

Escenarios de negociación intergubernamental: intereses partidarios y territoriales en los procesos de descentralización fiscal en Bolivia y Ecuador

Intergovernmental negotiation settings: partisan and territorial interests in the fiscal decentralization processes in Bolivia and Ecuador

*Carlos Rocabado**

Resumen**

El análisis de las negociaciones intergubernamentales suele centrarse en los resultados de dichas negociaciones o, desde el punto de vista de la economía política, en las motivaciones de los distintos actores. Menor atención ha recibido el dónde se realizan estas negociaciones. Esto puede deberse en parte a que, en buena parte de la experiencia de carácter federal, los escenarios de negociación están largamente institucionalizados. Los procesos de descentralización fiscal en Bolivia y Ecuador brindan la oportunidad de estudiar estos escenarios de negociación en contextos de Estados unitarios en evolución. Estos escenarios están relacionados con la intensidad con la cual se presentan los intereses partidarios y los intereses territoriales de los actores de la negociación. Los últimos cambios constitucionales

* Escuela de la Producción y la Competitividad, Universidad Católica Boliviana "San Pablo".
Contacto: crocabad@ucm.es

** El autor agradece al árbitro anónimo por los comentarios a una versión previa de este documento.

han tratado de institucionalizar dichos escenarios, cuya necesidad se hizo más visible con la incorporación de nuevos niveles de gobierno.

Palabras clave: Relaciones intergubernamentales, descentralización fiscal, institucionalismo.

Abstract

The analysis of intergovernmental negotiations usually focuses on the results of such negotiations or, from a political economy point of view, on the motivations of the different actors. Less attention has been paid to where these negotiations take place. This may be due in part to the fact that, in much of the federal experience, the negotiation settings are largely institutionalized. The fiscal decentralization processes in Bolivia and Ecuador provide the opportunity to study these negotiation settings in contexts of evolving unitary states. These settings are linked to the intensity with which partisan interests and territorial interests of the negotiation actors present themselves. The last constitutional changes have tried to institutionalize these scenarios, whose necessity became more visible with the incorporation of new levels of government.

Keywords: Intergovernmental relations, Fiscal decentralization, Institutionalism.

Clasificación/Classification JEL: H77, B52.

1. Introducción

Varios fueron los países de Sudamérica que iniciaron procesos de descentralización en los años 1990. En algunos casos, estos procesos se han extendido hasta la segunda década del siglo XXI y han incluido cambios constitucionales que han “consolidado”¹ ciertos avances en la materia –reconocimiento de nuevos niveles de gobierno, asignación de competencias por niveles y de recursos, entre otros. Estos procesos se han generado ya sea de manera unilateral, desde el nivel central de Gobierno, o como consecuencia de demandas que vinieron desde “abajo”. Montero y Samuels (2004) consideran metodológicamente pertinente preguntarse si los procesos de descentralización latinoamericanos son del primer tipo, *top-down*, o del segundo, *bottom-up*; estudios como el de Barja *et al.* (2013) responden a esta inquietud –en este caso para el proceso boliviano específicamente– con detalle. Adicionalmente al dónde

1 La teoría institucionalista de trayectorias dependientes (*path dependency*) utiliza la expresión *lock-in*.

se han originado las demandas, existen estudios de los intereses por detrás de los distintos posicionamientos. O'Neill (2005) muestra por ejemplo que los intereses electorales han estado por detrás de varias estrategias de descentralización desde el centro.

Si bien existe una extensa bibliografía sobre el fondo de las negociaciones (los resultados de las interacciones de poder) en Estados unitarios (Dafflon y Madiès, 2013; Dickovick, 2011b; Martínez-Vázquez, 2011; Martínez-Vázquez y Vaillancourt, 2010; Uchimura, 2012), las reformas descentralizadoras incluyen también cuestiones de forma en el momento de su negociación. No existen estudios enfocados exclusivamente a analizar estos escenarios en los cuales se han tomado las distintas decisiones. Utilizando los casos de Bolivia y Ecuador, con procesos de descentralización largos, el presente estudio intenta llenar este vacío analítico. En ambos casos se puede apreciar distintos grados de formalización de estas negociaciones, cuya disección nos sirve para mostrar dos fenómenos: la incomodidad de las instituciones formales del Estado para soportar los procesos de descentralización, y más generalmente, para ir a la par con las nuevas estructuras de Estado, afectadas ellas mismas por los procesos de descentralización.

Para poder abordar este estudio del dónde se negocia, se hace una revisión de la literatura sobre actores y escenarios de negociación desde una óptica institucionalista. El institucionalismo nos permite comprender cómo distintos procesos se parecen o difieren, según el contexto en el cual se desarrollan. Dos son las variables que se cruzan en este análisis institucional. Por un lado están los intereses políticos; Petersohn, Behnke y Rhode (2015) muestran que las preferencias y el poder de negociación de los partidos políticos interactúan con el proceso de negociación, dando como resultado los distintos cambios intergubernamentales. Por otro, los intereses territoriales; Falleti (2010) argumenta que los intereses territoriales que prevalecen en las coaliciones que generan las distintas reformas son el principal factor de adopción de diferentes tipos de políticas de descentralización.

Entender la forma en la cual se han ido desarrollando las negociaciones descentralizadoras y el grado de institucionalización de estas negociaciones es importante por distintos motivos. Primero, permite comprender qué tipo de negociaciones han sido exitosas o han fracasado, lo cual da un mayor entendimiento de los procesos en la actualidad, como el denominado Pacto Fiscal en Bolivia, y de otros similares que tienen lugar en el continente. Segundo, ofrece una nueva perspectiva al estudio de las relaciones intergubernamentales en Estados en evolución, que han pasado de ser unitarios simples a otros modos de Estado.

1.1. Delimitación de los casos

Para una mayor precisión y análisis institucional, el estudio se enfoca en las negociaciones que han dado pie a las reformas en descentralización fiscal, una de las dimensiones de la descentralización, aislándola de las otras dimensiones, como la política o la administrativa. También se excluye el análisis de las reformas fiscales que resultan de las negociaciones, cambios que pueden ser tanto cuantitativos (reforma del reparto fiscal intergubernamental) o cualitativos (cambios en las responsabilidades o en los procesos ligados a la descentralización fiscal). El enfoque está por lo tanto en las instancias, en los escenarios de negociación que se han utilizado en las reformas en descentralización fiscal, y no en sus resultados, en la forma y no en el fondo.

