



## El impacto de las recientes reformas de regionalización en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia: conceptos y procesos<sup>1</sup>

Franz Xavier Barrios-Suvelza<sup>2</sup>

Recibido: 23 de junio de 2016 / Aceptado: 3 de marzo de 2017

**Resumen.** Si bien la cuestión regional en los países andinos ya fue constitucionalizada en Perú y Colombia a fines del siglo pasado, ella ha cobrado relevancia recientemente como parte de reformas constitucionales en Ecuador y Bolivia. La problemática regional en América Latina ha sido parte de la agenda de investigación en relación a temas del desarrollo desigual y de la gestión pública, pero ha sido menos analizada en clave constitucional. Este artículo busca disminuir esta brecha proponiendo generalizaciones plausibles sobre la dinámica regional en clave constitucional para estos países poniendo atención tanto en las modalidades de regionalización, cuanto en el impacto de ésta sobre la forma de Estado. Dada la multiplicidad de connotaciones que lo regional adopta en cada uno de estos países, el artículo establece, en primer lugar, un marco conceptual que sea indistintamente aplicable a ellos. La aplicación de dicho marco a este grupo de países que comparten el ser andinos, facilita entender que mientras en Colombia, Ecuador y Perú hay contemporáneamente una convergencia en cuanto a la modalidad de construcción de regiones por agregación a escala macro-regional, esta modalidad ha sido irrelevante en Bolivia. Por otro lado, mientras que en Colombia, Ecuador y Perú la regionalización no ha alterado el carácter unitario de estos Estados, sí lo ha hecho en Bolivia. El artículo cierra postulando la hipótesis de que tales divergencias se explican, en buena medida, por la dinámica de configuración territorial que siguieron estos países en el siglo XIX, de acuerdo con las tesis del análisis histórico comparativo.

**Palabras clave:** regionalización; reformas constitucionales; institucionalismo histórico; diseño territorial; América Latina.

### [en] The Impact of the Recent Regionalization Reforms in Colombia, Ecuador, Peru and Bolivia: Concepts and Processes

**Abstract.** Whereas in Peru and Colombia the regional question of the Andean countries was constitutionalized at the end of the past century, in Ecuador and Bolivia it has gained prominence only in recent constitutional reforms. Research has paid attention to regionalization matters in Latin America mainly in relation to uneven development and governance, but not so much in relation to constitutionalism. This paper offers general explanations on the issue of regionalization from a constitutional perspective. It focuses on different regionalization patterns and their impact on the form of the State. Given that the regional question is handled differently in each of these countries, the paper first establishes a conceptual framework applicable to this group of Andean states. Thence it is shown that

<sup>1</sup> El autor quiere agradecer a los dos árbitros anónimos por sus valiosas sugerencias y a Mariam Hamouda por su revisión del texto final.

<sup>2</sup> Investigador adjunto del Programa trAndeS, Instituto de América Latina de la Universidad Libre de Berlín.  
E-mail: franz.barrios@fu-berlin.de

while regional construction in Colombia, Ecuador and Peru follows a pattern of aggregation on a macro-regional scale, this pattern has been irrelevant in Bolivia. Further, while in Colombia, Ecuador and Peru regionalization has not altered the unitary character of states, it has done so in Bolivia. The article posits that, to a large extent, divergences can be explained by reference to the trends of territorial formation followed by these states in the 19<sup>th</sup> century, according to the theses of compared historical analysis.

**Keywords:** regionalization; constitutional reforms; historical institutionalism; territorial design; Latin America.

## [pt] O impacto das recentes reformas da regionalização na Colômbia, Equador, Peru e Bolívia: conceitos e processos

**Resumo.** Embora a questão regional nos países andinos já tenha sido constitucionalizada no Peru e na Colômbia no final do século passado, adquiriu importância recente no âmbito das reformas constitucionais no Equador e na Bolívia. A problemática regional na América Latina tem sido parte da agenda de pesquisa em relação às questões de desenvolvimento desigual e gestão pública, mas tem sido menos analisada na perspectiva constitucional. Este artigo visa a reduzir essa lacuna, ao propor generalizações plausíveis sobre a dinâmica regional sob a ótica constitucional nesses países, chamando a atenção tanto para as modalidades de regionalização, quanto para o impacto desta sobre a forma de Estado. Dada a multiplicidade de conotações que o regional adquire em cada um desses países, o artigo define, em primeiro lugar, um quadro conceitual que se aplique a todos eles. A aplicação desse quadro a esse grupo de países que compartilham o fato de serem andinos permite entender que, enquanto na Colômbia, no Equador e no Peru há contemporaneamente uma convergência na forma de construção das regiões por agregação à escala macrorregional, na Bolívia tal modalidade foi irrelevante. Por outro lado, enquanto na Colômbia, no Equador e no Peru a regionalização não tenha alterado o caráter unitário desses estados, na Bolívia houve essa alteração. O artigo conclui, defendendo a hipótese de que essas diferenças são explicadas, em grande parte, pela dinâmica da configuração territorial que seguiram esses países no século XIX, de acordo com a tese da análise histórica comparativa.

**Palavras-chave:** regionalização; reformas constitucionais; institucionalismo histórico; desenho territorial; América Latina.

**Sumario.** Introducción. I.1. Regionalización y regionalismo. I.2. Región y los regímenes estatales de distribución territorial del poder. I.3. Justificación de los casos. 1. Un marco analítico conceptual sobre la región. 1.1. ¿A qué escala se ubica una región? 1.2. ¿Depende lo regional de la preexistencia de un sustrato espacial material? 1.3. La espacialidad estatal y su dimensión regional. 1.4. No toda región estatal expresa un fenómeno de tipo territorial. 1.5. La conexión del concepto de región con el elemento participativo. 1.6. Síntesis del mínimo común denominador conceptual. 2. Análisis de los casos convergentes: la salida moviediza y conservadora de la regionalización en Colombia, Perú, Ecuador. 3. El desenlace inverso del caso boliviano. 4. Las dinámicas regionales del siglo XIX como posible factor explicativo de los resultados. Conclusiones. Bibliografía.

**Cómo citar:** Barrios-Suvelza, Franz Xavier (2017) “El impacto de las recientes reformas de regionalización en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia: conceptos y procesos”. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 8, núm. 1, 51-89.

## Introducción

Si bien la cuestión regional es un fenómeno generalizado en la gestión pública en América Latina (Cuadrado-Roura & Aroca, 2013), su incorporación en reformas

constitucionales totales es menos común<sup>3</sup>. Desde el inicio de los años 1990, varios países latinoamericanos han experimentado reformas constitucionales incluyendo el tema regional como asunto relevante (Boisier, 2013: 84). Mientras que los estudios sobre lo regional en América Latina han sido profusos en torno a la problemática del desigual desarrollo espacial (véase Máttar & Riffo, 2013), lo regional como aspecto del diseño institucional del Estado en clave constitucional es algo menos estudiado. La dimensión constitucional es relevante pues cuando ella abarca a la región, ésta adopta un estatus legal distinto tanto frente a lo que es normado de manera infra-constitucional, cuanto frente a su existencia como instrumento técnico de gestión estatal fácilmente reversible una vez logrados determinados objetivos de desarrollo. En segundo lugar, la clave constitucional interesa pues devela cuándo los países asumen lo regional como parte de los elementos que se consideran, si bien no como fundamentales en el sentido literal —lo cual puede aplicarse por ejemplo al régimen democrático o al catálogo de derechos básicos—, por lo menos como portadores de un peso estructural que los hace merecedores de estar blindados frente a las mayorías de turno y de gozar de cierta estabilidad. En tercer lugar, la clave constitucional importa pues revela la conexión de lo regional con la forma de Estado, vale decir con lo que usualmente se ha operativizado en la dicotomía unitario vs. federal. Finalmente, la clave constitucional interesa porque muchas veces se ha visto lo constitucional como un momento fundacional de una sociedad que rompe —aunque sólo fuera simbólicamente— con el pasado para configurar su futuro (Hofmann, 1999: 1069). En cuanto a este último punto emerge empero una paradoja: lo que en estos países se ha constitucionalizado en temas regionales responde, en buena medida, a efectos de la historia, incluyendo el periodo colonial tardío. En otras palabras, esas herencias no dejaron de configurar el presente y lo que viene por muy fundacionales que hayan pretendido ser las asambleas constituyentes que formularon los textos constitucionales usados como referencia en este recuento. La conexión contemporánea de lo regional con lo constitucional en América Latina es resultado de la confluencia de dos tendencias. Por un lado, existe una inclinación creciente de los países por anclar políticas de Estado en formato constitucional incluso sin que se alcance un constitucionalismo real (Jackson & Tushnet, 2006). Por otro lado, es creciente la preocupación en los países por lo que se llama justicia espacial (Soja, 2010) y suele ser la constitución el mecanismo en el que se estila anclar reclamos por justicia social (Sajó, 1999: 37).

El propósito del artículo es explorar, sobre la base de un marco conceptual-analítico preciso, una hipótesis explicativa de la desviación que, en torno a lo regional en clave constitucional, se ha producido en Colombia, Ecuador y Perú, en contraste con lo sucedido en Bolivia. Dicha desviación se refiere tanto a la modalidad de regionalización adoptada, cuanto a la forma de Estado (Tabla 1). La primera faceta concierne a una tensión común a los países de la muestra, a saber, aquella que se produce a escala del nivel intermedio entre, por un lado, lo que se llamará “la región entendida como algo a construir” según cánones racionalistas y justicieros, y, por otro lado, “la región como un dispositivo históricamente heredado” y a

---

<sup>3</sup> Para Colombia son relevantes los artículos 306, 307 y 325 del Título XI del texto aprobado en 1991. Para el Ecuador, los artículos 242 a 246 del Título V del texto aprobado en 2008. Para el Perú, los artículos 189 a 193 del Capítulo XIV del texto de 1993 incluyendo las reformas parciales de 2002 y 2005. Finalmente, en el caso de Bolivia se trata de los artículos 280 a 282 y 295 de la Tercera Parte del texto aprobado en 2009.

veces contingentemente fraguado. En cuanto a la segunda faceta se trata de saber si la regionalización ha significado pasar de la forma unitaria de Estado a una opuesta. El hallazgo central en torno a ambos aspectos se deja resumir de la siguiente manera. En Colombia, Ecuador y Perú se ha producido una regionalización “movediza” en torno al estatus del nivel intermedio, pero conservadora en cuanto a su impacto sobre la forma de Estado; mientras que en Bolivia se ha producido una salida invertida: conservadora en cuanto al estatus del nivel intermedio como base de la regionalización, pero estructuralmente disruptiva en cuanto al impacto sobre la forma de Estado. Este artículo sostiene que una explicación plausible de este desenlace divergente se encuentra en la dinámica histórica de configuración del nivel intermedio de estos países desde inicios del siglo XIX.

Tabla 1. Variación del desenlace regional en los países de la muestra

<i>Casos</i>	<i>Relevancia constitucional de la “región”</i>	<i>Naturaleza de la regionalización: ¿tendencia hacia la construcción justiciera de nuevas macro-regiones?</i>	<i>Forma de Estado: ¿cambia la forma unitaria del Estado</i>
Colombia	Sí (1991)	Sí	No
Ecuador	Sí (2008)	Sí	No
Perú	Sí (1993)	Sí	No
Bolivia	Sí (2009)	No	Sí

Fuente: Elaboración propia.

Ya que luego se abundará sobre la región en términos conceptuales, conviene aprovechar esta introducción para esbozar ciertas ideas en torno a dos paquetes conceptuales relevantes para la temática de ese ensayo. Por un lado, están la regionalización y el regionalismo, y por el otro lado, los conceptos conectados de descentralización, desconcentración y delegación que pertenecen a la dimensión de los regímenes estatales de distribución territorial del poder. Sería imposible en este limitado espacio cubrir el ampuloso inventario de definiciones que la academia ha elaborado en ambos dominios. No obstante, una recapitulación crítica, aunque breve, de lo que se tiene como punto de partida en torno a ellos es útil.

### **I.1. Regionalización y regionalismo**

Para comenzar hay que resaltar que algunos autores han preferido ver en la regionalización no un proceso de creación de unidades espaciales o de traslado de competencias entre niveles, sino una nueva forma de hacer política (Benz *et al.*, 1999: 19). La regionalización incorporaría a la acción estatal la dimensión espacial (Benz *et al.*, 1999: 10), que de lo contrario quedaría reducida a las conocidas perspectivas de territorialidad, división de poderes y sectorialidad. En este enfoque se ha hecho énfasis además en que la regionalización emergería como resultado de la cooperación entre actores dispuestos a agregar recursos para la obtención de objetivos comunes de orden regional. Como en este enfoque la región de la regionalización se funda en dinámicas funcionales de tipo espacial, resultado de la interacción de actores y factores en un área determinada, ella tiende a chocar con las clásicas unidades territoriales y los niveles que ellas agregadamente conforman (Benz *et al.*, 1999: 47). Lo regional llegaría incluso a relativizar el factor histórico y los aspectos referidos a la identidad (Benz *et al.*, 1999: 48) permitiendo heterogeneidad

dentro de la región así entendida. Si bien ésta es una base para avanzar, este enfoque adolece de algunos defectos. Por un lado, acerca demasiado el concepto de regionalización al de regionalismo (Agnew, 2013: 134) debido a que desestima el componente de creación de unidades espaciales regionales o de ampliación de atribuciones de regiones ya existentes, que es lo que parece subyacer a la regionalización, sin que por ello haya que desconocer los móviles políticos que eventualmente la inspiren. Por otro lado, el enfoque descuida el hecho de que procesos de regionalización, entendida ésta como forja de regiones o como adscripción de poderes a ellas (Agnew, 2013: 134), también pueden venir instruidos desde arriba dejando el momento cooperativo relegado a segundo plano (Witt, 2005: 56). Finalmente, dicho enfoque puede alimentar un excesivo optimismo sobre la debilidad del Estado y apostar demasiado a concepciones “relacionales” o “economicistas” de lo regional (crítico Agnew, 2013: 130).

Aunque hay que reconocer que no han faltado enfoques tendentes a usar el término “regionalismo” para tratar la organización en o de regiones (así Tomaney, 2009: 294), es el término regionalización el más apropiado para dar cuenta de este tipo de fenómenos, y especialmente, del acto técnico-operativo de creación de dichas unidades o de ampliación de sus competencias, más allá de los móviles políticos que la alienten. Frente a ello el regionalismo representa otra cosa, a saber, y en primer lugar, un derrotero normativo o incluso ideológico de acción a escala regional que puede o no acompañar a un proceso de regionalización. El regionalismo así entendido puede basarse en un reclamo por proteger una región específica o puede existir en la forma de reivindicación cultural sin mayores pretensiones políticas (Tomaney, 2009: 294-295). A pesar de que algunos han tendido a vincular regionalismo con procesos de abajo-hacia-arriba, y regionalización con la inversa (Witt, 2005: 49), el regionalismo si bien puede venir de abajo como reclamo contra las tendencias centralistas del Estado, contra el poder económico o la homogeneización cultural, también lo puede hacer desde arriba como ideología, acción o programa estatal.

Mientras la regionalización, en tanto proceso más técnico-operativo de creación de unidades espaciales o de ampliación competencial en ellas, sí se preocupa por empatar sus resultados con la malla territorial del Estado preexistente, el regionalismo no tiene por qué hacer de tal empate su preocupación central con tal de que se pueda procesar política por la vía espacial (Benz *et al.*, 1999: 23). Cuando el regionalismo ha pretendido canalizar reclamos étnicos o provinciales en abierta confrontación con el Estado nacional ansiando empatar territorio con identidades subnacionales, se lo ha calificado de “tradicional” (Benz *et al.*, 1999: 25). Este regionalismo que también se etiquetó de “viejo” cuando pretendió la canalización de la idea de la emancipación frente a la unidad política del Estado (Witt, 2005: 50), acabó ya sea en demandas secesionistas o ya sea en estrategias de mejor acomodamiento de lo regional dentro del andamiaje administrativo del Estado. Su emergencia se suele atribuir a la coincidencia de un desconocimiento de parte del Estado de determinadas tradiciones subnacionales, fuertes identidades regionales y poca voz de esas instancias en el sistema político nacional (Witt, 2005: 51). El regionalismo “nuevo” buscaría, al contrario, diluir los rígidos límites político-administrativos de la malla territorial del Estado para hacer política, cuestionando así el papel monopólico que detentaba el territorio como ámbito privilegiado para la toma de decisiones preceptivas sobre cuestiones de provisión pública (Benz *et al.*, 1999: 25).

