las regiones y a la forma en que dicho poder se relaciona con el sistema institucional en cada uno de los países nos sirve como factor de explicación de la diferencia. Así, constatamos que en aquellos países en los que la cuestión regional ha sido absorbida por los partidos, de manera que éstos puedan calcular un apoyo electoral favorable en las regiones, los reformadores del centro son más proclives a una doble descentralización, por la cual se desarrolla casi de manera coetánea la descentralización local y la descentralización meso. Por su parte, comprobamos que, en aquellos países donde la cuestión regional se canaliza al margen de los partidos y de las instituciones, reduciendo así el control de las fuerzas regionales y, por tanto, la predictibilidad de los resultados electorales, los reformadores del centro tendrán mayor desconfianza a la apertura del sistema y preferirán canalizar la demanda de descentralización hacia los niveles locales.

Este artículo pretende contribuir a un mejor conocimiento de los procesos de descentralización política en los países andinos. Así, parte de la necesidad de tratar distintamente a los dos niveles subnacionales, receptores y beneficiarios de dicha descentralización, éstos son el nivel local y el nivel regional. El tratamiento diferenciado nos permite una mejor comprensión de las lógicas y los motores del proceso de reforma territorial de los países andinos. De la misma manera, la introducción del poder de las regiones, como factor explicativo del cambio, enriquece el cuadro de motivaciones generales que ha guiado hasta el momento el debate sobre la causalidad de la reforma descentralizadora en los países andinos.

## REFERENCIAS

- Alcántara, Manuel. 1995. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aninno, Antonio. 2007. "La ciudadanía ruralizada". Municipalidad de Rosario. (<http://www.rosario.gov.ar/sitio/gobierno/archivos>).
- Boisier, Sergio. 2004. "Desarrollo Territorial y Descentralización: El desarrollo en el lugar en las manos de la gente". *Eure* 1 (90): 27-40.

---

Bresser Pereira, Luiz Carlos. 1999. *O público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Río de Janeiro: Editorial Fundação Getulio Vargas.

Dauthers, R. y L. Harper. 2007. "Fiscal and Political Decentralization Reforms". En *El Estado de la Reforma del Estado en América Latina*, editado por Eduardo Lora. Stanford: Stanford University Press.

Dickovick, J. 2004. "Three-Level Games: Central, Provincial and Local Relations in Brazil, South Africa and Perú". Chicago: Documento presentado en *American Political Science Association, Hilton Chicago y the Palmer House Hilton*.

Escobar Lemmon. 2006. "Executives, Legislatures and Decentralization". *Policy Studies Journal* 34 (2): 245-63.

Faletti, Tulia. 2005. "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective". *American Political Sciences Review* 99 (3):327-46.

Finot, Iván. 1999. "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización". *Revista Reforma y Democracia* 15. CLAD Venezuela.

Friz Burga, Johny. 2001. *El sueño obcecado*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de Perú.

Garman, Ch., S. Haggard y E. Willis. 1999. "Fiscal decentralization: A political theory with Latin American cases". *World Politics* 53 (2):204-36.

Manon. 1999. *Enhancing Decentralization*. Washington DC: World Bank Document.

Montero, A. D. Samuels, ed. 2004. *Decentralization and democracy in Latin America*. Indiana: University of Notre Dame Press.

O'Neill, Kathleen. 2004. "Decentralization in Bolivia: Electoral incentives in outcomes". En *Descentralization and Democracy in Latin America*, editado por Alfred Montero y David Samuels. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Pachano, Simón. 2006. "Ecuador: The Provincialization of Representation". En *The crisis of democratic representation in the Andes*, editado por Scott Mainwaring y Ana María Bejarano. Standford: Stanford University Press.

Ragin, Ch. 2000. *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: University Chicago Press.

Von Haldenwang. 1991. "Towards a Political Science Approach to Decentralization". *Beyond Law* 2: 59-83.

Wright, Deil. 1988. *Understanding Intergovernmental Relations*. Belmont (Pacific Grove): Brooks/Cole Publishers.

## ANEXO N° 1

El índice de descentralización política toma en cuenta: a) si el alcalde o gobernador es designado, si se elige de manera indirecta o si se elige de manera directa, b) si la asamblea local o regional es designada, elegida de manera indirecta o elegida de manera directa, c) si las elecciones subnacionales son concurrentes con las nacionales, y d) si la elección subnacional se extiende a todas las unidades del territorio o solo a parte de ellas. La combinación de los cuatro criterios nos permite construir una escala descentralizadora. La escala obtendrá un valor de 0,10 cuando tanto el ejecutivo como el legislativo sean designados y un valor de 0,90 cuando el ejecutivo y el legislativo sean elegidos de manera directa. A los correspondientes resultados se le añadirá 0,10 puntos cuando las elecciones subnacionales no sean concurrentes y se les restará 0,10 cuando la reforma no se haga extensiva a todas las unidades del territorio. Partimos de la idea de que una elección directa confiere mayor autonomía a la comunidad política estudiada. De la misma manera, la elección del ejecutivo, dado el carácter presidencialista de las sociedades latinoamericanas y las mayores atribuciones asignadas en todos los casos a los presidentes, gobernadores y alcaldes frente a sus legislaturas, se entenderá como una medida descentralizadora de mayor intensidad que la elección de las asambleas territoriales. Dicho esto, la escala base se concreta de la siguiente manera:

<b>Asamblea</b>	<b>Presidente</b>	<b>Escala</b>
Designada	Designada	0,10
E. indirecta	Designada	0,20
Designada	E. indirecta	0,30
E. Directa	Designada	0,40
Designada	E. Directa	0,50
E. Indirecta	E. Indirecta	0,60
E. Directa	E. Indirecta	0,70
E. Indirecta	E. Directa	0,80
E. Directa	E. Directa	0,90

A los valores base del análisis, como dijimos, se les añadirá un 0,10 en caso de que las elecciones subnacionales no sean concurrentes o se les restará un -0,10 cuando la autonomía política conferida no alcance a todas las unidades del territorio. El margen provisto por el +0,10 nos permitirá alcanzar la posición 1 del índice. Siguiendo el criterio de membresía de Ragin (2000), el punto de partida del índice será +10. Esto se deduce del margen de maniobra mínimo del que parte toda autoridad subnacional, ya sea ésta elegida por el pueblo o designada por las autoridades superiores.