Los casos elegidos, Bolivia y Ecuador, son ambos países unitarios en su origen, que llevaron adelante procesos relevantes de descentralización fiscal en los años 1990. Ambos han empoderado al nivel local de suficiente manera como para hacer válido un estudio basado en las interacciones entre por lo menos tres niveles de Gobierno. Los dos países han llevado a cambio reformas constitucionales durante el periodo estudiado, reformas que han cambiado estructuralmente las relaciones intergubernamentales. Ambos países han sufrido periodos de gran inestabilidad política que han afectado al sistema de partidos, crisis que ha sin duda influenciado al reparto fiscal intergubernamental. También comparten la tendencia recentralizadora que ha aparecido con los cambios de régimen de principios de este siglo. Bolivia y Ecuador cumplen con los supuestos de homogeneidad conceptual y causal requeridos para la aplicación de estrategias de inferencia causal en el análisis de un pequeño número de casos (Mahoney, 2007).

El alcance temporal de este estudio abarca las grandes reformas fiscales intergubernamentales iniciadas después del retorno a la democracia en ambos países, que ocurrió en los años 1979 en Ecuador y 1982 en Bolivia. En Bolivia la reforma de 1994, y en Ecuador la reforma de 1997, son los cambios fiscales más significativos en cuanto a descentralización fiscal en el siglo pasado; sin embargo, es necesario ver los ajustes siguientes para tener un panorama completo de los procesos de descentralización fiscal, incluyendo los cambios de gobierno en 2006 en Bolivia y en 2007 en Ecuador. Los consecuentes procesos constitucionales de 2007-2009, en conjunción con los cambios hacia regímenes con una ideología más de izquierda, permiten que se pueda identificar un segundo periodo de ajustes fiscales intergubernamentales (Cuadro 1). Estos ajustes no han abolido las reformas previas; son más bien una “centralización por debajo de la descentralización”, como sugiere Dickovick (2011a:95), una forma de

expresar que las instituciones de la descentralización han evolucionado pero que los efectos del *path dependence*, entendido como un proceso con retornos crecientes, están presentes.

Cuadro 1
Periodos de descentralización y recentralización en los casos de estudio

País	Retorno a la democracia	Periodo de descentralización	Periodo de recentralización
Bolivia	1982	1985-2005	2006-2016
Ecuador	1979	1990-2006	2007-2016

Fuente: Elaboración propia

El artículo se estructura de la siguiente manera: la sección dos desarrolla el marco conceptual bajo el cual se analizan las dinámicas de negociación. La sección 3 analiza los dos casos seleccionados, Bolivia y Ecuador, desde la óptica de las distintas grandes negociaciones fiscales, primero por periodos y luego a largo plazo. La sección 4 brinda reflexiones sobre los procesos en ambos países de manera comparada.

2. Un marco conceptual de la negociación intergubernamental

2.1. Actores, vetos y escenarios

Para poder modelar los escenarios de negociación es necesario definir primero los actores, los cuales definen las distintas reformas en descentralización fiscal de acuerdo a distintas estrategias de cambio institucional (Mahoney y Thelen, 2010). La mayor parte de la literatura sobre descentralización fiscal utiliza modelos con dos niveles de gobierno², como parte de un enfoque federalista que privilegia la contraposición federación-Estados. En esta óptica, el nivel local no juega un rol importante, ya que es considerado como un nivel subordinado al intermedio. Algunos estudios de economía política en países andinos también han optado por centrar su análisis a dos niveles (Falleti, 2010; Garman, Haggard y Willis, 2001; O'Neill, 2005). Otros estudios sí manifestaron la necesidad de incluir al nivel local en el análisis, para entender de manera integral como los gobiernos interactúan a diferentes escalas (Chapman, Niedzwiecki, Marks y Hooghe, 2012).

² La teoría del federalismo fiscal de primera generación utilizó algunos modelos con tres niveles, básicamente para analizar la asignación de impuestos.

La característica de los casos seleccionados es que estos muestran claramente, a lo largo de sus procesos de descentralización, tres niveles de gobierno: nacional, regional/intermedio y local, negociando las distintas reformas descentralizadoras. Adicionalmente, hay que reconocer a nivel nacional una división importante entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, ya que ambos pueden tener distintos intereses, con posturas diferenciadas en cuanto a descentralización fiscal. Por otro lado, a nivel intermedio y local habría en teoría tantas posiciones como gobiernos; aquí juega un rol el grado de cooperación y asociativismo de los distintos niveles de gobierno sub-nacionales (que puede ser visto como una negociación intra-nivel previa o paralela a la negociación inter-niveles), que deriva en que cada nivel de gobierno logre, o no, una posición única consensuada. Los actores, en una negociación con tres niveles de gobierno, serían por lo tanto:

1. El poder legislativo nacional, el cual incluye distintos representantes con distintos intereses partidarios y territoriales.
2. El poder ejecutivo nacional, dirigido por el presidente³.
3. Los gobiernos sub-nacionales, regionales y locales, que individualmente están representados por la máxima autoridad del poder ejecutivo de cada Gobierno⁴. Después de las últimas reformas de 2007-2008, hay que incluir a otros niveles de gobierno como actores de la negociación intergubernamental, aunque en los hechos su rol ha sido hasta ahora marginal.

Definidos los actores, una forma de abordar el estudio de las negociaciones entre éstos es a través de la teoría de vetos. En formas de Estado federales clásicas, con dos niveles de gobierno equipotentes, la federación y las entidades federadas, las decisiones de descentralización dependen de ambos. Sin embargo, una desagregación más precisa permite apreciar mejor la complejidad de la situación. Aunque se trate de dos niveles de gobierno, Stepan (2004) identifica cuatro posibles actores con poder de veto⁵ en sistemas presidencialistas federales: la cámara baja, la cámara alta, el Presidente⁶ y los miembros constituyentes de la federación,

3 Puede darse el caso de que existan fisuras en la lealtad partidaria, inclusive en poderes supuestamente cohesionados como el ejecutivo nacional, donde los miembros del gabinete puede mostrar cierta lealtad territorial, en lo que León-Alfonso (2007) denomina el "problema de compromiso" (*commitment problem*).