Ahora bien, el regionalismo puede pasar de ser una ideología o de ser un movimiento social a ser una palanca de política estatal preceptiva (Witt, 2005: 59 y 62) y venir desde arriba (Witt, 2005: 63). En tal medida vendrá casado a lo que podría llamarse política regional (Keating, 2009: 131), si por lo último se entiende una efectiva influencia estatalmente dirigida sobre datos estructurales a fin de alcanzar desarrollo regional equilibrado (Witt, 2005: 57; Keating, 2017: 11). Teóricamente, el regionalismo como visión normativa de impacto real no requiere de regionalización, si por lo último entendemos la forja de entes regionales previamente inexistentes. Por ello se ha dicho que en la Unión Europea el regionalismo se engancha a una malla de regiones previamente existente (Witt, 2005: 63), lo cual es lógico habida cuenta que el nivel europeo no está habilitado para forjar unidades en los Estados miembros. Eso hace que la política regional europea opere con variantes de región según cada realidad nacional. (Witt, 2005: 63; Keating, 2017: 14). Se ha escrito también sobre la “región sin regionalismo” (Keating, 2017: 15) queriendo significar la instalación de gobiernos regionales sin eliminar empero que la articulación de intereses socio-económicos de relevancia subnacional siga produciéndose nacionalmente, dando así la impresión de que, bajo tales circunstancias, surgirían regiones “huecas” (Keating, 2017: 15). También se ha hablado de que hay regionalismos que no exigen que por detrás haya una región realmente existente (Agnew, 2013: 137). Así vistas las cosas, regionalización y política regional aparecen más como fenómenos pragmáticos cuando no preponderantemente técnicos, mientras que regionalismo es de raigambre más polémica, cuando no un fenómeno de “politización” abierta (Agnew, 2013: 138). Un asunto final a mencionar es el debate sobre las causas que pueden operar detrás de procesos de regionalización y regionalismo. Una dificultad analítica en este contexto sigue siendo no confundir causas con razones. Por ejemplo, muchas veces argumentos funcionales (como puede ser la búsqueda de una óptima escala de provisión) pueden ser ellos muy plausibles para alterar escalas espaciales de gobierno, pero en ese caso estaría uno hablando de razones —por lo demás generalmente contestables— y no de causas detrás de los fenómenos observados (Keating, 2017: 10).

## **1.2. Región y los regímenes estatales de distribución territorial del poder**

La literatura no siempre ha distinguido con precisión territorio y espacio (ver por ej., Keating, 2017: 10; Agnew, 2013: 137), aunque hacerlo es conveniente pues ello permite valorar mejor las virtudes de ambos fenómenos, a saber, rigidez de lo territorial (Agnew, 2013: 137) y versatilidad del espacio. Más importante aún es el hecho de que pasar de espacio a territorio impone analizar los regímenes estatales de distribución de poder espacial. Se trata aquí de la adaptación territorial del Estado a sus exigencias de provisión, una de cuyas vías es la descentralización. A diferencia del regionalismo, se trata aquí de un tema de dominio (Benz *et al.*, 1999: 24) por mucho que fuera empleando formas descentradamente organizadas. Se parte entonces de que los procesos se alojan dentro de la armadura de mando jerarquizada de la administración del Estado (Benz *et al.*, 1999: 22). A diferencia de una regionalización pensada en función de la política del desarrollo (Keating, 2009: 131), la descentralización tendría un núcleo duro referido a las formas organizativas del Estado. La descentralización se refiere a mallas territoriales relativamente rígidas que soportan asignaciones competenciales a diferencia de la regionalización que

busca sinergias de recursos (Benz *et al.*, 1999: 25). Si bien en la descentralización no se niegan procesos participativos, éstos se apoyan preferentemente en las vías de la democracia representativa. La organización descentralizada del Estado también empleó a su modo la figura de la región para optimizar la provisión de tareas públicas en alguna escala entre el nivel nacional y el local, aunque manteniendo la lógica de claras atribuciones competenciales y dentro de límites territoriales rígidos (Benz *et al.*, 1999: 47).

Dado este contexto, interesa sintetizar dos enfoques que lidian con una tipologización de las modalidades de descentralización. Una de ellos es más convencional y se mueve bajo el concepto de descentralización, y es aplicable por igual a cualquier Estado, mientras que el otro, menos usual, está basado en el concepto de devolución y está muy vinculado a una forma específica de Estado, la llamada “unitaria” (Keating, 2009: 131), con un foco puesto en el nivel intermedio y no así en el local (Keating, 2009: 135).

Esta segunda versión menos usual de descentralización la ejemplifica Keating (2009: 132) proponiendo distinguir tres modalidades de devolución. La primera, más débil, la llama “devolución administrativa” y es una en la que las representaciones de ministerios nacionales reciben márgenes de operación sub-estatal o en la que se instala un pivote de coordinación subnacional —como en el modelo prefectoral francés previo a 1982—. El segundo modelo es el de la “devolución funcional” que implica ceder tareas a agencias subestatales especializadas generalmente en desarrollo económico —muchas veces apoyadas por directorios corporativos— con el fin de optimizar la política nacional. Estas agencias, que expresan una visión de la política del desarrollo como asunto técnico (Keating, 2009: 133), o acaban siendo recentralizadas o transitan a ser “gobiernos regionales”. El tercer modelo es el de un “gobierno electo multifuncional” a escala intermedia, y Keating lo ejemplifica con las comunidades autónomas de tipo español y con gobiernos regionales franceses, aunque, como se verá, éstos representan, en realidad, fenómenos de cualidad distinta. A diferencia del concepto de “descentralización”, Keating (2009: 135) advierte que el concepto de devolución no admite ser estirado hasta dar cuenta de procesos de descentralización en cualquier organización social. Este estiramiento de la descentralización ha sido en efecto usual, pero no faltan autores como Marcou (2009: 311) que han criticado el que se la estire conceptualmente hasta sacarla del Estado para describir procesos de empoderamiento privado, civil o económico. Al propio tiempo advierte Marcou (2009: 312) en este contexto que, a diferencia de devolución, el concepto de descentralización no carga el problema de tener que poner su foco sólo en el nivel intermedio.

La tipologización más usual es, sin embargo, una que parte no de la devolución, sino de la descentralización como concepto madre. En una primera variante, la descentralización, concebida dentro del dominio de lo administrativo, es dividida en tres modelos: desconcentración, delegación y devolución (Hutchcroft, 2001). La desconcentración representaría un esquema más débil (Hutchcroft, 2001: 30) e implica que ramas regionales de los ministerios sectoriales gozan de cierto margen de administración, aunque eventualmente bajo una autoridad de coordinación. Este esquema reflejaría la presencia de sectores nacionales en el terreno, sin agrandar empero la capacidad de autonomía del ente receptor. Las cadenas de control jerárquico se mantienen pues intactas (Marcou, 2009: 314). Un segundo tipo se denomina “delegación” (Hutchcroft, 2001: 48), e implica como receptores a agencias de

acción subnacional —eventualmente incluso privadas— con margen de autoadministración notorio. Cuando se habla de delegación, el receptor, trátese de un gobierno local o de una organización semiautónoma, recibe la responsabilidad de desarrollar políticas públicas sin mediar control jerárquico de línea y se halla sujeto solamente a un mecanismo de rendición de cuentas (Schneider, 2006: 349). El tercer esquema es el de una devolución que sería la más fuerte y presupondría que los entes receptores gozan de resguardos constitucionales (caso federal) o por lo menos legales (caso unitario), según sea el caso (Hutchcroft, 2001: 30). Con esta devolución los entes locales ejercen y controlan poder sobre el campo que les ha sido transferido. En el mejor de los casos sus decisiones pueden acabar anteponiéndose a ley nacional. La rendición de cuentas sólo es efectiva en la medida que el nivel central sea capaz de amenazar con la restricción de transferencias o competencias. En términos globales se parte de que la clave del problema radicaría en atender el tipo de relación vertical que se establece (Schneider, 2006: 349): de naturaleza jerárquica (desconcentración), contractual (delegación) o basado en la paridad de las partes (devolución).

Esta distinción entre desconcentración, delegación y devolución es compatible con una segunda variante que consiste en distinguir tres tipos de descentralización: la fiscal, la administrativa y la política. En cuanto a la llamada “descentralización administrativa”, esta literatura destaca que se trata de la capacidad de “jurisdicciones locales” para desarrollar políticas públicas y para controlar personal y recursos (Schneider, 2006: 348). Luego, convergiendo con el anterior enfoque, se procede a subdividir la descentralización administrativa en desconcentración, delegación y devolución insistiendo en ver esos esquemas menos en términos categóricos y más como puntos de inflexión dentro de un continuo de autonomía administrativa (Schneider, 2006: 349), yendo de menor a mayor autonomía. A modo de complementación habrá que mencionar que la “descentralización política” en esta variante interpretativa se referiría a la capacidad de materializar representatividad ciudadana desde órganos subnacionales en comparación a la misma capacidad asentada en órganos centrales del Estado (Schneider, 2006: 345). La descentralización política cobijaría los aspectos de participación, elecciones y representación. Se presume como políticamente descentralizado aquel sistema en el que los ciudadanos definen intereses sobre la base de preferencias propias usando organizaciones como partidos o movimientos sociales en el marco de la competencia y, generalmente, por la vía de elecciones (Schneider, 2006: 350). La presencia de elecciones arrastra un proceso político en la medida en que aparece como destinatario de la rendición de cuentas un electorado y no (o no sólo) el centro estatal (Marcou, 2009: 313).

En un anticipo a las precisiones que más abajo se harán, existen corrientes que han preferido vincular la idea de lo político que viene implícita en el concepto de “descentralización política” al goce de potestad legislativa plena (Marcou, 2009: 313). Una de las líneas de investigación derivada de esta forma de tipologizar la descentralización ha sido analizar si rasgos descentralistas en la descentralización política compensan rasgos centralistas en la dimensión administrativa (Hutchcroft, 2001: 38).

Esta breve recapitulación sobre las diversas visiones que se tienen en relación a los conceptos hasta aquí reseñados permitirá aquilatar mejor las eventuales divergencias que sobre ellos surjan a lo largo del trabajo. Para cerrar esta introducción queda ahora por aclarar la selección de la muestra escogida.

### I.3. Justificación de los casos

Se ha escogido a Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia por la relevancia que adoptó lo regional en sus reformas constitucionales totales en los años 1991, 1993, 2008 y 2009 respectivamente, incluyendo la legislación de desarrollo subsecuente. Esta selección obedece además a dos razones (Tabla 2). Por un lado, comparten el ser andinos, lo que explica que varios estudios hayan tomado esta misma muestra para hacer análisis comparativos (Moncayo-Jiménez, 2013). La muestra escogida sigue pues la metodología de estudios comparativos de caso llamada sistema de diseño por mayor similitud (Keman, 2014). La segunda razón es que este grupo de países compartían —antes de la respectiva constitucionalización de lo regional en sus respectivas reformas— un modo de Estado idéntico: pertenecían al modo de Estado simple<sup>4</sup>. Esta es una razón de peso de por qué la muestra no incorpora a Venezuela.

Tabla 2. Lógica de selección de los casos

<i>Casos</i>	<i>Países andinos</i>	<i>Reforma constitucional total que introduce la “región”</i>	<i>Modo de Estado antes de la reforma</i>
Colombia	Sí	Sí (1991)	Simple (“unitario”)
Ecuador	Sí	Sí (2008)	Simple (“unitario”)
Perú	Sí	Sí (1993)	Simple (“unitario”)
Bolivia	Sí	Sí (2009)	Simple (“unitario”)

Fuente: Elaboración propia.

Un obstáculo de inicio es que, en cada uno de estos países, la cuestión regional es interpretada de manera distinta, por lo que si el análisis en este artículo pretende ser comparativo y de tipo descriptivo inferencial (Gerring, 2012: 108) entonces un mínimo común denominador conceptual sobre la región es imprescindible. Es por ello que este artículo, sin ignorar que “región” o “espacio” son de por sí términos polémicos, pone énfasis en la presentación de un cuadro conceptual mínimo de la región antes de aventurar un ejercicio comparativo. Consecuentemente, en la primera sección se configura este mínimo común denominador conceptual sobre la región. En la segunda se aplica este marco conceptual primero a Colombia, Ecuador y Perú, mientras que, en la tercera sección, se lo aplica al caso divergente de Bolivia. En la cuarta sección se discute cómo la dinámica territorial del siglo XIX es la que explica, en buena medida, la divergencia contemporánea en torno a lo regional que acusan estos países. En la sección final se presentan las conclusiones.

## 1. Un marco analítico conceptual sobre la región

El mínimo común denominador conceptual se traduce en establecer una definición de región que sea aplicable a los casos más allá de sus particularidades. Para llegar

<sup>4</sup> A partir de aquí se empleará el término “simple” para denotar lo que usualmente el federalismo comparativo ha llamado “unitario”. Como polo opuesto se hablará de Estado “compuesto” en vez de “federal”. En lugar de hablar de “forma” se hablará de “modo” de Estado para aclarar que se trata de la dimensión territorial de la configuración básica del Estado. La justificación de esta terminología está detallada en Barrios-Suvelza (2009a; 2012; 2014).

a tal definición, lo que se ha hecho es seleccionar cinco problemáticas de las varias que atañen a la región y cuyo carácter polémico es conocido en el debate regional latinoamericano. Se las ha seleccionado en función del servicio que hacen a la búsqueda de la definición básica de región para fines de este documento. Estas cinco problemáticas representan dilemas analíticos más que variables, componentes o atributos de lo regional. Por lo tanto, más que medirlas o cuantificarlas interesa descifrar el entuerto analítico que contienen y su repercusión en la definición de región. Con el fin de no perder el lazo con los casos de la muestra, sin embargo, se ilustra cada problemática con referencias puntuales a los países analizados cuando eso convenga a la exposición. En la Tabla 3 se resumen estas problemáticas.

Tabla 3. Cinco problemáticas cruciales de lo regional

<i>Dilema Conceptual</i>	Escala de lo regional	Lo regional más allá de la espacialidad Estatal	Espacialidad estatal y lo regional	La espacialidad estatal más allá de lo regional	Origen y legitimación de lo regional
--------------------------	-----------------------	---	------------------------------------	---	--------------------------------------

Fuente: Elaboración propia.