4 En una negociación a nivel regional, los poderes ejecutivo y legislativo regionales podrían ser analizados como órganos diferenciados, ya que el legislativo regional podría representar distintos intereses que no necesariamente corresponden a los de su poder ejecutivo.

5 Tsebelis define a los jugadores con poder de veto como "aquellos actores individuales o colectivos cuya conformidad es necesaria para cambiar un *statu quo*. Esto supone que el cambio en el *statu quo* requiere una decisión unánime de todos los jugadores con poder de veto" (2002:19).

6 No en sistemas parlamentarios, donde el primer ministro depende del apoyo que tenga en el poder legislativo.

pueden cada uno de ellos bloquear teóricamente la implementación de una política⁷. En cambio, en los países de origen unitario no existe formalmente la posibilidad de veto por parte de los niveles sub-nacionales sobre temas de carácter nacional, por lo que la cantidad de jugadores con poder de veto queda en tres, en el caso de poderes legislativos bicamerales, o en dos, si el parlamento es unicameral.

La existencia de más de un partido en el Gobierno hace que el número de actores con poder de veto aumente. Es así que Tsebelis⁸ define que el número de actores con poder de veto es igual al número de partidos políticos necesarios para que una ley sea aprobada. Por lo tanto, el número de jugadores con veto se incrementará aun más, si para conformar una mayoría parlamentaria se generan alianzas de gobierno con más partidos de los necesarios para tener el número de escaños suficiente, estrategia observada y aplicada para proteger una mayoría contra posible abandonos (Lijphart, 1999). El número de jugadores con veto también se incrementa si se necesitan mayorías más grandes, por ejemplo en procesos de reforma constitucional (Petersohn *et al.*, 2015) donde son necesarias mayorías calificadas. Por extensión teórica, también podrían existir vetos de corte territorial al interior de los órganos legislativos, es decir, una cantidad de brigadas territoriales que logren tener la mayoría (de acuerdo al peso de su representación) podrían bloquear cualquier decisión legislativa, sin importar su composición partidaria; se podría entonces hablar de un veto regional⁹. La teoría de vetos incluye otro tipo de actores con capacidad de ejercer dicho poder, pero que no hacen parte de las relaciones intergubernamentales, como por ejemplo *lobbies*, fuerzas armadas o cortes (Tsebelis, 1995).

Como menciona Falleti (2010), existen otros actores sociales y políticos que no son elegidos, que también deben reconciliar sus identidades partidarias y territoriales cuando existen conflictos sobre la distribución de recursos, responsabilidades o de autoridad, y que podrían imponer su poder de veto. Como se verá por ejemplo en el caso boliviano, antes de que existan elecciones a nivel regional –e inclusive luego de que se generó descentralización política–, ciertas organizaciones civiles podían asumir la representación de una colectividad. No participan en el marco legal de aprobación de normas sino a través de su influencia sobre los

7 Stepan (2004) llama a estos cuatro actores de veto institucionales electos, para distinguirlos de otros actores con veto no electos, como las cortes supremas o constitucionales.

8 Citado en Hallerberg y Von Hagen (1998:72).

9 Entendiendo regional como un área "parcial" de un país (Forsyth, citado en Barrios-Suvelza (2017)). En adelante, se utiliza "regional" para hablar del nivel intermedio de gobierno, las provincias en Ecuador y los departamentos en Bolivia. Se precisará el uso de región como el nuevo nivel supra-provincial de Gobierno en Ecuador, o el nuevo nivel infra-departamental en Bolivia, cuando corresponda.

representantes: Montero y Samuels (2004) sugieren que estos actores extra-gubernamentales tienden a tener como interlocutores a los políticos y a sus partidos.

Un veto especial es aquél que poseen las instituciones judiciales. El poder judicial no hace parte del proceso de negociación intergubernamental, pero tiene la capacidad de definir ciertas reglas del juego y actuar como control de las decisiones tomadas en estas negociaciones en cuanto recaigan en el campo legal. Un Tribunal Constitucional puede definir si ciertas decisiones o leyes de tipo descentralizador no tienen un carácter constitucional. Por ello, la independencia de los jueces con relación al Gobierno central es un factor importante; la falta de independencia puede significar una implementación defectuosa de la descentralización si los políticos nacionales incumplen con lo establecido en las normas (Eaton, Kaiser y Smoke, 2011:23).

De manera alternativa, o complementaria al estudio de vetos, el estudio de los escenarios de negociación brinda el marco teórico de análisis principal de este artículo. La hipótesis de partida es que la variedad de intereses territoriales sub-nacionales no necesariamente se siente representada en los órganos nacionales legislativo y ejecutivo nacionales, por lo que existen altas posibilidades de que se generen nuevos escenarios de negociación intergubernamental. Por ejemplo, Galiani, Torre y Torrens (2014) muestran que el congreso argentino no es el *locus* de las negociaciones intergubernamentales: las preferencias sub-nacionales se discuten entre los órganos ejecutivos nacionales y sub-nacionales antes de que una propuesta de redistribución llegue al congreso. Estos autores resaltan la importancia de las instituciones informales en los países en desarrollo, y no de las formales, como determinantes clave de los resultados políticos. Para Congleton (2012:2), y tomando casos federales no presidencialistas, la negociación intergubernamental es lógicamente un tema decidido en el ámbito legislativo, puesto que considera que el grado de descentralización está determinado por una serie de negociaciones políticas dentro de, y entre, los órganos legislativos nacional y regionales, en los cuales los poderes para generar políticas son renegociados permanentemente.