### 1.1. ¿A qué escala se ubica una región?

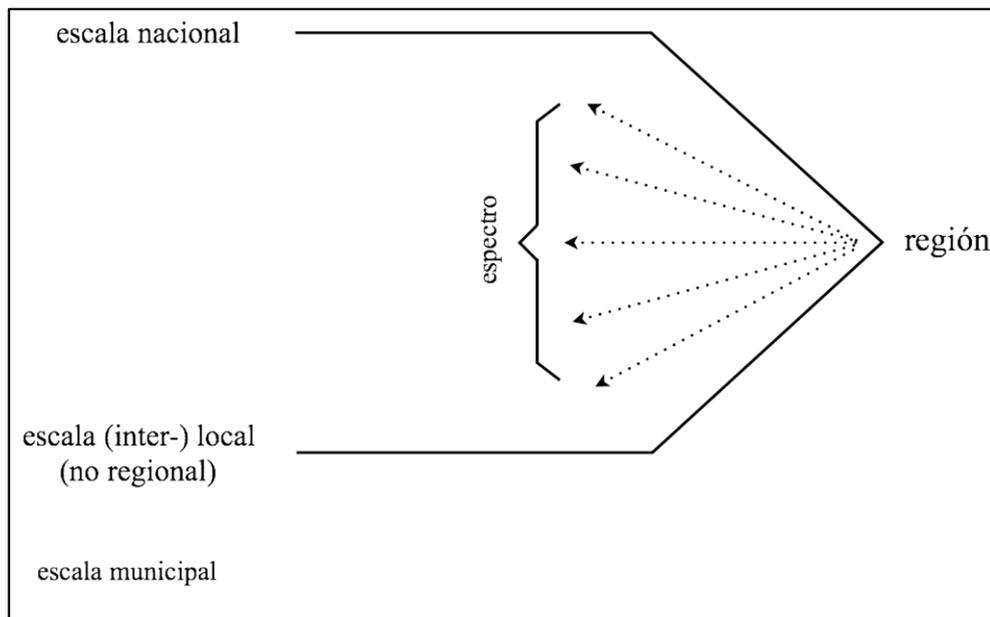
Políticos y académicos en los países andinos emplean el término regional para describir fenómenos en diversas escalas. Suele usarse en referencia a una (macro)región fruto de una agregación de unidades que conforman los respectivos niveles intermedios de dichos países como ha sucedido en Perú y Colombia. Suele también referirse al nivel intermedio propiamente dicho y de ahí que también se llamen regiones a los departamentos peruanos, bolivianos o colombianos. Otros han etiquetado como regiones a asociaciones de unidades locales de administración del Estado, como en Bolivia. Estos ejemplos confirman que la región, entendida como una de las tantas manifestaciones de espacialidad social, es un área “parcial” (Forsyth, 1996: 37), que puede producirse a diversas escalas (Blotevogel, 1996: 56; Miller, 2009: 54). De ahí que la literatura opte por pensar un espectro dentro del cual lo regional puede coincidir con cualquiera de las varias “láminas” que lo conforman (Brenner, 2009: 45).

En cuanto al techo y piso de este espectro las posiciones difieren. Soja (2010: 56) habla de escalas regionales entre lo global y lo local, con lo cual una región podría ser de escala supranacional o coincidir con un país. Otra posición más convencional fija el techo de este espectro en lo nacional y establece el piso en lo local. Para regionalizaciones intraestados como las que nos interesan aquí, esta última versión es la apropiada. Lo que aún queda por precisar es qué es lo que este piso local incluye. Por ejemplo ¿pueden considerarse las mancomunidades municipales bolivianas parte del espectro regional debido a su naturaleza agregada? Esta calificación se torna dudosa si la naturaleza de provisión de las mancomunidades es de alcance local a pesar del efecto de inter-localidad que implican.

Esta duda no es sólo específica del caso latinoamericano. Aparece, por ejemplo, en la nomenclatura de escalas territoriales de la Unión Europea (ver Eurostat, 2010: 7) en la que se habla de un espacio de “unidades administrativas locales” dividido en una escala “superior” (precisamente la institucionalidad interlocal a la que se hace referencia) y una “inferior” (las municipalidades propiamente dichas). En

otros términos, para Eurostat la escala superior interlocal no se considera algo regional y es recién por encima de este umbral que se establecen tres escalas de regionalidad, definiendo el nivel intermedio de cada país como el techo superior (Eurostat, 2010: 6). Para nuestro estudio de los países andinos optaremos por ubicar lo regional como un fenómeno que puede establecerse a cualquier escala dentro un espectro que se despliega entre un techo conformado por el nivel nacional y un piso constituido por las agregaciones interlocales (ver Figura 1).

Figura 1. Espectro potencial de lo regional



Fuente: Elaboración propia.

## 1.2. ¿Depende lo regional de la preexistencia de un sustrato espacial material?

En los países andinos la cuestión regional ha aparecido vinculada a nodos espaciales geo-ambientales, como los de las “Corporaciones Autónomas Regionales” (CAR) en Colombia, o a nodos espaciales geo-económicos, que han sido paradigmáticos en el debate peruano. Aquí se presupone la existencia de un sustrato material espacial previo en la forma de un nodo, al que luego se etiqueta como “región”. Esta visión obedece a que, en el espacio, se articulan factores —a decir de Raffestin (1980: 140)— “físicos” y “humanos” (económicos, políticos y sociales), y a cualquier escala, reproduciendo dinámicas espaciales que, siguiendo una lógica específica, se “coagulan” hasta dar nacimiento a nodos espaciales (Raffestin, 1980: 141; Schaztki, 1991: 655 y 657; Simmel, 1995: 146; Brenner, 2009: 31; Weichhart, 1996: 34). Estos nodos espaciales acompañados de sus respectivas áreas de llegada (Läpple, 1991: 44) y cuyos bordes se acaban donde la intensidad de interacción de los factores que los constituyen cae bajo un determinado umbral (Weichhart, 1996: 34), existen independientemente de que haya alguien que los describa, valore normativamente o represente en mapas o planes.

Los nodos espaciales tampoco implican necesariamente que la administración pública se interese por ellos. Son un fenómeno surgido por efecto de concatenaciones funcionales entre determinados elementos en la realidad misma que, además de producirse en el espacio, crean una espacialidad propia (Schatzki, 1991). Estos nodos espaciales tampoco deben confundirse con la mera agregación de información geográfica en función de rasgos comunes espacialmente ordenables (Weichhart, 1996: 33). Lo último sólo vendría a ser un registro —modificable a gusto del estadístico según la escala y los umbrales de cálculo escogido— del hecho básico de que las cosas están en un espacio objetivo (Schatzki, 1991: 656), adoptando una determinada disposición dentro del mismo.

En cambio, los nodos son densificaciones en el espacio social que generan su propia forma y contenido, expresando una de las tantas manifestaciones de la espacialidad producto de la acción social (Simmel, 1995: 201; Läßle, 1991: 45). Los nodos en tanto “espacios funcionales *sociales*” (Läßle, 1991: 45; cursiva nuestra) deben diferenciarse de los nodos espaciales estrictamente físicos. Dentro de los nodos sociales están, por un lado, aquellos que no sólo son incapaces de generar no sólo un paquete de intereses que se dejen aglutinar, sino —y, sobre todo— incapaces de dotarse de una institucionalidad propia alrededor de tales intereses. El ejemplo clásico de ello son patrones de desplazamiento humano recurrentes que hacen los empleados al conmutar diariamente entre sus hogares y sus lugares de trabajo y que pueden dar lugar a nodos sociales estrictamente funcionales. Por otro lado, están aquellos nodos espaciales también sociales que sí son proclives a darse institucionalidad propia, aunque aquí hay que diferenciar entre aquellos que lo hacen generando institucionalidades más problemáticas y complejas frente a aquellos más débiles en este sentido. Más intenso en ese contexto es un nodo espacial social de tipo “societal” que uno económico. Con el término “societal” se sigue aquí la idea de Tierney (2004: 32) que sostiene la posibilidad de identidades subestatales (como la catalana o escocesa por mencionar dos paradigmáticos ejemplos) que acaban forjando “sociedades” completas dentro de un Estado multinacional. En tal caso, Tierney habla de que es normal hallar en tales constelaciones institucionalizaciones dentro de la misma sociedad civil capaces de reforzar tal identidad (Tierney, 2004: 32). Es obvio que el extremo de nodo espacial sin proclividad alguna hacia una auto-institucionalización es el nodo físico-natural.

La cuestión que queda por aclarar es si la existencia de un nodo espacial sustantivo de por sí implica un hecho regional. Según este artículo se trabajará bajo la premisa de que un nodo espacial se vuelve región sólo si es que le corresponde una “superestructura” institucional específica —no necesariamente estatal— creada para organizar intereses espaciales comunes entre actores a esta escala. Debido a que tal institucionalización viene indefectiblemente acoplada al nodo, se hablará entonces de una región sustantiva. Nodos que sí acaban como regiones, por venir aparejados a una institucionalización, pueden resultar de un nodo espacial vinculado al crecimiento económico (Schrijver, 2006: 26) o a una dinámica socio-cultural o de otra índole. Regiones sustantivas pueden mantener una relación distante con el Estado (Agnew, 2013: 133). Primero porque sus institucionalidades no requieren del Estado para aparecer. Los actores estatales, si llegaran a jugar rol alguno, serían sólo algo accesorio como cuando el Estado emite un reconocimiento jurídico de movimientos o institucionalidades regionales autogestionarias. Y segundo porque si bien en estos nodos pueden verse alentadas identidades cívicas o étnicas, éstas no

tienen que impugnar necesariamente al Estado que las cobija. Debido a estas consideraciones se entiende que Marcou (1996: 162) proponga emplear el término de regionalización “funcional” para distinguirla de aquella que busca responder a demandas identitarias.

En los países andinos, sin embargo, el término región se emplea también para describir una variedad de modalidades de presencia estatal en el espacio sin que sea requisito la existencia previa de un nodo espacial sustantivo. Se trata de regiones que responden más bien a una delimitación según criterios prácticos, técnicos o formales como son los derivados del ejercicio de la coerción pública, las economías de escala, de la optimización de acceso geográfico o de equivalencia en términos de tamaño, demografía, o morfología geográfica. A pesar que dicho trazo puede coincidir con nodos geo-culturales o geo-ambientales, incrementándose así la legitimidad o sostenibilidad en el ejercicio de la autoridad estatal sobre tal espacio, denominaremos este tipo de regiones como “huecas” para subrayar su desconexión de un nodo espacial previamente existente. Al no poder la región hueca estructurarse entre elementos en el espacio desde una articulación funcional propia, ella suele depender del Estado que hace las veces de fuente y sostén.

En América Latina la región “hueca” aparece en varios subtipos. Un primer subtipo de región hueca es la trazada por el Estado para asentar su autoridad en el territorio en términos estrictamente coercitivos. Un segundo subtipo es la región creada por el Estado para espacializar la intervención sectorial de ministerios nacionales a escala sub-estatal aprovechando las divisiones político-administrativas vigentes. Esto corresponde a la presencia en los departamentos peruanos o bolivianos, de agencias desconcentradas de determinados ministerios nacionales. Un tercer subtipo de región hueca se produce cuando un sector como salud o educación traza sus propias áreas de operación de escala regional, respetando los límites vigentes, pero recombiniéndolos hasta obtener jurisdicciones subestatales de conveniencia operativa. Es el caso de las redes subdepartamentales en salud en Bolivia. Finalmente, está el subtipo más denso institucionalmente, que surge cuando la constitución o las leyes han conferido a una unidad atributos gubernativos básicos como un poder normativo, un dominio propio de competencias y autoridades electas, por mencionar los esenciales (Barrios-Suvelza, 2012).

En este punto, sin embargo, se debe hacer una crucial disquisición. Estas regiones estatales huecas no son la única forma de existencia de la región estatal debido a que puede haber una combinación de región sustantiva con Estado. A ello apunta el que, en los países andinos, la administración pública se haya interesado por intervenir en nodos sustantivos en el marco de lo que se ha llamado “políticas de desarrollo regional” (Cuadrado-Roura & Aroca, 2013: 31). Por tanto, resulta que, si bien toda región hueca es estatal, no toda región estatal tiene que ser hueca. La región estatal sustantiva surge cuando el Estado se apropia de un nodo espacial para cumplir propósitos de gestión pública, especialmente, cuando está en juego un contenido sectorial.

El que el Estado apadrine esos nodos no evita que éste se vea enfrentado a los bordes que dichos nodos exponen siguiendo la lógica del alcance espacial de los lazos funcionales que los constituyen. Un choque con los límites de unidades político-administrativas sub-estatales preexistentes está por tanto programado (Rumley, 2002: 20). Este fenómeno supuso que en Colombia se debata la opción de crear re-

giones agregando sólo partes de un departamento a fin de igualar ambas dimensiones.

### **1.3. La espacialidad estatal y su dimensión regional**

Dicho esto, hay que aclarar que hablar de “estatal” no implica que sea necesariamente el nivel “nacional” el origen único de la regionalización en un país. También se puede producir por decisiones tomadas dentro del ámbito estatal subnacional, como en la regionalización peruana en la que se esperaba que las regiones surgieran desde decisiones de los departamentos. Este origen subnacional no las hace “menos estatales” que una región instruida desde el nivel nacional como ocurre con la “macroregión” boliviana o con las zonas supraprovinciales ecuatorianas. Lo “estatal” tampoco implica que cuando un nodo espacial es declarado objetivo de intervención del Estado sea necesario que éste coloque en dichas áreas una agencia operativa en el terreno. Hablaremos de una regionalización estatal cuando el Estado pretenda, dentro del espectro de lo regional, mediante recursos públicos tangibles (por ej., inversiones) o intangibles (por ej., regulaciones), impactar específicamente dentro del perímetro del área espacial escogida. Esto debe distinguirse del hecho de que muchas políticas estatales tienen impactos espaciales indirectos de escala regional, sea de tipo banal (toda infraestructura está irremediamente emplazada en algún lugar), sea de tipo sistemático (políticas estatales agravan o moderan indirectamente la distribución espacial del desarrollo). En ese sentido, Brenner (2004: 15) propone hablar de espacio estatal en “sentido amplio” cuando se abarca la diversidad de influencias de políticas públicas con algún efecto espacial (Brenner, 2004: 79 y 82). Debido a ello no es suficiente que una política del Estado tenga efectos espaciales en la escala regional para hablar de regionalización estatal, si ésta no implica un impacto directo, premeditado y medible en términos de autoridad que de antemano se espera caiga dentro de una determinada área de escala regional claramente delimitada. Las regulaciones estatales implicarán, por ejemplo, regionalización sólo si estas han sido diseñadas *ex profeso* para impactar dentro de un área espacial específica. No compartirán esa característica las regulaciones estatales que impacten sobre un área dentro del espectro regional por el efecto inevitable de toda presencia de autoridad estatal en el espacio pero que, en realidad, están aspirando a llegar a todo el territorio del país. Llegados a este punto debemos dirigir la atención al hecho de que en los países andinos hay un término que, tarde o temprano, aparece cuando se aborda lo regional en conexión con lo estatal. Es el término de lo “territorial”, que frecuentemente los expertos en América Latina usan para referirse indistintamente a lo espacial o regional (así Cuadrado-Roura & Aroca, 2013: 30) o como expresión natural de cualquier forma de espacialidad del Estado. Este trato laxo del concepto de lo territorial no es útil para encarar el estudio comparativo, por lo que en este artículo se adoptará una definición más restringida de lo territorial.

### **1.4. No toda región estatal expresa un fenómeno de tipo territorial**

La región no sólo puede no ser estatal, sino que, siéndolo, tampoco tiene que ser territorial (Agnew, 2013: 136). No es pertinente que se califiquen indiscriminadamente como “territoriales” a áreas en las que operan agencias del Estado carentes

de poder decisonal, o áreas administrativas que son sólo monoproósito, o jurisdicciones político-administrativas sin ponderar si estas tienen baja, media o alta potencia institucional. Esta laxitud sólo es superada por visiones aún más difusas sobre lo territorial. Para Raffestin (1980), por ejemplo, la simple “apropiación” concreta o abstracta del espacio por parte de actores con un programa de acción propositivo convierte el espacio automáticamente en “territorio” (Raffestin, 1980: 129 y 138). Sack (1986: 5 y 16), en esa misma dirección, llama “territorialidad” a todo tipo de control por área, incluyendo la aplicada en el ejemplo del padre impidiendo a sus hijos la entrada a un recinto específico para evitar que entren en contacto con cosas determinadas dentro del mismo. Otros han considerado que la simple presencia de un borde circunscribiendo un área es lo que la convierte en un territorio (véase Miller, 2009: 53).