De manera complementaria a Galiani *et al.* (2014), y siempre tomando en cuenta ejemplos de federaciones, Filippov, Ordeshook y Shvetsova (2004) definen como una “negociación por dentro” a aquélla que sucede cuando los Estados federados negocian al interior de las estructuras nacionales en las cuales están representados; la “negociación por fuera” es la que sucede cuando los actores negocian por fuera de los órganos nacionales, de manera menos institucionalizada. Tafel (2011) sugiere que los distintos actores tienen sus propias preferencias en cuanto a escenarios de negociación, de acuerdo a sus intereses. Los partidos de

carácter nacional favorecerán las legislaturas nacionales para negociar con las representaciones regionales, mientras que aquellos actores que creen que su poder no está correspondido con los escaños que poseen en el legislativo escogerán escenarios extra-legislativos para negociar con el nivel nacional.

Desde un punto de vista fiscal-intergubernamental, las negociaciones que se presentan en modelos federales no necesariamente pasan por el ámbito legislativo. Por ejemplo, en España la Ley 8/1980 Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas creó el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), constituido por el Ministro de Hacienda del nivel central y los Consejeros de Hacienda de las Comunidades Autónomas. De todas maneras, la tonalidad ha sido hacia la bilateralidad de las negociaciones, de acuerdo a las demandas específicas que formulan distintas Comunidades Autónomas, por fuera del CPFF (Rocabado, 2011). En la India, las negociaciones entre la federación y los estados pasan por la Comisión de Finanzas, que se conforma quinquenalmente. Desde su creación hasta 2017 se han constituido 14 comisiones, las cuales consultan con las partes interesadas y emiten sus recomendaciones al presidente de la república. El impacto de estas recomendaciones puede llegar a la reforma constitucional (Rocabado, 2011). Instancias similares se pueden encontrar en otros países, como en Australia, donde cohabitan tanto instituciones intergubernamentales políticas –el Consejo de Gobiernos Australianos y el Consejo para la Federación Australiana–, como técnicas –Comisión de Transferencias del Commonwealth y Consejo de Préstamos–, por fuera de las instancias legislativas de la federación.

En resumen, se plantean básicamente dos tipos de escenario para la negociación intergubernamental: el escenario legislativo nacional y el escenario *ad hoc* o no legislativo.

2.2. Escenario legislativo de negociación

El primer escenario de negociación es el poder legislativo del nivel nacional, donde tanto los intereses territoriales como los partidarios están representados en diferente intensidad. Partiendo del marco de análisis dominante del federalismo clásico, es preciso conocer qué niveles de gobierno son los representados en el poder legislativo. Una característica fundamental de las federaciones es su fuerte relación con la bi-cameralidad (Swenden, 2010), donde los estados federados están representados en la cámara alta. Se habla de niveles de gobierno representados en plural y no en singular, ya que no solo los niveles de gobierno intermedio (provincias en Ecuador y departamentos en Bolivia) podrían estar representados territorialmente, sino otros niveles, como el local-municipal, mientras no exista una relación

de subordinación¹⁰ entre los diferentes niveles sub-nacionales. Empero, en los países de origen unitario, ningún nivel sub-nacional de gobierno tiene representación territorial en el poder legislativo, inclusive cuando un país cuenta con un Senado. Es por ello que una variante que debe ser internalizada en el modelo es aquella donde se toma en cuenta, además de los intereses partidarios, los intereses territoriales (y no la representación de las unidades territoriales) de los legisladores. En otras palabras, a falta de representación territorial directa, los niveles sub-nacionales de gobierno tratarán de verse representados a través de los intereses territoriales de los legisladores. El gráfico 1 muestra la primera configuración posible de negociación intergubernamental, donde los niveles de gobierno confluyen y ejercen influencia sobre el poder legislativo nacional como espacio de negociación principal.

Gráfico 1: Negociación intergubernamental a través del legislativo nacional



Fuente: Rocabado (2017)

La influencia entre los órganos legislativo y ejecutivo no tiene carácter territorial, sino es de orden partidario, según cómo están conformadas las coaliciones de gobierno. La influencia territorial de carácter regional sobre el poder legislativo es algo más compleja de conceptualizar. El cómo están compuestas la o las cámaras del poder legislativo es por lo tanto una información relevante. Tal y como son definidos los distritos electorales sobre los cuales se eligen representantes, y cómo funcionan las reglas para la selección de candidatos, los intereses de los legisladores pueden girar más hacia lo partidario o a lo territorial. En distritos plurinominales, los políticos “tienden a responder más recurrentemente a la plataforma del partido para incrementar sus oportunidades de nominación”¹¹.

10 Para una discusión sobre la complejidad del concepto de subordinación, ver Barrios-Suvelza (2011, 2012 y 2014).

11 Gallaguer, Laver y Mair, citados en Mejía-Acosta *et al.* (2010).

Los legisladores que actúan como delegados de las estructuras sub-nacionales apoyan más a la descentralización que los legisladores que responden a la estructura y los intereses de carácter nacional (Willis, Garman y Haggard, 1999). Por ejemplo, en Argentina y Brasil las nominaciones para las elecciones son ampliamente dependientes de las estructuras provinciales/estatales de los partidos políticos; a través de esta dependencia las autoridades sub-nacionales pueden influir en la negociación legislativa y en la negociación con el poder ejecutivo (Eaton, 2004). En cambio, en un sistema de distritos uninominales, los políticos responderían más a su circunscripción. Que un órgano partidario ejecutivo nacional esté compuesto sobre todo por representantes sub-nacionales puede significar que la influencia de las organizaciones regionales o locales es grande en la estructura nacional (Thorlakson, 2009). Eso sí, cuando el poder del presidente sobre las nominaciones es fuerte, inclusive los representantes de distritos electorales uninominales pueden actuar de una manera partidocentrista (Shugart, 1999), en oposición a los intereses meramente territoriales.

La nacionalización de los partidos, definida como la homogeneidad del voto conseguido por un partido en las distintas jurisdicciones de un país (Kasuya y Moenius, 2008), es también relevante a la hora de ver las diferencias territoriales que influyen sobre decisiones de descentralización. En sistema de partidos con altos grados de nacionalización, los representantes nacionales estarán más interesados en temas de carácter nacional y en un trato equitativo entre jurisdicciones (Jones y Mainwaring, 2003). En sistemas con bajos grados de nacionalización, los partidos políticos podrían favorecer a las jurisdicciones donde más apoyo tienen, intentando distribuir los recursos de manera asimétrica (Kasuya y Moenius, 2008; Scartascini, 2010).

Una pregunta subyacente que atañe a modelos de negociación con más de dos niveles sub-nacionales es cuán regional o cuán local pueden llegar a ser los intereses territoriales de los legisladores. Precisamente, los casos de Ecuador y Bolivia muestran la disyuntiva que un legislador puede tener a la hora de plasmar un interés territorial en una política más pro-local o pro-regional. El gráfico 1 muestra una posibilidad, de acuerdo al trazo de las líneas representadas: la influencia que el nivel local tiene sobre los órganos nacionales puede ser más difusa (líneas punteadas) que la del nivel intermedio (líneas gruesas), aunque indirectamente también podría influir sobre las preferencias de los niveles regionales de gobierno, dependiendo de cuál es la relación de la representación local a nivel regional (si los gobiernos locales están territorialmente representados en un poder deliberativo regional, la influencia de lo local a nivel de representantes regionales será mayor; si las asambleas regionales no toman

en cuenta a las jurisdicciones locales a la hora de elegir a sus representantes, la influencia de lo local sobre los representantes regionales será menor).

2.3. Escenario *ad hoc* de negociación

Ante las limitaciones a la representatividad directa de los niveles sub-nacionales de gobierno en los órganos legislativos, dichos niveles podrían tener interés en negociar con el nivel central en un escenario alternativo (gráfico 2), donde los intereses territoriales puedan mostrarse más claramente (aunque de todas maneras las representaciones políticas sub-nacionales obedecerán, en principio, también a intereses partidarios). Estos escenarios, como se ha visto en algunos casos federales, son institucionalizados. Sin embargo, en los estados de origen unitario que serán estudiados en la tercera sección, tal institucionalización ha sido inexistente hasta las reformas de 2010; hasta entonces, estos escenarios de negociación han ido constituyéndose en instancias *ad hoc* creadas según la circunstancia.

En este caso *ad hoc*, un supuesto perdedor podría resultar siendo el poder legislativo nacional, puesto que de ser el escenario privilegiado de negociación pasaría a ser un actor más. Sin embargo, no hay que desdeñar el poder de veto del legislativo. Si los acuerdos intergubernamentales generados en estos escenarios alternativos de negociación requieren de leyes, éstas deben de todas maneras ser sancionadas por el poder legislativo del nivel nacional para su implementación.

Gráfico 2: Negociación intergubernamental a través de escenarios *ad hoc*



Fuente: Rocabado (2017)

La forma en la cual se manifiestan los intereses territoriales en estos escenarios alternativos representa un cambio con el modelo legislativo. Además de los intereses partidarios, cada

representante lo es de un nivel de gobierno determinado, ya sea el intermedio o el local. Esto no sucede en el parlamento nacional, donde los intereses territoriales pueden ser regionales en un sentido amplio, pero tal vez no solo provinciales/departamentales o municipales. En cambio, en el modelo legislativo, un legislador no representa a priori a ningún nivel sub-nacional de gobierno en específico.

En estos escenarios alternativos es por lo tanto relevante conocer qué actores están representados en los escenarios de negociación y cómo son electos los representantes en cada nivel de gobierno, ya por fuera de los sistemas de elección parlamentaria. Por ejemplo, las asambleas constituyentes, escenarios de negociación *ad hoc*, tienen sistemas electorales distintos a los utilizados en los órganos legislativos; el cómo se definen estos sistemas puede reforzar ya sea los intereses partidarios o los territoriales de los electos.

Si los representantes sub-nacionales presentes en los escenarios de negociación *ad hoc* se definen previamente a través de asambleas o mecanismos asociativos, los municipios o gobiernos regionales tendrán interés en influir previamente sobre las formas de elección al interior de dichas asociaciones¹². Es el caso de las asociaciones municipales o regionales, las cuales pueden tener un rol negociador y un poder de veto.

Las asociaciones municipales que crecieron junto a las reformas descentralizadoras de tipo local no son solo un indicador de mayor autonomía local, también representan una necesidad e interés en coordinar entre municipios para aumentar su poder de negociación y por ello sus resultados en términos de descentralización fiscal. Dada la gran cantidad de municipios, cada uno con un poder de negociación bajo, el asociativismo sería fundamental a nivel local, promoviendo sus intereses propios y la descentralización en las negociaciones con el nivel central (Vega, 2008). Es por lo tanto relevante también ver las normas que reglamentan la elección de representantes al interior de estas asociaciones, y tener en cuenta que la desproporcionalidad puede existir también al interior de estas asociaciones.

Los escenarios no legislativos federales no están exentos de estas decisiones. Por ejemplo, el CPPF español es una instancia de negociación de los poderes ejecutivos donde el gobierno central y el total de los gobiernos autónomos poseen el mismo peso a la hora de votar.

12 En Ecuador están el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE), la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) y el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE, anteriormente CONCOPE). En Bolivia existe la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM) y la Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas (CONAIOC); las gobernaciones departamentales no tienen un ente asociativo y están prohibidas de "federarse" según ley.

2.4. Escenario de no negociación

Finalmente, no debe ser ignorada una última opción: las reformas de descentralización pueden ser generadas de manera unilateral, en ausencia de mecanismos y escenarios de negociación. Es posible en este caso que el nivel nacional pueda modificar el régimen de descentralización de acuerdo a sus propios intereses. La unilateralidad puede presentarse no solo en estados puramente unitarios, sino también en países con alta descentralización, como España (la Constitución prevé la posibilidad de que el gobierno central intervenga una Comunidad Autónoma) o federales-presidencialistas, como Estados Unidos (Moe y Howell, 1999).

En el caso latinoamericano, Dickovick y Eaton (2013) consideran que las últimas reformas, que consideran recentralizadoras, no han estado necesariamente ligadas a negociaciones intergubernamentales; los gobiernos centrales habrían utilizado una serie de estrategias políticas, burocráticas, institucionales y sociales, para redireccionar los procesos descentralizadores a sus intereses.