En este documento el concepto de “territorio” se reservará sólo para aquellas modalidades de presencia espacial del Estado en las se configure una complejidad institucional que incorpore, al menos, 1) potestades normativas de alcance general, 2) autoridades directamente electas, y 3) un dominio mínimo de competencias exclusivas en beneficio del área estatal en cuestión. Con una definición así ya no es posible aplicar indistintamente el denominativo “territorio” tanto a una CAR colombiana (donde no corresponde) como a un departamento boliviano (donde sí corresponde), como si ambas tuvieran la misma cualidad. La CAR colombiana no tiene la potencia gubernativa del departamento boliviano. Tampoco se podría calificar en el caso ecuatoriano como “territorial” tanto una futura región según la nueva constitución (donde sí corresponde) como un consorcio de entes locales (donde no corresponde), debido a que la densidad institucional de ambas figuras es cualitativamente distinta. Esta definición tiene la ventaja de vincular conceptualmente lo regional con los regímenes de organización territorial del Estado. En efecto, se asumirá en este artículo que el uso del calificativo “territorial” depende de cómo las áreas en cuestión se someten a un régimen desconcentrado o descentralizado de organización administrativo-espacial del Estado. El término territorial se justificará para toda presencia estatal que se somete a: a) un régimen descentralizado, o b) a uno desconcentrado, pero de naturaleza avanzada. No se justificará si ella se somete a un régimen c) de desconcentración limitada, en el que la región no pasará de ser un espacio de gestión o región espacial. La diferencia central entre a y b, por un lado, y c, por el otro, es que en aquellos se presupone necesariamente en los entes estatales una capacidad para la formulación de políticas para sus respectivas áreas de llegada administrativa. A su vez, la diferencia entre a y b radica en que el instrumento con el que se definen dichas políticas es cualitativamente distinto: en el caso b, de un régimen desconcentrado avanzado, la unidad regional es capaz de formular políticas mediante normas de alcance general, pero sin poder hacerlo mediante normas de tipo legislativo propiamente dicho. Un vistazo a la reforma territorial de 1999 en el Reino Unido aclara esta distinción. Si bien Gales no recibió la fuerza de poder legislativo que se dio a Escocia, retuvo un margen amplio de formulación de políticas públicas (Harris & Hooper, 2006: 140). Lo mismo vale para las regiones francesas después de la reforma descentralizadora de 1982, ya que pueden formular políticas territoriales propias, pero sólo mediante poder reglamentario derivado (Marcou, 1996: 173). En cambio, en el caso a el ordenamiento jurídico del país concede a las regiones la potestad de definición de política mediante

legislación, por lo que se hablará de un régimen descentralizado. No cabe duda que esta visión difiere de las definiciones convencionales de descentralización rememoradas en la Introducción.

En este documento la descentralización se reserva sólo para el caso de una ruptura (Barrios-Suvelza, 2009b: 63) del poder de legislación nacional en favor del nivel subnacional —no puede por tanto darse dentro de un Estado simple por muy territorializado que se encuentre el poder—. Lo que allá se llama “descentralización administrativa” es aquí una modalidad de desconcentración más o menos avanzada, mientras que el sentido de lo político aquí no tiene que ver con elecciones, sino con la capacidad de formulación de políticas públicas por vía de legislación. Siendo así, la descentralización no requiere el adjetivo de “política”, porque por definición supone lo político en el sentido explicado. Además, resulta que, si bien el régimen descentralizado no es posible dentro del Estado simple, el régimen desconcentrado en cualquiera de sus variantes sí suele coexistir dentro del Estado compuesto junto al régimen descentralizado, como se puede apreciar en la Tabla 4 que resume toda esta constelación conceptual.

Tabla 4. Modalidades de región según regímenes de organización territorial del Estado

<i>Espacialidad estatal</i>			
Régimen desconcentrado		Régimen descentralizado	Régimen desconcentrado
Limitado	Avanzado	Regiones territoriales (de alcance fuerte dado un margen de formulación de política por vía de normas <i>legislativas</i> )	
Regiones espaciales	Regiones territoriales (de alcance débil dado un margen de formulación política solo por vía de normas <i>administrativas</i> )		
Estado simple*		Estado compuesto*	

\* En lugar de la dicotomía convencional unitaria/federal, se emplea aquí la dicotomía simple/compuesto, siguiendo el análisis de Barrios-Suvelza (2012; 2014).

Fuente: Elaboración propia.

En cada país estos regímenes pueden combinarse. En Ecuador las provincias se someten a un régimen desconcentrado avanzado, o sea territorial, pero no así sus zonas supraprovinciales, que se someten a uno desconcentrado de alcance limitado. En Bolivia, las regiones subdepartamentales se someten a uno desconcentrado limitado y son por ello, según nuestra propuesta, espacios estatales no territoriales. En unos países el carácter territorial del nivel intermedio está basado en un régimen desconcentrado avanzando (por ej., las provincias ecuatorianas y los departamentos colombianos y peruanos), mientras que en otros (como en el caso boliviano desde 2009) en uno descentralizado. La espacialidad estatal aparece, así, como un paraguas que abarca tanto áreas espaciales de gestión pública no territorial, como unidades de carácter territorial propiamente dicho. Usando las palabras de Forsyth (1996: 43): las regiones pueden ocupar algún lugar dentro de abanico de opciones que van desde la “circunscripción funcional” hasta la “colectividad territorial”.

### 1.5. La conexión del concepto de región con el elemento participativo

Un último aspecto que el debate latinoamericano, y el andino en particular, han referido al tratar lo regional es su relación con la participación (Cuadrado-Roura & Aroca, 2013: 39). Este asunto nos remite a la aclaración conceptual del regionalismo, que Loughlin (1994: 239) define como un movimiento político o ideológico. Regionalismo suele evocar un proceso que viene desde abajo y, como Dayries & Dayries (1978: 5) lo definen, sin intermediación del Estado. Sin embargo, como se mencionó en la introducción, el regionalismo es también imaginable como movimiento dentro del Estado, pudiendo adoptar tanto una dinámica de “arriba hacia abajo” cuanto una inversa. Lo propio se aplica a la regionalización para lo cual es suficiente mirar los casos de Perú y Colombia, con una intensa regionalización por asociativismo a iniciativa de autoridades subestatales o por un pronunciamiento de votantes o una combinación. Por otro lado, la regionalización estatal tecnocráticamente definida desde arriba (Loughlin, 1994: 239) tampoco debería desestimarse por el sólo hecho de no implicar intensos procesos de consulta ciudadana. Sin negar las ventajas de regionalizaciones más participativas, no se puede descartar que las variantes “burocráticas” de regionalización tengan sus virtudes propias. El caso ecuatoriano de las zonas supraprovinciales, como veremos, es un ejemplo de regionalización estatal “desde arriba” que puede arrojar réditos de desarrollo. Ahora bien, no se excluye que estas regionalizaciones, a pesar de no responder a procesos de movilización social previos, los acaben incubando.

Tabla 5. Cinco problemáticas cruciales de lo regional y sus soluciones conceptuales

<i>Dilema conceptual</i>	escala regional	lo regional más allá de la espacialidad estatal	espacialidad estatal y lo regional	la espacialidad estatal más allá de lo regional	origen y legitimación de lo regional
<i>Operador de la solución conceptual</i>	espectro	sustantiva o hueca	multipolaridad de lo estatal y presencia de región estatal sólo si resulta de una intervención explícitamente pretendida a escala regional, incluso si fuera mediante meras regulaciones	lo territorial como una variante de la espacialidad estatal	lo participativo no es intrínsecamente mejor

Fuente: Elaboración propia.

### 1.6. Síntesis del mínimo común denominador conceptual

Como se ve el sistema conceptual propuesto implica una distinción entre región “intelectual” y “real”. Esto se asemeja a la distinción que Soja (2010: 102) atribuye a Lefebvre entre “espacio concebido” (ideas, imágenes e ideologías sobre el espacio) y “espacio percibido” (basado en prácticas espaciales materializadas y objetivadas). La región intelectual es una construcción mental de un área —mayor que lo local o que un lugar— con relación a la geografía, o una superficie delimitada a la luz de parámetros de similitud. Se trata de una representación más o menos com-

pleja en función de atributos seleccionados, que puede elaborarse con propósitos metafóricos (“región lumbar” en referencia al cuerpo humano, por ejemplo), nominalista (bautizar como “región” una unidad político administrativa que pudo igualmente llamarse provincia) o estadística (agregar mentalmente, siguiendo criterios estrictamente técnico-geográficos, un grupo de rasgos seleccionados que se extienden sobre una superficie mayor a un punto, lugar o localidad). La región real, por su lado, sin perjuicio de verse reflejada en representaciones mentales, es “real” por ser un proceso objetivo, independientemente de que haya quien la observe y por generar efectos en la realidad.

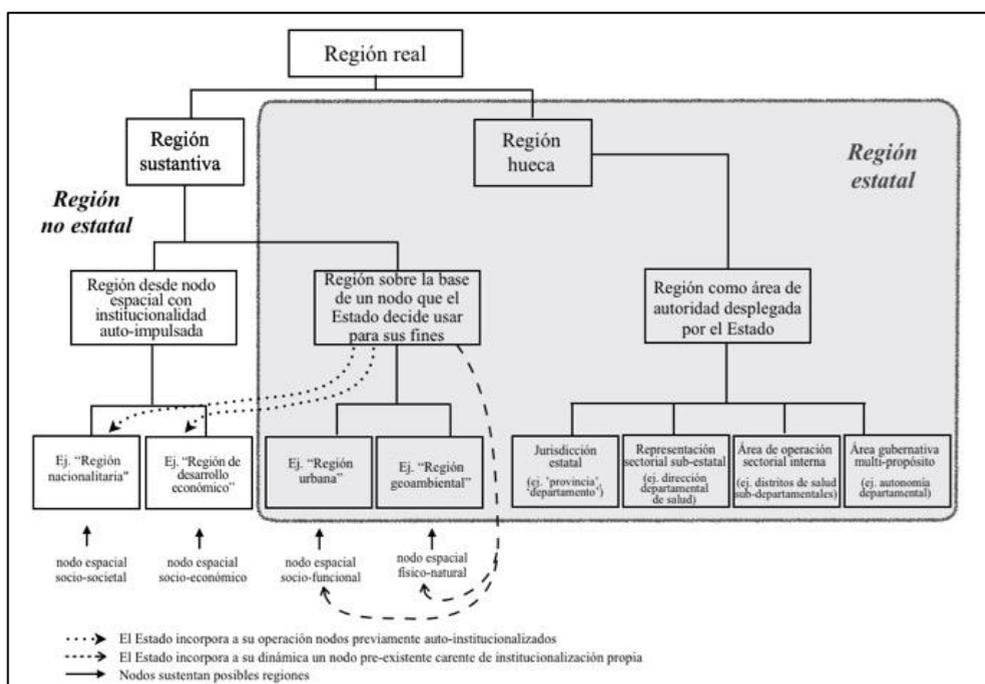
El análisis comparado que sigue se centrará en esta modalidad, pues se lidia con aquella variante de región real que no sólo produce políticas públicas con impacto empíricamente medible en las relaciones espaciales, sino que además se halla constitucionalizada. El dato del impacto real es determinante, como se puede colegir de la ambigüedad que suele acompañar un concepto como el de “región de planificación”. Resulta que una “región de planificación” tanto puede quedar como región intelectual, si es que no pasa de ser una representación “de gabinete” sin efecto alguno en el área en cuestión, como puede ser una región real, si implica un proceso estatal verificable de alteración de variables sociales en el terreno. Para ello la región de planificación no debe necesariamente suponer operaciones en el terreno o la ejecución de proyectos, es suficiente con que implique medidas de regulación legal. En la Figura 2 se resume el sistema conceptual adoptado. Sumando estas consideraciones, el análisis comparado de los países andinos se basará en definir región como un área no necesariamente territorial, a su vez parte de un espacio más grande, emplazada en alguna escala dentro del espectro debajo de lo nacional y encima de lo supralocal, con bordes claros y relativamente estables, basada en la creación (por fusión o fisión de unidades, de arriba hacia abajo o viceversa) de una institucionalidad auto-impulsada o no, ya sea que surja sobre la base de un nodo o varios nodos subyacentes —cuyas delimitaciones se producen en función de hasta donde se extiende la dinámica de concatenaciones funcionales establecidas entre sus elementos constitutivos— o ya sea que emerja independientemente de tales nodos y, en tal caso, necesariamente, se produzca por efecto de la intervención del Estado. Con este aparato conceptual mínimo es posible ahora encarar el análisis descriptivo-inferencial de lo regional aplicado a la muestra de países seleccionados.

## **2. Análisis de los casos convergentes: la salida movediza y conservadora de la regionalización en Colombia, Perú, Ecuador**

La cuestión regional en los países andinos analizados ha girado alrededor de la tensión a escala del nivel intermedio entre la región que se aspira configurar y la región existente. En tres países de la muestra, esta tensión ha tenido un desenlace crónicamente inestable en relación al estatus del nivel intermedio. En efecto, en Colombia, Ecuador y Perú la cuestión regional ha estado caracterizada por la aspiración por agregar las unidades de los respectivos niveles intermedios ante la sensación de que dichas sub-divisiones, históricamente heredadas, no corresponden a identidades o no estimulan el desarrollo socio-económico o ambas cosas. La región a construir corresponde frecuentemente a lo que se ha definido aquí como región

de tipo estatal y sustantivo. El resultado es, sin embargo, inconcluso debido a que las macroregiones aspiradas no logran imponerse sobre la otra regionalidad heredada conformada por las pre-establecidas unidades del nivel intermedio (“departamentos” en Colombia y Perú, “provincias” en el Ecuador). Incluso postulando que ambas regionalidades pudieran ser compatibles, su coexistencia arrastra permanentes fricciones. Mientras que una está sujeta a la incertidumbre legal, institucional y política, la otra tiene la ventaja de ser oficial y vigente. Tarde o temprano surge, además, la disyuntiva de si la regionalidad como aspiración no requiere que la otra desaparezca. Esta idea de sustitución suele basarse no sólo en la hipótesis de evitar duplicaciones administrativas, sino en aquella de la artificialidad que caracterizaría las unidades del nivel intermedio históricamente heredado.

Figura 2. Sistema conceptual para entender la región



Fuente: Elaboración propia.

En Colombia el debate sobre la artificialidad del departamento republicano no se ha zanjado. Si bien algunos la subrayan (Trujillo Muñoz, 2007: 166) y otros la matizan (Vidal, 2001: 29 y 18; Hernández, 2005: 250), es difícil desconocer una consolidación histórica de intereses políticos y sociales alrededor de los departamentos colombianos al punto que las opciones de su fusión en macroregiones son inciertas debido a la afirmación lenta pero sostenida de dichas identidades a escala departamental. Algo similar sucedió en el Perú, por lo que no fue sorpresa que durante la regionalización basada en la constitución de 1979 hubiera resistencia social y política de los departamentos de cara a su eventual fusión en unidades regionales (Núñez, 2003: 140). Lo mismo en el Ecuador, donde se ha insistido en que las unidades subestatales se arraigaron históricamente hasta tal punto (Deler, 1994: 305)

que se hicieron menos proclives a fusionarse en unidades de mayor escala como instruye la nueva constitución de 2008 (Castillo, 2011: 29; Viciano, 2009: 110; Verdesoto, 2009: 14). En términos de nuestro mínimo denominador conceptual, se observa en todos estos ejemplos la convergencia fraguada durante décadas entre la región hueca y un nodo sustantivo de tipo socio-político.

Paradójicamente, muchas veces han sido los propios intentos de una regionalización alternativa o las reformas convencionales de descentralización las que han reforzado a los departamentos. Así pasó con la figura de la “región administrativa y de planificación” (RAP) introducida en la constitución de 1991 en Colombia que, por definición, presupone el respeto de los departamentos. Más aún, la RAP no desembocaba *ipso facto* en una unidad de carácter territorial propiamente dicho, lo que sí habría amenazado al nivel departamental. Si bien la misma constitución de 1991 previó la opción de que una RAP transite hacia una región como entidad territorial, el constituyente puso obstáculos de procedimiento para que esto no suceda expeditamente (Estupiñán Achury, 2005: 222). Como esto no ha cambiado con la Ley de ordenamiento territorial (LOOT) aprobada en 2011, el resultado es que los departamentos colombianos quedan fortalecidos. En el Perú fue una alteración del algoritmo de la tercera ola de regionalización, iniciada en 2002, la que acabó reforzando los departamentos. Originalmente, se propuso que la fase de fusión entre departamentos precediera a la del traspaso competencial, pero durante el proceso de regionalización el gobierno alteró la secuencia y lanzó una acelerada transferencia de competencias en favor de los departamentos, confirmándolos así como proveedores aceptados de bienes y servicios públicos. En el Ecuador las negociaciones políticas durante la última constituyente condujeron a que la eventual forja de regiones no implique la eliminación de las unidades heredadas del nivel intermedio (provincias).