3. Análisis de casos: Bolivia y Ecuador

Para cada uno de los casos se analizan los escenarios de negociación en las reformas clave, que transcurren tanto en los periodos de descentralización como de recentralización mostrados en el cuadro 1.

3.1. Bolivia

Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa: 1994-1995. Las Leyes de Participación Popular (LPP) de 1994 y de Descentralización Administrativa (LDA) de 1995 muestran la importancia del trabajo previo a los acuerdos en el poder legislativo. La LPP fue más el producto de un trabajo dentro del poder ejecutivo, donde los contactos intergubernamentales fueron mínimos. El equipo técnico de la LPP trabajó 16.200 horas; el equipo y el presidente tuvieron reuniones que acumularon unas 300 horas (Molina, 1997b). En cambio, el camino de preparación de la Ley de Descentralización Administrativa (LDA) de 1995 incluyó negociaciones no institucionalizadas con los comités cívicos, representaciones civiles-corporativas que defendían (y aún defienden) los intereses regionales ante la inexistencia de gobiernos departamentales en ese entonces.

En el periodo de preparación y discusión de la LPP, los municipios, que solo existían en las zonas urbanas, tuvieron poco poder de negociación, eran débiles y no trascendentes (Molina, 1997a); además de que carecían de una estrategia de desarrollo a largo plazo, en parte por la división política entre sus representantes (The World Bank, 1994). En cambio, los lobbies regionales, con mayor coordinación e historia que las fuerzas locales, forzaron otro tipo de escenarios y negociaciones extra-legislativas (Gráfico 3), viendo que los intereses territoriales en el poder legislativo eran muy débiles con respecto a los intereses partidarios. El resultado en este periodo fue de descentralizar por la vía local y no por la regional, una postura del nivel central que respondió a los temores de que las regiones fuertes contestasen su poder (Grindle, 2000).

Gráfico 3: Instancias de negociación de la LPP y la LDA



Fuente: Rocabado (2017)

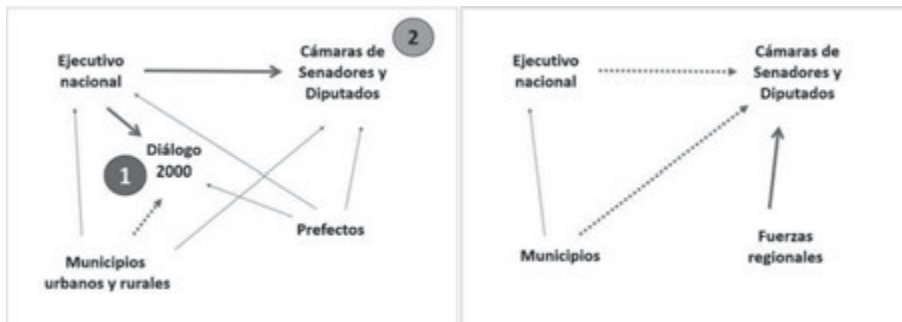
El Diálogo 2000 y la Ley 3058: 1999-2005. En el Diálogo 2000, negociación en la que se asignaron recursos fiscales provenientes del programa HIPC-II¹³, el formato elegido potenció a los municipios, empoderados luego de la LPP. El municipio parecía en ese entonces ser la solución para todos los problemas de gestión y de desarrollo; la “falacia del municipio productivo” (Ayo, 2003), entre otras visiones híper-municipalistas, sería criticada posteriormente. Como menciona Almagro (2004:10), “el Diálogo se articuló como un ambicioso ejercicio de abajo hacia arriba, basado en las estructuras e instituciones democráticas establecidas por la Ley de Participación Popular de 1994”. Sin embargo, el formato de negociación no fue definido por los municipios sino más bien por las restricciones

¹³ Por sus siglas en inglés, *Heavily Indebted Poor Countries*, o países pobres muy endeudados. Esta iniciativa, internacional liderada por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, buscó hacer sostenibles los niveles de deuda de un grupo de países en desarrollo a través de políticas nacionales de reducción de la pobreza.

de organismos internacionales para que Bolivia entre al HIPC-II, con participación inclusive de la Iglesia Católica, ya que el impacto del primer programa HIPC en términos sociales fue bajo¹⁴. Sin embargo, el acuerdo extra-legislativo tuvo que de todas maneras ser validado en el congreso nacional (Gráfico 4), para que el acuerdo se transforme en ley. El anteproyecto de Ley del Diálogo Nacional tuvo hasta 57 versiones antes de su promulgación (Almagro, 2004).

En la negociación de la Ley 3058 no hubo necesidad de una instancia *ad hoc* para la negociación previa. Las fuerzas sub-nacionales se manifestaron directamente en el congreso: los municipios a través de su representación ante el congreso vía la FAM –esta vez no lograron un reparto fiscal directo en el texto de la ley, sino que tuvieron que esperar a la reglamentación de ésta–, los departamentos directamente a través de las brigadas regionales que superaron el carácter partidario. Esta mayor presencia de los intereses territoriales por sobre los partidarios se debe en parte a los bajos grados de nacionalización de los partidos en las elecciones de 2002¹⁵, que resultaron en el repliegue de los partidos tradicionales a estos departamentos, y de manera general, a una crisis sin precedentes en el sistema de partidos.

Gráfico 4: Instancias de negociación del Diálogo 2000 y la Ley 3058



Fuente: Rocabado (2017)

Adicionalmente a estas dos grandes reformas fiscales, en el periodo de gobierno 1997-2002 se realizaron cambios al modelo de la LPP/LDA sin negociaciones formales con los niveles sub-nacionales (leyes de administración presupuestaria, ley de municipios). Estas medidas utilizaron estrategias de carácter político y burocrático.

14 Ameller, citado en Rocabado (2017).

15 Pérez (2010) muestra un descenso con relación a las elecciones de 1997; la nacionalización del sistema de partidos aumentaría de nuevo en 2005, con el triunfo del MAS.