A esta vía de fusión le son inherentes varios problemas. En Colombia no sólo se ha apuntado la debilidad institucional o los problemas de funcionalidad (Hernández, 2005: 251) de partida que adolecen los departamentos, lo cual llevaría a que, agregándolos, se arrastren vicios administrativo-institucionales a mayor escala. Adicionalmente, se ha anotado que una fusión toma a los departamentos como piezas completas dificultándose así la formación de un borde regional suficientemente flexible como para cubrir el área espacial de dinámicas sociales reales. Por ello se postuló que las macroregiones pudieran formarse desprendiendo partes de los departamentos. El mismo dilema llevó en el Perú a que las normas vigentes desde 2002, admitieran que provincias municipales o distritos municipales cambien de región (Zas Friz Burger, 2008: 103). Se refleja aquí la contradicción que vimos en la parte conceptual entre los bordes de nodos espaciales sustantivos y los límites de las áreas territoriales del Estado.

La idea de fusión depende, adicionalmente, de la estabilidad de las normas que regulen el cuándo de la agregación, y conlleva el riesgo de reversibilidad, algo menos probable para la malla de unidades históricamente asentadas. En Colombia, la conformación de regiones de tipo territorial quedó parada alrededor de 20 años a la espera de la LOOT. En el Perú, bajo la ley de regionalización de 1987, se llegaron a formar doce “macroregiones” por agregación de departamentos contiguos (Núñez, 2003: 52), cada una con su respectiva asamblea regional. Con la ruptura política de 1990, a los meses de que Fujimori tomara el poder, la regionalización peruana fue revertida con la “desfusión” de estas macroregiones y la declaración de los

más de veinte departamentos como regiones. A la luz de estos problemas, se ha visualizado en Colombia, Ecuador y Perú otra estrategia para lograr la regionalidad por agregación. Se trata de la vía más dinámica de un asociativismo entre las unidades de los respectivos niveles intermedios. Esta vía desemboca en áreas de intervención que corresponderían a lo que en la parte conceptual de este trabajo hemos conceptualizado como regiones estatales no territoriales.

Se trata de acuerdos flexibles entre las unidades del nivel intermedio, sin que sea requisito el que desemboquen en nuevas unidades político-administrativas. La LOOT colombiana contiene un diseño de supradepartamentalidad basado en un asociativismo flexible entre unidades territoriales pre-existentes que produce entes con personería jurídica propia (art. 17). Se arguye que se puede sortear así una mayor burocratización e incrementar la adaptabilidad de los arreglos de asociación a los desafíos de un entorno económico competitivo (Hernández, 2005: 255). La LOOT ha reforzado la vía asociativista con nuevas figuras, como la “región de planeación y gestión”, las “asociaciones de departamentos” en el marco de la suscripción de un “Contrato-Plan” con el nivel nacional (art. 12 LOOT) y la idea de “asociaciones provinciales”.

En el Perú también se ha observado un reforzamiento de vías asociativistas por medio de las Juntas de Coordinación Interregional (JCI), que ya habían proliferado como opciones de asociación preparatoria a la eventual conformación de macroregiones por fusión en el marco de la regionalización disparada en 2002. Al contar con personería jurídica, un aparato administrativo propio y estatutos, las JCIs acaban influyendo en dinámicas de inversión y gasto público a escala macro-regional mediante la gestión conjunta de proyectos interdepartamentales (Zas Friz Burger, 2008: 101), sin perjuicio de que pueden disolverse si así lo decidieran los departamentos. Debe sumarse la figura de la “mancomunidad regional” como fórmula aún más dúctil pues, por diseño, está formalmente desconectada de ser un paso previo a la fusión de departamentos para formar una macroregión territorial e incluso de conllevar un nodo sustantivo. Debido a ello, los proyectos de una mancomunidad no tienen que ser “estructurantes” en el sentido de preparar las bases “reales” de un nodo geo-espacial que sustente un ente macroregional (Elguera, 2006: 54). En el Ecuador la figura mancomunitaria —distinta del “consorcio” que se emplea para las asociaciones entre unidades territoriales discontinuas o de diferentes niveles territoriales (Romero, 2011: 54)— no ha asumido el papel decisivo que tiene en Colombia o el Perú, aunque está constitucionalmente explicitada desde 2008 y ofrece la posibilidad de que se produzca incluso entre las futuras regiones.

Trátese de la vía fusión o de asociación, la legitimidad ciudadana y, por tanto, el tema de la participación, ha jugado un rol decisivo. El caso peruano ha sido emblemático al hacer participar a las poblaciones afectadas en la decisión de formar macro-regiones a diferencia del esquema constitucional de 1979 criticado por su carácter compulsivo (Alonso *et al.*, 2007: 133). Al amparo de la reforma constitucional de 2002, el pronunciamiento ciudadano fue requisito para la conformación macroregional y se abrió la posibilidad de que la demanda de regionalización pueda ser solicitada por movimientos ciudadanos si es que se lograra reunir una cantidad determinada de firmas (Zas Friz Burger, 2008: 103). Sin embargo, como se ha anticipado en la parte conceptual, regionalizaciones altamente participativas no son intrínsecamente mejores que las que carecen de ello. Es más, la experiencia peruana devela que los beneficios, en términos de legitimidad y sostenibilidad de una

participación vinculante de los ciudadanos, pueden acabar contrapesados por el riesgo de que sea prácticamente improbable que, a mediano plazo, se logren forjar macroregiones. La conformación de regiones en el Ecuador está también condicionada a un pronunciamiento ciudadano sobre el proyecto de estatuto regional luego que éste, surgido por iniciativa de las autoridades provinciales, hubiera pasado la aprobación congresal nacional y el control de constitucionalidad (Ortiz, 2011: 57). Pero aquí también es la variable del pronunciamiento popular la que ha hecho que los expertos ecuatorianos sean escépticos sobre una pronta materialización de estas regiones según dispone la nueva constitución.

Ahora bien, la tendencia en Colombia, Ecuador y Perú a construir regionalidad ya sea por fusión de unidades preexistentes completas o amputadas, ya sea por asociación contractual de ellas, ha sido inspirada por tres paradigmas, que vamos a denominar “tecnicista”, “perfeccionista” y “burocrático” (Tabla 6), cuya presencia es común a estos países, aunque cada uno de ellos aparezca con distinto peso en el respectivo país.

Tabla 6. Tres paradigmas comunes, aunque diferenciadamente relevantes, de regionalización

<i>Tipo</i>	Tecnicista	Perfeccionista	Burocrático
<i>Contenido</i>	Búsqueda de áreas espaciales especializadas con fines de dinamizar sus lógicas internas	Búsqueda de un todo armónico combinando las diversas facetas de lo social y espacial	Búsqueda de áreas espaciales con fines pragmáticos de gestión multisectorial
<i>Incidencia relativa</i>	Preponderante en Colombia	Preponderante en el Perú	Preponderante en Ecuador

Fuente: Elaboración propia.

El paradigma de una región “técnica” y monotemática de corte medio-ambiental o económico ha sido típico en Colombia y corresponde al concepto de regiones estatales sustantivas no territoriales. En el tema medio-ambiental, es destacable la experiencia CAR surgida a mediados del siglo XX (Vidal, 2001: 15; Moncayo-Jiménez, 2003: 107). Si se trata del desarrollo económico, está la experiencia de los “Consejos Regionales de Planeación Económica y Social” (CORPES) creados en 1975 que fueron más débiles que las CARs, más dependientes de los mandos sectoriales nacionales (Estupiñán Achury, 2005: 224), y no llegaron a formar entidades públicas con personalidad jurídica propia. A diferencia de las CARs, más que ejecutar proyectos, fungieron como instancias de planificación (Estupiñán Achury, 2005: 225). La reforma de 1991 recuperó parcialmente la idea de las CORPES en la figura de la RAP, mientras que en la LOOT son las figuras de “regiones de planeación y gestión” y las “zonas de inversión” las que mantienen la opción de una acción estatal espacial alrededor del desarrollo económico y social.

En el Perú el paradigma relevante ha sido el de un regionalismo que se puede calificar de “perfeccionista” por alentar sólo aquellas regiones sustantivas que posean como núcleo un nodo geo-económico —frecuentemente unido a los efectos de urbanización— que se presume acabará envolviéndose de dimensiones culturales, políticas, medio ambientales y otras que sean afines entre sí, hasta configurar un todo armónico y congruente. La región aparece como una cristalización sofisticada que sintetiza varias dimensiones y es capaz de articularse con otras tantas regiones similarmente creadas hasta forjar un sistema apto para el desarrollo espacial equili-

brado del país. Esta visión perfeccionista se ha expresado en la búsqueda de seis a nueve “regiones transversales” (Torres, 2008: 93; Santa Cruz, 2007: 19) en las que se combinen las virtudes geo-ambientales y geo-económicas de la selva, la sierra y la costa, con un correlato social, político e institucional acorde al entramado así creado. A este enfoque le corresponde una visión evolutiva lineal de región que parte de una construcción económica, se complejiza socialmente y desemboca en un molde político-institucional completado por una identidad cultural (Santa Cruz, 2007: 14 y 15). Si bien el perfeccionismo invoca la diversidad de dimensiones, es usualmente el nodo geo-económico el que comanda la configuración espacial (Alvites *et al.*, 2011: 122; Elguera, 2006: 77). Este sesgo economicista del perfeccionismo aparece en la tesis de que la región política antes de forjarse, debe esperar una incubación previa de relaciones espaciales geo-económicas (Presidencia, 2011: 304). Aparece igualmente en la tesis de lograr economías de escala fomentando la fusión de tantos departamentos como sea necesario hasta obtener regiones con masa crítica (González de Olarte, 2010: 192). Incluso cuando se acepta que los criterios geo-económicos o de capacidad económica no sean pre-requisitos de la conformación regional, se insiste en que tales criterios emerjan como efecto deseado (Zas Friz Burger, 2008: 109).

En el Ecuador el paradigma preponderante ha sido otro. Si bien han sido recurrentes las visiones perfeccionistas pretendiendo agrupar provincias que “constituyan comunidades galvanizadas por una misma historia, geografía, economía y cultura” (Ortiz, 2011: 32; Castillo, 2011: 27), éstas han venido frecuentemente subordinadas al postulado de que tal evolución sea fruto de una decisión de desconcentración territorial orquestada desde el nivel nacional. Este último postulado parece coincidir con las decisiones del gobierno actual de crear un régimen unificado de desconcentración sectorial de escala regional supraprovincial, sin tener que esperar a la regionalización mandada por la constitución. A diferencia del ideario perfeccionista, este paradigma se ajusta al esquema de región hueca pues su trazado técnico-funcional busca atacar la desigualdad espacial en la provisión de bienes y servicios básicos siguiendo parámetros prácticos de “proximidad geográfica, cultural y económica” (Senplades, 2012: 6). Se ha logrado establecer, sin violentar las unidades político-administrativas vigentes, nueve “zonas” a escala supra-provincial (Senplades, 2012: 8-9), cada una de ellas con un representante de la Secretaría Nacional de Planificación. Originalmente estas áreas fueron llamadas “regiones” cuando se introdujeron (Romero, 2011: 81), meses antes de la aprobación de la nueva constitución, para cambiarles luego de nombre a “zonas” y determinar que sean nueve en vez de siete (Romero, 2011: 82). Según esta Secretaría, esta zonificación corresponde más a una “nueva forma de planificación” territorial que a “nuevos niveles de gobierno” (Senplades, 2012: 6) y afectará a sectores específicamente seleccionados como salud, educación, inclusión económica, interior y justicia (Senplades, 2012: 10). Se pretende superar la inestabilidad de dispersos “organismos de desarrollo” que existieron en el pasado (Castillo, 2011: 30), y la idea de regiones reducidas a la gestión de cuencas u otros desafíos que ya fueron intentados en el Ecuador (Romero, 2011: 67).

Por lo visto, mientras que el resultado de la tensión fundamental en relación al estatus del nivel intermedio en estos tres países ha sido movedizo e inconcluso, el impacto de esta dinámica regionalizadora sobre el modo de Estado ha sido conservador. Esto no significa que en estos países la cuestión regional no haya afectado a

las relaciones intergubernamentales. La regionalidad departamental en Colombia, por ejemplo, tuvo efectos sobre el margen de operación institucional del nivel municipal. Algunos autores sostienen que la constitución de 1886 tuvo un sesgo prodepartamental (Trujillo Muñoz, 2007: 167) y esto parece confirmarse con el hecho de que los departamentos recibieron la potestad de revocar decisiones de los municipios (Lara, 2003: 154). Sin embargo, se ha afirmado que, desde los 1980, las reformas sucesivas de descentralización en Colombia fortalecieron más bien a los municipios liberándolos crecientemente de la tutela departamental (Hernández, 2003: 208). En el Perú este problema aparece en la forma de un potencial solapamiento competencial entre la escala regional-departamental y la municipal dada la pequeñez relativa de los departamentos (ver Santa Cruz, 2007: 27). Fusionar departamentos en unidades más grandes disminuiría este problema, aunque en el Perú este efecto puede quedar reducido sólo a aquellos departamentos que decidieran conformar macroregiones generando una solución asimétrica con algunas macroregiones nuevas en medio de regiones atrapadas en una escala departamental que seguiría siendo demasiado cercana a la local. De hecho, en el fracasado proceso de referéndum del año 2005 en el Perú, sólo alrededor del 50% de los departamentos estaban involucrados en la potencial conformación macroregional. De manera convergente se ha anotado en el Ecuador que, con la nueva constitución, el nivel intermedio conformado por la provincia ha sido prefigurado más como agregador de temas municipales que como escala de asuntos específicamente regionales, especialmente de aquellos vinculados a la producción (Verdesoto, 2009: 32). Sea como fuera todas estas dinámicas no han alterado el modo de Estado simple (“unitario”) de estos Estados. En Colombia el monopolio de legislación quedará en el nivel nacional sea cual fuere el alcance de la regionalización. Esta certeza es igualmente válida en Ecuador y Perú, aunque con matices. Para el caso del Ecuador, Viciano (2009) habla de ambigüedades de la constitución de 2008 sobre el tipo de poder normativo cedido al nivel regional, mientras que el tribunal constitucional peruano en sus fundamentos 28 y 29 del 2 de abril de 2006<sup>5</sup> ha declarado la paridad constitucional de la legislación regional, municipal y nacional. A pesar de estos matices, la conclusión es que ni en el Perú, menos en el Ecuador y mucho menos en Colombia, la regionalización ha eliminado lo que se conoce como carácter unitario de estos Estados.

### 3. El desenlace inverso del caso boliviano

La cuestión regional boliviana se desvía en dos aspectos centrales de lo que ha pasado en Colombia, Ecuador y Perú. Para comenzar, el debate en Bolivia sobre una regionalidad basada en una eventual agregación de unidades del nivel intermedio (departamentos), ha sido irrelevante. Salvo aisladas ponencias de intelectuales radicales, la autenticidad de los departamentos bolivianos tampoco ha sido un tema crucial del debate regional boliviano. Ello no quiere decir que en Bolivia no se hayan producido tensiones de orden político-espacial a escala regional. La diferencia es que éstas se han producido tendencialmente como demandas identitarias intra-

---

<sup>5</sup> Tribunal Constitucional pleno jurisdiccional Exp. N° 047-2004-AI/TC.

departamentales y cuando han sido excepcionalmente transdepartamentales, no han buscado una fusión generaliza de departamentos hasta formar una nueva escala regional.

Durante el debate constituyente de 2006 afloraron aisladamente propuestas académicas justicieras por crear una decena de inéditas regiones político-administrativas de corte perfeccionista que superaran la raíz colonial y republicana de división político-administrativa del país. Estas disquisiciones nunca pasaron de lo anecdótico. Es cierto que la mayoría oficialista en la constituyente de 2006 intentó rescatar la figura de una “región” de escala subdepartamental para neutralizar el proyecto autonomista capitaneado por el departamento de Santa Cruz, que el oficialismo calificaba de oligárquico y anti-nacional (Roca, 2009: 75). Esta estrategia logró incidir en un primer borrador del texto constitucional antes de que la asamblea constituyente boliviana se interrumpiera por la inmanejabilidad del conflicto político en 2007. Sin embargo, un acuerdo nacional entre autonomistas departamentales y el oficialismo, hizo que el texto final acabara diseñando unas regiones de escala subdepartamental debilitadas y cuyo régimen competencial quedaría en manos de la respectiva asamblea departamental. En resumen, a diferencia de Colombia, Ecuador y Perú, la vía de regionalidad alternativa en Bolivia se reduce a regiones “de planeación” de escala subdepartamental, lo que corresponde al concepto de regiones estatales no territoriales o, en su defecto, acaba en unidades de desconcentración avanzada sin autonomía real, y a diferencia de los otros tres países, ubica todas estas regiones en el segmento inferior del espectro regional (del nivel intermedio hacia abajo). Sólo excepcionalmente hay regiones de alcance transdepartamental que, no previstas en la nueva constitución, vienen normadas por la posterior Ley Marco de autonomías y descentralización de 2010 (LMAD). Ejemplos de ello son la “macroregión” constituable por afinidad geoambiental, cultural y productiva en aras del desarrollo económico que, según decreto 0538 de junio 2010, no puede gozar de autonomía y cuyo propósito es la planificación estratégica en el campo de los recursos naturales; o aquella que según norma 071/09 las entidades nacionales pudieran crear, como en el caso de la fiscalización de bosques y tierras. Eso no cambia que la versión de región a construir en Bolivia es preponderantemente de índole subdepartamental y de corte técnico-funcional. Según la LMAD esta regionalidad se basa en asociaciones de municipios o autonomías indígenas, o en decisiones departamentales por desconcentrar, o en el efecto de conurbación o, finalmente en una vía de autonomía constitucionalmente garantizada (regiones autónomas o regiones indígenas) bajo condición de respetar las unidades político-administrativas vigentes, y sin superar los límites departamentales, aunque se admite que se puedan desmembrar municipios de diferentes provincias.

Esta opción de desmembramiento refleja el paradigma perfeccionista pues la LMAD supone la región como un todo en el que se comparta cultura, lengua, historia, economía y ecosistema. Existen seis variantes de regionalidad subdepartamental: a) regiones de “planificación y gestión” (RPG) subdepartamentales a crearse por iniciativa ciudadana —y no por convenio de entidades pre-existentes— como mandato de la nueva constitución y con carácter autónomo (Art. 37) ; b) RPG como “espacio” a crearse por decisión del gobierno departamental correspondiente para la gestión “desconcentrada” (Art. 19/II); c) como RPG donde gobierno departamental y entidades que han iniciado ya una RGP se ponen de acuerdo (Art.22/IV); d) la RPG por iniciativa de municipios o entidades indígenas (Art.

22/I); e) RPG como regiones metropolitanas sobre la base de conurbaciones (Art. 25); y f) regiones como autonomías indígenas subdepartamentales (Art. 22/I y Art. 44). A más de seis años de aprobada la nueva constitución, sólo se ha aprobado el estatuto de una región de tipo autónomo según mandato constitucional, a saber, la del Gran Chaco en el departamento de Tarija<sup>6</sup>, sin perspectivas de que en los próximos años se añadan nuevos trámites. Por otro lado, no se ha formado ninguna región indígena. La versión de región boliviana es pues limitada por estar dirigida a apoyar la “planificación y gestión del desarrollo” y basada en consecuencia en un modelo o de regiones de régimen desconcentrado avanzado pero sin real autonomía de legislación, o de regiones sustantivas estatales *no territoriales* diseñadas para la ejecución de tareas de orden económico-social por la vía de desconcentración desde el nivel territorial superior o por delegación de tareas desde unidades inferiores sobre un trazo de espacio puntual subdepartamental de planificación..

Bolivia se distingue de los otros tres países por un segundo fenómeno. Resulta que la regionalidad basada en un nivel intermedio heredado, hecho de departamentos, ha recibido un potenciamiento constitucional de tal magnitud que, a pesar de no buscar la agregación de unidades, ha modificado el modo de Estado. Después de 180 años, la autonomía conferida a los departamentos bolivianos —por cierto, estructuralmente equivalente a la conferida a los municipios— ha implicado la ruptura del monopolio de legislación del nivel nacional superando lo que suele calificar como el carácter “unitario” del Estado en beneficio de un modo compuesto de Estado que, curiosamente, tampoco es federal (Barrios-Suvelza, 2008, 2014). En Bolivia la cuestión regional por tanto sí ha generado una ruptura estructural del Estado. Si bien la constitución boliviana de 2009 admite que las regiones que ella instruye (ver *supra* tipo a) sean nominalmente tituladas como “autonomías”, del mismo modo que se califica a departamentos —y municipios—, el alcance de la autonomía en ambos casos es radicalmente diferente. La autonomía aplicable a la regionalidad de vía departamental en Bolivia supone territorios dotados de legislación en pleno sentido del término. En la otra versión la región si bien llega a ser espacio estatal territorial no sólo carece de poder de legislación, sino que no se difunde sistemáticamente por todo el territorio nacional sin conformar, por ello, un *nivel* territorial propiamente dicho.

#### 4. Las dinámicas regionales del siglo XIX como posible factor explicativo de los resultados

Una explicación relevante de los resultados divergentes en la muestra tiene raíz histórica. Resulta que la cantidad de unidades con la que los niveles intermedios nacieron al fundarse Colombia, Ecuador y el Perú, se multiplicó rápidamente en el tiempo. Ello implicó una pérdida de economías de escala y, en cierta medida, un distanciamiento de estas unidades con referencia a identidades socio-espaciales históricas cuajadas en la colonia. En 1787, en lo que sería el Perú, existían 7 “inten-

<sup>6</sup> Esto ocurrió en noviembre de 2016 por referéndum (*Correo del Sur*, 20/11/2016). En mayo de 2014, en el departamento de Cochabamba, se había ya creado la primera y hasta ahora única región por conurbación constituida por ley (*La Razón*, 28 de mayo de 2014) que, sin embargo, no tiene carácter autónomo.

dencias” como unidades del nivel intermedio, y en 1826 aún se mantenía esa cantidad (Torres, 2008: 138), pero hoy suman 24 unidades llamadas “departamentos”. En Colombia la constitución de la Gran Colombia de 1821 consigna para el área que corresponde a la posterior Colombia (el área por entonces de Cundinamarca) 4 departamentos (Mendoza, 1989: 11) en el nivel intermedio y hoy éstos suman 32. El territorio primitivo que subyace al Ecuador —el llamado “departamento del Sur”, que fuera parte de la Gran Colombia— contaba alrededor de 1822 con sólo 3 piezas de nivel intermedio: Quito, Guayaquil y Cuenca (Maiguashca, 1992). En 1830, año de la creación de la república ecuatoriana, estas 3 unidades conformarían su nivel intermedio de arranque (Maiguashca, 1992: 181 y ss.), pero a fines del siglo XIX éste ya sumaba 15 unidades llamadas “provincias” (Romero, 2011: 78) y hoy suman 24. En un proceso contrario, en Bolivia, que nace con 5 unidades de nivel intermedio en 1825 (Roca, 2009: 70), se vuelven 6 un año después con la primera constitución (Costa, 2006: 58 y 60), pero se estabilizan en sólo 9 departamentos hasta hoy. En otras palabras, el nivel intermedio boliviano no se desagregó en demasía logrando mantener una configuración no muy distante de las intendencias borbónicas del siglo XVIII (Roca, 2009: 77).

Esta afirmación vale incluso tomando en cuenta que, a fines de 1857, el entonces presidente boliviano Linares introdujo mediante decreto la figura de 32 “Jefaturas políticas”<sup>7</sup>. Se ha interpretado que tal medida “sustituyó” (Peralta & Irurozqui, 2000: 47) o “transformó” o significó el “reemplazo” (Rodríguez, 1995: 25 y 32) de los departamentos bolivianos. El tenor de la disposición y el contexto del localismo inherente a la visión de Linares permiten empero una interpretación alternativa, a saber, el de una reforma organizativa que, más que buscar eliminar los departamentos, buscó potenciar lo que en Bolivia fue y sigue siendo la escala “provincial” (Rodríguez, 1995: 25), que se ubica por debajo de la escala departamental que, por lo visto, se mantuvo. El mismo Linares hablaba de haber constituido “Jefaturas por provincia” (Walker, 1981: 64) y evaluando su medida al salir del gobierno apuntaba que sus Jefaturas fallaron, por no haber tenido, entre otras cosas, el poder hacendario que permaneció anclado en el “departamento”. La naturaleza local de la reforma, más que una dirigida a un reemplazo formal de la jurisdicción departamental, parece confirmarse con que en 1858 se pone frente a cada Jefatura una “Junta municipal”<sup>8</sup>. El que los departamentos, como unidad clásica del nivel intermedio boliviano, no desaparecieran se deja entrever en una disposición de febrero de 1858<sup>9</sup> donde se aclara que son las *funciones* de los prefectos —hasta entonces cabezas políticas en los departamentos— las que se han pasado a los “jefes políticos”.

Ello empero no implicó eliminar los departamentos como jurisdicciones territoriales. De hecho, esta misma disposición habla de cómo las jefaturas se distribuyen en el “territorio departamental” e intenta articular las creadas Jefaturas con las aún existentes “tesorerías departamentales”, poniéndolas a cargo de los Jefes de capital departamental. Es cierto que la medida si bien no eliminó la jurisdicción departa-

<sup>7</sup> Decreto Supremo de 25 de diciembre de 1857 (Gutiérrez, 1859: 45).

<sup>8</sup> Decreto Supremo de 24 de mayo de 1858 (Gutiérrez, 1859: 128).

<sup>9</sup> Suprema circular de 26 de febrero de 1858 (Gutiérrez, 1859: 75).

mental, le asestó un golpe al bajar la autoridad política, antes detentada por los prefectos, a un nivel inmediatamente inferior, aunque por encima de aquel dónde se ubicarían a la larga los alcaldes. Sin embargo, incluso este descabezamiento de los departamentos no impidió que fueran los Jefes de capital de departamento los que asumieran un rol protagónico, reponiendo *de facto* al viejo prefecto departamental (Rodríguez, 1995: 29 y 32). El experimento de las Jefaturas políticas de Linares no sólo fue de cortísima duración y adoleció aparentemente de fallas operativas (Rodríguez, 1995: 32; Walker, 1981: 64), sino que nunca pasó de ser una disposición del poder ejecutivo sin rango de ley y mucho menos pasó a formar parte de algún texto constitucional como sí lo hicieron los “estados” colombianos durante el periodo federal que atravesó Colombia entre 1858 y 1886. Linares gobernó entre las constituciones de 1851 y 1861 y en ninguna de ellas los departamentos dejaron de ser la unidad básica del nivel intermedio boliviano. El experimento fue tan débil que, dos años antes de que se formalizara la eliminación de las Jefaturas<sup>10</sup>, la nueva constitución posterior a Linares ya había vuelto al esquema constitucional de 1831 que, más que “reponer” los departamentos, los llenaba de aquella parte de autoridad política que había sido transitoriamente cedida a las “Jefaturas”. Estos detalles sobre el experimento linarista son importantes para valorar las cuantificaciones siguientes.

Como se desprende del diagrama mostrado en el Gráfico 1, a fines del siglo XIX, la *ratio* de multiplicación de unidades del nivel intermedio en comparación con la línea de base 1820-1825, era de 1 para Bolivia y de 2.5, 5 y 9.5 para Perú, Ecuador y Colombia, respectivamente. A 2017 empleando la misma línea de base esos índices son de 1.5 para Bolivia, de 3.4 para el Perú, y de 8 para Ecuador y Colombia. Se advierte, además, que la turbulencia relativa al fraccionamiento del nivel intermedio es mayor en los países del virreinato de Nueva Granada y menor en los países de los Virreinos de Lima o de Buenos Aires. La *ratio* de mayor desagregación la alcanza Colombia alrededor de 1850 y se contrae sólo durante el periodo federal (Sáchica, 1983: 390), para volver a su valor pico a más tardar en 1905. Alrededor de 1860 Ecuador tiene una *ratio* que ya cuadruplica el valor de la línea de base, mientras que en 1865 el Perú tiene una *ratio* que duplica el valor de referencia. Bolivia muestra, al contrario, una *ratio* prácticamente estable y baja, cercana a 1 durante todo el siglo XIX, que a su vez implica el ya mencionado trasvase relativamente estable de la configuración de las intendencias borbónicas de fines del siglo XVIII en comparación con lo sucedido en los otros países andinos (Roca, 2009: 70).

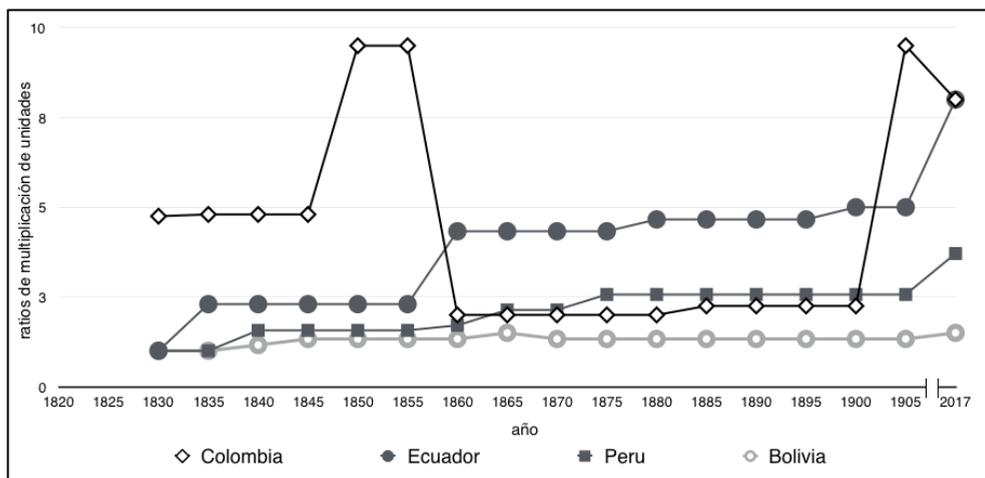
Esta desagregación de unidades, tardía y mínima en Bolivia, pero rápida, profunda y temprana en Colombia, Ecuador y Perú puede explicar no sólo las distintas respuestas en relación a agregar unidades de los niveles intermedios, sino la diferente forja de identidades socio-políticas. Esto se nota con fuerza en el caso de Santa Cruz en Bolivia cuya densificación “societal” se puede retrotraer incluso al periodo colonial generando así lo que se ha llamado, en el análisis histórico-comparativo, “antecedentes cruciales” (Slater & Simmons, 2010) de cara a una “coyuntura crítica” (Mahoney & Schensul, 2006: 460), que se dio cuando se abrió

---

<sup>10</sup> Mediante ley de 25 de junio de 1863 [URL: <<http://www.lexivox.org/norms/BO-L-18630625-1.xhtml>>. Consultado el 12 de enero de 2017].

una ventana decisional en el momento de conformarse el nivel intermedio durante la fundación republicana. Una prueba concreta de estos antecedentes es el hecho de que la reforma borbónica de las intendencias de fines del siglo XVIII, de la que saldrían los futuros departamentos bolivianos, llegó a cuajar con más fuerza en lo que luego sería Bolivia en comparación con lo que sucedió en el resto del sistema virreinal español (García-Gallo, 1980: 129). No haber alterado sustantivamente la territorialidad del departamento de Santa Cruz durante casi dos siglos posibilitó así un efecto de auto-refuerzo (Capoccia, 2015: 155) de una identidad territorial ya de por sí fuerte antes de la República.