Reformulación del proceso de descentralización: 2006-2016. En las negociaciones del proceso constituyente 2007-2008 se generaron tres etapas: la misma asamblea constituyente (escenario extra-legislativo), un diálogo posterior entre el nivel central, los prefectos departamentales y la FAM en un escenario *ad hoc*, y una negociación final entre partidos políticos en el congreso. La primera etapa fue la más infructuosa en términos intergubernamentales, ya que el diálogo entre partes fue mínimo y no se llegó a un acuerdo. En la segunda etapa, el diálogo intergubernamental que se realizó a finales de septiembre 2008, el tema más importante fue justamente el de descentralización. Tanto los prefectos como la FAM participaron en las negociaciones con los ministros del nivel central. Inclusive fueron realizadas audiencias de concertación con representantes indígenas (Romero, Böhrty y Peñaranda, 2009). Finalmente, en la negociación partidaria que siguió a la intergubernamental, la descentralización volvió a ser uno de varios temas a ser negociados entre gobierno y oposición nacional. Böhrty argumenta que “la multiplicidad temática del debate constitucional resultaba propio del ámbito parlamentario” (Romero *et al.*, 2009:62); la descentralización fue solo una parte de este debate múltiple.

El gráfico 5 muestra ambos escenarios. El primero guarda alguna similitud con lo ocurrido en el Diálogo 2000. Una primera instancia *ad hoc* es creada para debatir un tema específico. La oposición política juega un papel relevante en esta primera fase del proceso (la Asamblea Constituyente). Una segunda instancia *ad hoc* es creada para arreglar el conflicto intergubernamental (un diálogo efectuado por partidos políticos en la ciudad de Cochabamba). Finalmente, se vuelve al congreso, donde de nuevo la oposición de carácter nacional, y no las instancias sub-nacionales, pacta con el gobierno la aprobación final. Esta oposición nacional no estuvo completamente alineada con las demandas de los gobiernos sub-nacionales opositores: los departamentos de Santa Cruz y Tarija estaban gobernados por agrupaciones ciudadanas distintas a la principal agrupación opositora a nivel nacional, por lo que la intensidad de los intereses territoriales presente fue distinta a la observada en la negociación previa.

Gráfico 5: Instancias de negociación en el proceso constituyente y normas posteriores



Fuente: Rocabado (2017)

Este periodo, en el cual empezaron a existir gobiernos departamentales electos por votación, mostró varios intentos de generar espacios de coordinación permanentes, instancias que no se trató de crear cuando solo existían gobiernos electos a nivel local. Luego del primer intento de crear una instancia de coordinación intergubernamental en 2005, el gobierno del MAS creó en abril de 2006 el Consejo de Coordinación entre Presidencia y Prefectos de Departamento, consejo que tampoco dio mayores frutos. Para Ayo, “solo la voluntad de pactar, al margen de plataformas institucionales, específicas, logró juntar a los prefectos con el Presidente (...)” (2010a:61).

En cambio, una vez finalizado el proceso constituyente y aprobada la Constitución en enero de 2009, los cambios al régimen de descentralización fiscal fueron efectuados ya sea en el poder legislativo (leyes) o el ejecutivo (decretos), con muy poca coordinación con los niveles sub-nacionales de gobierno. En 2009, por iniciativa de la FAM y del recién creado Ministerio de Autonomías, se crea una nueva instancia de coordinación, el Consejo Nacional de Autonomías y Descentralización, que incluiría no solo a los departamentos y municipios sino también a la región infra-departamental del Chaco y a las autonomías indígenas¹⁶. En este primer escenario intergubernamental, la FAM propone al Pacto Fiscal (FAM-Bolivia, 2009) como institución del diálogo fiscal intergubernamental, propuesta que finalmente sería incluida en la Ley Marco de Autonomía y Descentralización (LMAD) de 2010. La propia

¹⁶ La Constitución de 2009 creó la autonomía regional, territorialmente por debajo de los departamentos, pero por encima de los municipios. Solo la autonomía de la región del Chaco (que se considera fue creada para restar poder a la por entonces prefectura de Tarija y que reivindica los ingresos de los campos petroleros en su jurisdicción) fue creada hasta 2016. A su vez, once municipios optaron por convertirse en autonomías indígena originario campesinas, sin necesidad de reconfiguración territorial a nivel local.

FAM no estaba segura de cómo debía negociarse el Pacto Fiscal; en su momento consideró que las instancias de coordinación no debían estar reguladas por ley (FAM-Bolivia, 2010b), aunque luego sugirió que “el diseño de la coordinación fiscal-financiera debe ser parte del sistema de coordinación intergubernamental” (FAM-Bolivia, 2010a). La LMAD daría forma a la instancia de coordinación intergubernamental, aunque sin abordar de manera específica la coordinación fiscal. Si bien en anteproyectos de la LMAD se postuló la creación de un Consejo Plurinacional de Coordinación Fiscal y Tributaria, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (FAM-Bolivia, 2010a), esta instancia finalmente no se constituyó.

El resultado final de la elaboración de la LMAD es que existen seis mecanismos de coordinación: Consejo Nacional de Autonomías (CNA), Servicio Estatal de Autonomías (SEA), Sistema de Planificación Integral del Estado, Consejos de Coordinación Sectorial (CCS), normas financieras y acuerdos intergubernativos. De estos seis, solo dos requieren una negociación multilateral (CNA y CCS) y ninguno está pensado para discutir de manera específica la descentralización fiscal o el Pacto Fiscal. Chávez considera que “pensar la coordinación intergubernamental en Bolivia sin la existencia de una instancia concreta para la discusión de materias fiscal-financieras, implica la configuración inestable de la institucionalidad autonómica” (2010:243). Recién en 2015, una vez activadas las negociaciones del Pacto Fiscal debido a la generación de resultados del censo de 2012, se modificó la composición del CNA para que éste incluya al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, que se había autoexcluido en su momento¹⁷. Hasta mediados de 2017, el Pacto Fiscal no ha sido aún concluido.

Evolución a largo plazo: 1993-2016. Si bien Prud’homme, Huntzinger y Guelton (2001) consideran que los congresistas se agrupan “frecuentemente” de manera regional y con independencia respecto a sus afiliaciones partidarias, lo cierto es que de todas las grandes reformas fiscales bolivianas, solo la Ley 3058 ha sido genuinamente resultado de intereses parlamentarios territoriales y no partidarios. Las negociaciones de 2005 por la Ley 3058 mostraron que, de acuerdo a la coyuntura en el sistema de partidos, el poder legislativo sí podía revelar los intereses territoriales de sus miembros.