Gráfico 1. *Ratios* de multiplicación del número de unidades de nivel intermedio para los países de la muestra durante el siglo XIX\*



\* La línea de base para Colombia son los 4 “departamentos” de Cundinamarca a 1821; para el Ecuador son los 3 “departamentos” a 1822, cuando Ecuador aún era parte de la Gran Colombia; para el Perú la base son los 7 “departamentos” a 1821; mientras que para Bolivia se trata de los 6 “departamentos” a 1826. Las líneas que unen los puntos sólo son una ilustración para resaltar el decurso temporal de lustro a lustro y no reflejan posibles variaciones puntuales, aunque mínimas, del número de unidades.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mendoza (1989) para Colombia, Meza Sánchez (2007) para Ecuador, Sala i Vila (2009) para Perú, y Trigo (1958) para Bolivia.

En Bolivia hubo intentos en el siglo XIX por desagregar el nivel intermedio que, como vimos, nunca prosperaron y que, de haber sido exitosos, probablemente hubieran alterado la correlación de fuerzas involucradas en las demandas de autonomía que se desataron virulentamente más de un siglo y medio después bajo la guía, precisamente, del departamento de Santa Cruz, al punto de romper el carácter “unitario” del Estado. Como vimos en el caso de los otros países, la desagregación no excluye que, a la larga, se acaben formando identidades. Pero, por lo visto, si bien estas identidades en Colombia, Ecuador y Perú fueron suficientemente fuertes para entorpecer su agregación, no lo fueron tanto como para impedir que permanentemente se las quiera agregar ni menos para disparar una alteración del modo de Estado por la vía de impugnar exitosamente, como sucedió en Bolivia, el monopolio de legislación del nivel nacional.

## Conclusiones

Un enfoque que aplique el análisis histórico-comparativo para indagar divergencias de desarrollo en la configuración institucional del ordenamiento territorial a largo plazo no es nuevo, pero recién comienza a tomar cuerpo<sup>11</sup>. Recientemente Broscheck (2011) usando las técnicas de los “antecedentes críticos”, “coyuntura crítica” y contingencia decisional ha comparado, por ejemplo, la divergente trayectoria del federalismo alemán —más tendiente a lo cooperativo— y del canadiense —más inclinado a lo competitivo— sustentando dicha variación en procesos de mediados del siglo XIX que se reforzaron en el tiempo. Kurtz (2013: 6), por su lado, ha indagado cómo en una muestra de países sudamericanos similares, se han producido trayectorias de configuración institucional divergente de creciente reforzamiento temporal a raíz de un “momento crítico” ubicable en la primera mitad del siglo XIX que luego acopló sus efectos a una “coyuntura crítica” a principios de siglo XX. De modo similar existe una creciente literatura sobre la necesidad de un análisis históricamente asentado de instituciones coloniales concretas que inciden en el desarrollo a largo plazo (Mahoney, 2010: 19), y en sentido similar, de cómo incluso la institucionalidad pre-colonial explica el desarrollo colonial y el posterior (Mahoney, 2010: 20). Se ha visto como un signo de continuidad, por ejemplo, la forma en que la burocracia colonial hispano-americana pasó a conformar parte de las administraciones republicanas sin mayor ruptura (Pro Ruiz, 2013: 15; Garavaglia, 2013: 30), aunque se debe considerar que la continuidad estatal del siglo XIX en América Latina operó con diferente fuerza según la escala territorial (Pro Ruiz, 2013: 18). Obviamente la continuidad ha sido relativa pues se ha sostenido que buena porción de la armadura institucional contemporánea de América Latina se creó en la segunda mitad del siglo XIX y que aún caracteriza la actualidad (Pro Ruiz, 2013: 21).

Por otro lado, no sólo parece arriesgado segregar el periodo colonial del republicano para entender las regiones (Taracena, 2011: 21), sino hacerlo también en relación al periodo pre-colonial. Se ha postulado, por ejemplo, que, si bien las “regiones históricas” hispanoamericanas surgieron normalmente de polos urbanos coloniales, podían tener un antecedente o inspiración pre-hispánica (Taracena, 2011: 16). Dentro de todo este contexto, la conformación original de los Estados latinoamericanos estuvo de inicio influida por la correlación de fuerzas de lo regional tanto frente a lo nacional cuanto frente a lo local (Garavaglia, 2011: 8; Taracena, 2011: 22). No hay que desestimar, sin embargo, que por mucha conexión colonial que haya habido, las tensiones entre “regionalidad colonial” (provincianamente inspirada) y división político-administrativa posterior fueron relevantes en los años formativos de las nuevas repúblicas (Taracena, 2011: 18). Ello obviamente depende de la fuerza con la cual se hayan forjado las identidades regionales puesto que, como se ha escrito en el contexto del análisis del papel regional a veces “soberanista” en la conformación temprana de los Estados latino-americanos, “si bien todas las regiones tienen una historia, no todas se comportan como regiones históricas” (Taracena, 2011: 17).

---

<sup>11</sup> Desde la perspectiva del institucionalismo, se puede vincular este enfoque al llamado institucionalismo histórico como una de las variantes del nuevo institucionalismo (Fioretos *et al.*, 2016: 5).

En analogía al estudio de Mahoney (2010: 266) sobre niveles de colonialidad y desarrollo posterior en América Latina, se puede decir que, en el caso analizado, los actores políticos bolivianos, por razones que quedan por elucidar, asumieron desde 1825 una conducta conservadora frente al legado de organización político-administrativo proveniente de la temprana república que a su vez recogía mucho del legado organizacional colonial. El conservadurismo de las élites bolivianas, por lo menos en lo que hace a la subdivisión del nivel intermedio, parece ser una estrategia dirigida a contrarrestar un período que suele ser descrito como plagado de fuerzas centrífugas, que aquejó a los nacientes Estados y no estuvo carente de experimentos estatales que sucumbieron apenas nacieron (Garavaglia, 2013: 29). Durante la primera mitad del siglo XIX se ha dicho consecuentemente que el énfasis de los Estados nacientes fue reponer el orden, considerándose que el primer momento de estabilidad se alcanzó alrededor de 1860 (Centeno & Ferraro, 2013: 14). La actitud de las élites políticas en Colombia, Ecuador y Perú fue inversa en este punto. Como una vez nacidas las repúblicas, las regiones en cada una de ellas ejercían muchas veces presiones autonomistas (Taracena, 2011: 16), una desagregación temprana —Taracena habla de que el Estado naciente tendió a “rediseñarlas a su antojo”— aparece como una estrategia plausible de debilitamiento de tales presiones subnacionales. Queda por indagar, en este contexto, si la amplia desagregación a nivel intermedio en la muestra de países aquí analizada guarda algún nexo con la constatación de que, a diferencia del caso de las colonias británicas en América del Norte, la situación en la América española virreinal se caracterizó por una ausencia de instancias supramunicipales fuertes surgiendo un alto grado de dispersión del poder, donde cada ciudad podía autodescribirse como “soberana” (Knöbl, 2013: 72).

La configuración actual de lo regional en los países de la muestra está pues altamente determinada por dos hechos del pasado republicano: una relativamente semejante organización estatal heredada de la colonia española, y una reacción semejante frente a dicha herencia en las élites políticas en Colombia, Ecuador y Perú, pero divergente desde los primeros días de la independencia de lo que sucedió en Bolivia respecto al mismo tema. Si bien apuntar tales reacciones no debe suponer que no hubiese habido un momento de incertidumbre en cuanto a ellas (Capoccia, 2015: 148), lo cierto es que ambas reacciones, una vez traducidas en decisiones, se reforzaron a través del tiempo, pudiendo además no cuadrar plenamente con las preferencias o expectativas que las élites tuvieron en su momento al decidir como lo hicieron (Capoccia, 2015: 148 y 161) y cerrando crecientemente otras opciones de resolución. De hecho, la reacción divergente de las élites de Colombia, Ecuador y Perú en relación a la reacción del caso boliviano muestra cómo un antecedente histórico de peso —como fue la herencia colonial en lo territorial-administrativo— no fue determinante en la misma medida, permitiendo asumir que los actores tuvieron márgenes decisionales relativamente amplios frente a los antecedentes estructurales (Capoccia, 2015: 156). De ser así, fue sólo en el caso boliviano en el que la configuración colonial tuvo el carácter de un “antecedente crítico” (Slater & Simmons, 2010: 887, cursiva nuestra).

Por todo lo dicho, queda claro que, en términos generales, este ensayo se vincula al análisis histórico comparativo en la medida en que, primero, analiza impactos macro como son los referidos a regionalización/descentralización y factores igualmente macrocausales como la herencia colonial (Thelen & Mahoney, 2015: 4). En

segundo lugar, porque enmarca el análisis mostrando la confluencia de varios factores subyacentes a un impacto, explicitando un contexto de partida (Thelen & Mahoney, 2015: 7). Se sustenta además en una revisión de casos específicos que arrojan desenlaces llamativos (Thelen & Mahoney 2015: 12), postulando un mecanismo que une los eventos con su resultante (Thelen & Mahoney, 2015: 15). Finalmente, incorpora la variable temporal (Thelen & Mahoney, 2015: 20), que importa tanto por la ubicación del evento en la secuencia temporal como porque los procesos, las causas y los impactos mismos tienen una estructura temporal que se traduce en duración y ritmo (Thelen & Mahoney, 2015: 22). Si observásemos la clave constitucional o las medidas legislativas de regionalización sólo en un marco temporal reducido no podríamos ver (Thelen & Mahoney, 2015: 23 y 26) la fuerza que eventualmente pueden aún tener decisiones que se insertan incluso en el periodo colonial tardío. En esa medida, el análisis se conecta también con los postulados de lo que se ha llamado “causación distante” (Capoccia, 2015: 150).

A la luz de estas consideraciones se advierte especialmente la conexión de la problemática trazada aquí con el método central del análisis histórico-comparativo llamado comparativo-secuencial (Falleti & Mahoney, 2015: 211). Los casos analizados se pueden descomponer en eventos que, dentro de un determinado contexto, se despliegan en el tiempo, armando una secuencia con su correspondiente resultante (Falleti & Mahoney, 2015). Al mismo tiempo, se vio la posibilidad de unir ese enfoque con la técnica más convencional de comparación por mayor similitud, confirmando la necesidad de complementación metodológica entre ambas perspectivas (Falleti & Mahoney, 2015: 212). Sobre dichas bases se observó que tanto o más que la velocidad y precocidad con la cual las élites de Colombia, Ecuador y Perú dividieron el nivel intermedio en el siglo XIX, fue la profundidad con la cual desagregaron tal escala lo que influyó luego en las dinámicas de regionalización y lo que tuvo de impacto sobre el modo de Estado en el muy largo plazo. En el caso boliviano, más que la tardía y lenta reacción de las élites respecto a la misma cuestión en el siglo XIX, fue sobre todo la moderación con que lo hicieron, lo que configuró su proceso. Es cierto que debido a lo tardío del proceso boliviano el “ritmo” —o la duración, que es lo que subyace a lo que es un “*paced sequential argument*” (Falleti & Mahoney, 2015: 219)— no dejó de jugar un rol, pero fue sobre todo la moderación con la que en determinado punto del tiempo se fraccionó el nivel intermedio lo que desencadenó la secuencia observada. En la medida en que determinados eventos del siglo XIX reforzaron una vía, el análisis también recoge postulados metodológicos de la *path-dependence* (Rixen & Viola, 2015: 305) aunque no se reduce a ellos, como tampoco se reduce el análisis histórico comparativo al esquema de la *path-dependence* (Falleti & Mahoney, 2015: 222). Sí se acerca a la hipótesis de la *path-dependence* en la medida en que las variables de endogeneidad de los procesos observados y de los retornos incrementales que ellos arrojan inciden en el análisis postulado (Rixen & Viola, 2015: 306).

Cuál fue la eficiencia de cada senda adoptada, cuáles fueron las motivaciones de los actores de inicio para haber optado por una vía en un caso y por otra en el otro, en fin, cuál fue el grado de accidentalidad o no de tales decisiones y por qué se tomaron en un momento determinado y no antes o después, son desafíos a futuro que muestran que no se trata simplemente de que “la historia importa”. Por lo demás, la plausibilidad de la hipótesis aquí planteada, en este contexto no depende de bajar a una inventariación detallada de los móviles individuales (Thelen & Mahoney,

2015: 6). Finalmente, en el estudio se muestra al mismo tiempo que la *path-dependence* no ha implicado inmovilidad institucional (Rixen & Viola, 2015: 310). Al contrario, a pesar de una convergencia gruesa y robusta en los desenlaces del grupo Colombia/Ecuador/ Perú, los casos no son del todo idénticos, como lo revela el periodo “federalista” en Colombia a mediados del siglo XIX. Del mismo modo, llama la atención que la relativa estabilidad del caso boliviano no ha impedido que la región finalmente aparezca en el ordenamiento constitucional boliviano, aunque con mucho menor ímpetu que en el grupo de contraste y mucho más tarde. Más aún, una senda relativamente estable en relación a la configuración de lo regional en Bolivia ha ido a la par de un cambio abrupto a escala del modo de Estado en este país, lo que exige discutir la *path-dependence* en relación a la estabilidad y los rendimientos incrementales y su eventual impotencia para impedir el cambio (Rixen & Viola, 2015: 310). De hecho, no hay que olvidar, en este contexto, que *path-dependence* es sólo una posibilidad de cambio institucional (Rixen & Viola, 2015: 316) y cabe preguntarse cuán certera es en condiciones de debilidad institucional endémica (Capoccia, 2015: 174).

Este artículo aborda una dimensión pocas veces estudiada de la cuestión regional en América Latina. Se trata de su evolución en clave constitucional. Desde 1991, los países andinos han atravesado un creciente activismo constitucional, que culminó en las reformas totales de Ecuador y Bolivia en 2008 y 2009, respectivamente. Después de presentar un esquema conceptual mínimo sobre la región, aplicable a cualquiera de estos países, este artículo trató de evaluar lo regional en los países andinos en el marco de la ola constitucional que estos países han atravesado recientemente. Se partió de la afirmación de que en los países andinos la cuestión regional ha girado en torno a una tensión fundamental y constante a escala del nivel intermedio, traducida en la disyuntiva entre superar ese nivel intermedio mediante la construcción racional de nuevas macroregiones que fomenten la justicia espacial, por un lado, y la resiliencia de un nivel intermedio heredado y frecuentemente caprichoso en sus delimitaciones, por el otro. Se concluye que esta tensión se ha resuelto en Colombia, Ecuador y Perú de manera inestable, en lo que concierne al estatus del nivel intermedio, y conservadora, en relación al impacto de las reformas regionales sobre el modo de Estado. En el caso boliviano, el desenlace ha sido inverso: conservador en relación a la primera variable, y rupturista en relación a la segunda. Se sugiere que la divergencia se explica en buena medida por la dinámica de configuración de la espacialidad estatal de estos países desde el siglo XIX. Más específicamente, se sostiene que fue la notoria desagregación de piezas de los niveles intermedios en Colombia, Ecuador y Perú desde el siglo XIX y su relativo mantenimiento en Bolivia durante ese mismo periodo, lo que explica en buena medida por qué en Bolivia un debate sobre regiones en el segmento superior del espectro de lo regional haya sido intrascendente, y las piezas históricamente asentadas del nivel intermedio hayan catalizado, más bien, la superación exitosa del carácter “unitario” del Estado boliviano en la última reforma constitucional.

## Bibliografía

- Agnew, John (2013) “The «new regionalism» and the politics of the regional question”, en J. Loughlin, J. Kincaid & W. Swenden (eds.) *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*. New York: Routledge, 130-140.
- Alonso, Pablo *et al.* (2007) *República del Perú: evaluación de la gobernabilidad democrática*. Madrid: Pozuelo de Alarcón, Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- Alvites, Elena *et al.* (2011) *Proceso de descentralización - Balance y agenda crítica a julio de 2011*. Lima: USAID/Peru ProDescentralización.
- Barrios-Suvelza, Franz Xavier (2014) “The case for conceptual dichotomies in comparative federalism: Can political science learn from comparative constitutional law?”. *Territory, Politics, Governance*, vol. 2, núm. 1, 3-29.
- Barrios-Suvelza, Franz Xavier (2012) “Structural and textural dimensions of territorial state organization”. *Local Government Studies*, vol. 38, núm. 6, 841-865.
- Barrios-Suvelza, Franz Xavier (2009a) “El lastre cognitivo del par conceptual «unitario vs. federal»”. *Reforma y Democracia*, vol. 44, 85-114.
- Barrios-Suvelza, Franz Xavier (2009b) “Conceptos alternativos para comprender las grandes reformas descentralizadoras contemporáneas en Europa Occidental”. *Revista de Estudios Políticos*, vol. 144, 47-85.
- Barrios-Suvelza, Franz Xavier (2008) *Hacia un pacto territorial en Bolivia - Conflictos, conceptos, consensus en torno a las autonomías*. La Paz: PNUD.
- Benz, Arthur *et al.* (1999) *Regionalisierung: Theorie - Praxis - Perspektiven*. Opladen: Leske / Budrich.
- Blotevogel, Hans Heinrich (1996) “Auf dem Weg zu einer Theorie der Regionalität: Die Region als Forschungsobjekt der Geographie”, en G. Brunn (ed.) *Region und Regionsbildung in Europa*. Baden Baden: Nomos, 44-68.
- Boisier, Sergio (2013) “The origins, development and current State of territorial policies in Latin America in the twentieth and twenty-first centuries”, en J. Cuadrado-Roura & P. Aroca (eds.) *Regional Problems and Policies in Latin America*. Heidelberg: Springer, 69-89.
- Brenner, Neil (2009) “A thousand leaves: notes on the geographies of uneven spatial development”, en R. Keil & R. Mahon (eds.) *Leviathan Undone? Towards a Political Economy of Scale*. Vancouver: UBC Press, 27-49.
- Brenner, Neil (2004) *New State Spaces, Urban Governance and Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Broschek, Jörg (2011) “Historical institutionalism and the varieties of federalism in Germany and Canada”. *Publius the Journal of Federalism*, vol. 42, núm. 4, 662-687.
- Capoccia, Giovanni (2015) “Critical junctures and institutional change”, en J. Mahoney & K. Thelen (eds.) *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 147-179.
- Castillo, José Bolívar (2011) “El COOTAD o la equidad territorial entrampada”, en G. Chauvin & C. Parreño (eds.) *Descentralización y autonomía: retos del COOTAD*. Quito: IDAE/NIMD, 25-30.
- Costa, Rolando (2006) *El mito del orden territorial*. Tomo I. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.
- Centeno, Miguel & Ferraro, Agustín (2013) “Republics of the possible: State building in Latin America and Spain”, en M. Centeno & A. Ferraro (eds.) *State and Nation Making*

- in Latin America and Spain: Republics of the Possible*. Cambridge: Cambridge University Press, 3-24.
- Cuadrado-Roura, Juan & Aroca, Patricio (2013) "Facing the need for regional policies in Latin America", en J. Cuadrado-Roura & P. Aroca (eds.) *Regional Problems and Policies in Latin America*. Heidelberg: Springer, 21-42.
- Dayries, Jean-Jacques & Dayries, Michèle (1978) *La régionalisation*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Deler, Jean Paul (1994) "Transformaciones regionales y organización del espacio nacional ecuatoriano entre 1830 y 1930", en J. Maiguashca (ed.) *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930*. Quito: Corporación Editora Nacional/Flacso, 295-353.
- Elguera, Luis (2006) *La descentralización y sus instituciones*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Católica Sedes Sapientiae.
- EUROSTAT (2010) *Regions in the European Union*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Estupiñán Achury, Liliana (2005) "Región y estado unitario en Colombia", en J. Cuervo Restrepo (ed.) *Colombia regional: alternativas y estrategias*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia/KAS, 205-239.
- Falleti, Tulia & Mahoney, James (2015) "The comparative sequential method", en J. Mahoney & K. Thelen (eds.) *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 211-239.
- Fioretos, Karl *et al.* (2016) "Historical institutionalism in political science", en K. Fioretos, T. Falleti & A. Sheingate (eds.) *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 3-28.
- Forsyth, Murray (1996) "The region in political science analysis", en G. Färber & M. Forsyth (eds.) *The regions - factors of integration or disintegration in Europe?* Baden Baden: Nomos, 37-44.
- Garavaglia, Juan Carlos (2013) "State building in Latin America: The preceding steps", en J. C. Garavaglia & J. Pro Ruiz (eds.) *Latin American Bureaucracy and the State Building Process (1780-1860)*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 24-48.
- Garavaglia, Juan Carlos (2011) "Configuraciones estatales, regiones y sociedades locales", en J. C. Garavaglia & C. Contente (eds.) *Configuraciones estatales, regiones y sociedades locales América Latina, siglos XIX-XX*. Barcelona: Edicions Bellaterra, 7-14.
- García-Gallo, Alfonso (1980) "La evolución de la organización territorial de las Indias de 1492-1824". *Anuario Histórico Jurídico Ecuatoriano*, núm. 5, 71-135.
- Gerring, John (2012) *Social Science Methodology. A Unified Framework*. Cambridge: Cambridge University Press.
- González de Olarte, Efraín (2010) "Descentralización, divergencia y desarrollo regional en el Perú del 2010", en J. Rodríguez & M. Tello (eds.) *Opciones de política económica en el Perú 2011-2015*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, 175-204.
- Gutierrez, José Manuel (1859) *Colección Oficial del año de 1858*. Cochabamba: Topografía de Quevedo.
- Harris, Neil & Hooper, Alan (2006) "Redefining the space that is Wales", en M. Tewdwr-Jones & P. Allmendinger (eds.) *Territory, Identity and Spatial Planning*. Abingdon: Routledge Press, 139-152.

- Hernández, Augusto (2005) “Antes y más allá de las regiones políticas”, en F. Hinestrosa (ed.) *Colombia regional: alternativas y estrategias*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia/KAS, 241-257.
- Hernández, Augusto (2003) “Del departamento del siglo XIX al del siglo XXI”, en J. Trujillo García (ed.) *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia/KAS, 203-222.
- Hofmann, Hasso (1999) “Von der Staatssoziologie zu einer Soziologie der Verfassung?”. *Juristenzeitung*, vol. 54, núm. 22, 1065-1124.
- Hutchcroft, Paul (2001) “Centralization and decentralization in administration and politics”. *Governance*, vol. 14, núm. 1, 23-53.
- Jackson, Vicki & Tushnet, Mark (2006) *Comparative Constitutional Law*. New York: Foundation Press.
- Keating, Michael (2017) “Contesting European regions”. *Regional Studies*, vol. 51, núm. 1, 9-18.
- Keating, Michael (2009) “Devolution”, en N. J. Thrift & R. Kitchin (eds.) *International Encyclopedia of Human Geography*. Amsterdam: Elsevier, 131-136.
- Keman, Hans (2014) “Comparative research methods”, en D. Caramani (ed.) *Comparative politics*. Oxford: Oxford University Press, 47-60.
- Knöbl, Wolfgang (2013) “State building in Western Europe and the Americas in the long nineteenth century: Some preliminary considerations”, en M. Centeno & A. Ferraro (eds.) *State and Nation Making in Latin America and Spain: Republics of the Possible*. Cambridge: Cambridge University Press, 56-75.
- Kurtz, Marcus (2013) *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lara, Rodrigo (2003) “La articulación de las relaciones entre la nación y las entidades territoriales: evolución y crisis del departamento como marco natural de la desconcentración”, en F. Hinestrosa (ed.) *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia/KAS, 147-175.
- Läpple, Dieter (1991) “Gesellschaftszentriertes Raumkonzept”, en M. Wentz (ed.) *Stadt-Räume*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, 35-46.
- Loughlin, John (1994) “Nation, state and region in Western Europe”, en L. Bekemans (ed.) *Culture: Building Stone for Europe 2002*. Brussels: European University Press, 229-248.
- Mahoney, James (2010) *Colonialism and Postcolonial Development: Spanish America in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahoney, James & Schensul, Daniel (2006) “Historical context and path dependence”, en R. E. Goodin & C. Tilly (eds.) *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 454-471.
- Manguashca, Juan (1992) “La cuestión regional en la historia ecuatoriana (1830-1972)”, en E. Ayala (ed.) *Nueva historia del Ecuador*. Vol. 12. Quito: Corporación Editora Nacional/Grijalbo, 175-226.
- Marcou, Gérard (2009) “Postface”, en World Bank (ed.) *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report 2008*. Barcelona: United Cities and Local Governments, 309-317.
- Marcou, Gérard (1996) “L’expérience française de régionalisation: la décentralisation régionale dans l’Etat unitaire”, en G. Färber & M. Forsyth (eds.) *The regions - factors of integration or disintegration in Europe?* Baden Baden: Nomos, 157-188.

- Máttar, Jorge & Riffo, Luis (2013) "Territorial development in Latin America: A long term perspective". *Regional problems and policies in Latin America*, october, 43-68.
- Mendoza, Alberto (1989) "Evolución histórica de las divisiones político administrativas de Colombia desde 1509 hasta hoy". *Boletín de la Sociedad Geográfica de Colombia*, vol. 39, núm. 122-123, 1-23.
- Meza Sánchez, Luis Iván (2007) *El mapa político del Ecuador a través de la historia*. [URL: <<http://estpoliticoadministrativadelecuador.blogspot.de/>>. Consultado el 10 de febrero de 2017].
- Miller, Byron (2009) "Is scale a chaotic concept? Notes on processes of scale production", en R. Keil & R. Mahon (eds.) *Leviathan undone? Towards a political economy of scale*. Vancouver: UBC Press, 51-66.
- Moncayo-Jiménez, Edgar (2013) "Regional policies in the Andean Nations: A comparative view", en J. Cuadrado-Roura & P. Aroca (eds.) *Regional problems and policies in Latin America*. Heidelberg: Springer, 495-521.
- Moncayo-Jiménez, Edgar (2003) "Las políticas regionales en Colombia regional - un enfoque generacional", en H. Meyer & L. Villar Borda (eds.) *Colombia regional: alternativas y estrategias*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia/KAS, 305-351.
- Núñez, Edgar (2003) *Del hipercentralismo a la regionalización*. Lima: Fondo Editorial Universidad Alas Peruanas.
- Ortiz, Gustavo (2011) *Los desafíos del nuevo modelo constitucional de descentralización en el Ecuador*. Tesis de Magíster en Derecho Administrativo, Universidad Técnica Particular de Loja. [URL: <<http://dspace.utpl.edu.ec/handle/123456789/4891>>. Consultado el 8 de agosto de 2014].
- Peralta Ruiz, Víctor & Irurozqui Victoriano, Marta (2000) *Por la concordia, la fusión y el unitarismo: Estado y caudillismo en Bolivia, 1825-1880*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Departamento de Historia de América.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2011) *Propuesta de plan nacional de descentralización y regionalización (2012-2016)*. Lima: Secretaría de Descentralización. [URL: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3\\_uibd.nsf/72BCD7B644EC6379052579740063C70C/\\$FILE/PNDR.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/72BCD7B644EC6379052579740063C70C/$FILE/PNDR.pdf)>. Consultado el 20 de mayo de 2015].
- Pro Ruíz, Juan (2013) "Considering the state from the perspective of bureaucracy. Lessons from the Latin American Sattelzeit", en J. C. Garavaglia & J. Pro Ruiz (eds.) *Latin American bureaucracy and the state building process (1780-1860)*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 1-23.
- Raffestin, Claude (1980) *Pour une géographie du pouvoir*. Paris: Librairies Techniques.
- Rixen, Thomas & Viola, Lora Anne (2015) "Putting path dependence in its place: toward a taxonomy of institutional change". *Journal of Theoretical Politics*, vol. 27, núm. 2, 301-323.
- Roca, José Luis (2009) "Regionalismo revisitado", en J. Crabtree, G. Gray Molina & L. Whitehead (eds.) *Tensiones irresueltas: Bolivia, pasado y presente*. La Paz: PNUD/ Plural Editores, 71-91.
- Rodríguez, Gustavo (1995) *Estado y municipio en Bolivia: la ley de participación popular en una perspectiva histórica*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaría Nacional de Participación Popular.
- Romero, María Rosa (2011) *La regionalización en la nueva organización territorial del estado*. Loja: Universidad Católica de Loja.

- Rumley, Pierre-Alain (2002) "L'aménagement du territoire entre changement et continuité". *disP- The Planning Review*, vol. 38, núm. 148, 19-23.
- Sáchica, Luis Carlos (1983) *Constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Temis.
- Sack, Robert (1986) *Human Territoriality - Its Theory and History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sajó, András (1999) *Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism*. New York: Central European University Press.
- Sala i Vila, Núria (2009) "Una aproximación a la región como espacio de representación política en el Perú (1808-1879)", en M. Chust Calero & I. Frasquet (eds.) *Los "Colores" de las independencias iberoamericanas: liberalismo, etnia y raza*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 221-261.
- Santa Cruz, Francisco (2007) *La regionalización y el fortalecimiento de las juntas de coordinación interregional*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Schatzki, Theodore (1991) "Spatial ontology and explanation". *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 81, núm. 4, 650-670.
- Schrijver, Frans (2006) *Regionalism after regionalisation. Spain, France and the UK*. Amsterdam: University Press Amsterdam.
- Schneider, Aaron (2006) "Who gets what from whom? The impact of decentralisation on tax capacity and social spending". *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 44, núm. 3, 344-369.
- Senplades (2012) *Proceso de desconcentración del ejecutivo en los niveles de administrativos de planificación*. Quito: Senplades.
- Simmel, Georg (1995) *Aufsätze und Abhandlungen 1901-1908*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Slater, Dan & Simmons, Erica (2010) "Informative regress: critical antecedents in comparative politics". *Comparative Political Studies*, vol. 43, núm. 7, 886-917.
- Soja, Edward (2010) *Seeking spatial justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Taracena, Arturo (2011) "Las regiones históricas. Lecciones de Yucatán en México y de los Altos de Guatemala", en J. C. Garavaglia & C. Contente (eds.) *Configuraciones estatales, regiones y sociedades locales América Latina, siglos XIX-XX*. Barcelona: Edicions Bellaterra, 15-28.
- Thelen, Kathleen & Mahoney, James (2015) "Comparative-historical analysis in contemporary political science" en J. Mahoney & K. Thelen (eds.) *Advances in Comparative-Historical Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1-36.
- Tierney, Stephen (2004) *Constitutional law and national pluralism*. Oxford: Oxford University Press.
- Tomaney, John (2009) "Regionalism", en N. J. Thrift y R. Kitchin (eds.) *International Encyclopedia of Human Geography*. Amsterdam: Elsevier, 294-297.
- Torres, Víctor (2008) *Regionalización. Política de desarrollo regional y propuestas de descentralización*. Lima: Editorial San Marcos.
- Trigo, Ciro (1958) *Las constituciones de Bolivia*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Trujillo Muñoz, Augusto (2007) *Democracia y territorio - El ordenamiento territorial entre el derecho y la política*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Verdesoto, Luis (2009) *Las instituciones territoriales ecuatorianas: racionalidad y diseño*. Quito: FLASCO.
- Viciano, Roberto (2009) "Algunas consideraciones sobre la organización territorial del estado en la constitución ecuatoriana de 2008", en S. Andrade, A. Grijalva & C. Storini

- (eds.) *La nueva constitución del Ecuador - Estado, derechos e instituciones*. Quito: UASB, 105-117.
- Vidal, Jaime (2001) *La región en la organización territorial del Estado*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.
- Walker, Carlos (1981) *José María Linares*. La Paz: Biblioteca Popular Boliviana de “Última Hora”.
- Weichart, Peter (1996) “Die Region-Chimäre, Artefakt oder Strukturprinzip sozialer Systeme? Region und Regionsbildung in Europa”, en G. Brunn (ed.) *Region und Regionsbildung in Europa*. Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 25-43.
- Witt, Andrea (2005) “The utility of regionalism for comparative research on governance: a political science perspective”, en L. Hönnighausen, M. Frey & James Peacock (eds.) *Regionalism in the age of globalism*. Volumen 1. Madison: Center for the Study of Upper Midwestern Cultures, 47-66.
- Zas Friz Burga, Johnny (2008) *La continuidad crítica: balance del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política (2002-2008): derecho regional y municipal: jurisprudencia y legislación*. Lima: Palestra Editores.