¹⁷ Las diferencias en el peso de cada nivel de gobierno (por ejemplo, solo cinco representantes municipales contra cinco representantes indígenas o nueve departamentales) y la forma en la que se toman las decisiones (“por consenso”) deberán ser analizadas a la hora de evaluar los resultados de las negociaciones por el Pacto Fiscal iniciadas en 2015 y aún abiertas en 2017.

Ayo (2010b) también brinda cierta relevancia al escenario congresal como sitio de negociación de lo intergubernamental, mencionando que “a mayor fuerza de una coalición de gobierno/congresal (e.g., Paz Estenssoro 1985-1989, Sánchez de Lozada 1993-1997), menor la posibilidad de que las políticas públicas/leyes se fragmenten regionalmente” (277). De esta manera, concluye por lógica inversa que el presidente Mesa, al ser acosado por el parlamento en 2005, no pudo más que ceder a la presión departamental. De unas 700 leyes promulgadas por Mesa, unas 600 fueron de carácter regional (fBDM, 2010). El caso de Mesa es de todas maneras único, porque desde 1985 no habían existido gobiernos en minoría parlamentaria, aunque un sistema presidencialista sí lo permite.

La lealtad territorial de los representantes del legislativo ha chocado con otros problemas. Por ejemplo, la relación entre los representantes territoriales y sus distritos estuvo afectada por problemas administrativos, como la ausencia de oficinas propias, la amplia extensión territorial de algunos distritos y la ausencia de fondos para poder visitar estas regiones (Muñoz-Pogossian, 2008). Además, los actores políticos tienen una vocación abiertamente descentralizadora cuando están en el plano local o regional, pero son centralistas cuando ejercen desde el nivel central (Ameller, 2010). Esto facilitó que los intereses territoriales sean menores al interés partidario a lo largo de las distintas legislaturas. El sistema electoral, con elección de representantes de distritos uninominales, parece tener poco impacto en los cambios en descentralización.

El escenario congresal también se refuerza gracias a que las grandes reformas deben ser confirmadas por ley nacional, por lo que la última palabra termina siendo la de las mayorías legislativas partidarias. A favor de la predominancia del nivel nacional jugaron otros factores, como la baja cohesión de los actores sub-nacionales. A nivel regional, solo existió el intento de la “media luna”¹⁸ de actuar como un ente organizado regional –minoritario, ya que solo momentáneamente juntó a cinco departamentos. A nivel local, el asociacionismo municipal recién se unificó en 2006 bajo una sola federación, aunque la brecha urbano-rural sigue siendo muy fuerte, y desde 2010 la FAM está controlada por el partido de gobierno.

El gobierno central también ha efectuado decisiones unilaterales como medio más sencillo para el cambio fiscal intergubernamental, en distintas ocasiones. Esta vía se ha reforzado después del cambio de la directiva de la FAM en 2010, desde el cual hay un alineamiento político claro entre el nivel nacional y el municipal, que no había existido ni en el Diálogo 2000

¹⁸ Denominativo que se dio a la alianza regional de los departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija (eventualmente Chuquisaca) en las negociaciones pre-constituyentes 2005-2009.

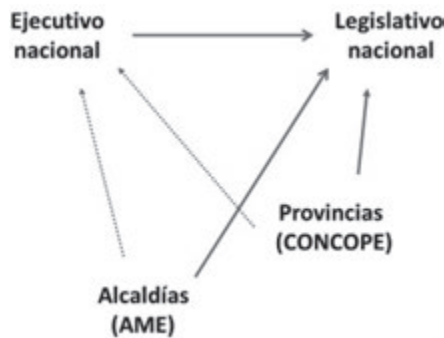
ni en la negociación de la Ley 3058. Por ejemplo, la negociación de la Ley 154 de Clasificación y Definición de Impuestos en 2011 no se efectuó bajo los nuevos marcos de coordinación intergubernamental establecidos por la LMAD. La hegemonía política anuló esta necesidad de negociar.

Solo en ocasiones con un nivel central menos fuerte surgió la necesidad de una institucionalidad intergubernamental *ad hoc* (Diálogo 2000, negociaciones por el texto constitucional en Cochabamba en 2008). Las nuevas instancias no legislativas definidas por norma (CNA, definido en la LMAD de 2010), deben todavía mostrar que pueden llegar a ser duraderas.

3.2. Ecuador

Las reformas 1990-1995. Las reformas fiscales, donde se aprueban el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC, de carácter municipal) y el Fondo de Desarrollo Provincial (FONDEPRO), se logran mediante la alianza en el congreso de ID, partido del presidente Borja, con otros dos partidos minoritarios. Estas reformas son exitosas debido no solo a la existencia de una coalición de gobierno, sino también a la alineación partidaria en todos los niveles de gobierno, con las direcciones de AME y CONCOPE controladas por ID (Gráfico 6).

Gráfico 6: Instancias de negociación del FODESEC y FONDEPRO



Fuente: Rocabado (2017)

Luego de que ID perdiera en las elecciones legislativas de medio término de 1990, y más con el triunfo de Durán Ballén en las presidenciales de 1992, con un gobierno de minoría, y el voto castigo que éste recibió en 1994, las negociaciones fiscales se transforman en una

sucesión de vetos con ausencia de resultados tangibles. A estos fracasos contribuyó la división en el municipalismo: hubo una separación entre intereses de Guayaquil –cada vez más autonomista– y Quito, además de que ambos municipios salieron de la AME; en cambio, el resto de los municipios trató de imponer un reparto más simétrico, contra las aspiraciones sobre todo de Guayaquil. El poder ejecutivo perdió control del congreso y los representantes provinciales controlaron las negociaciones que debilitaron el modelo de transferencias, con la incorporación o el intento de incorporar legislación que beneficiaba a provincias específicas (fenómeno de clientelismo o *pork-barrel*).

El 15% y el posterior estancamiento del proceso: 1996-2006. Una vez más, las negociaciones que conducen a la reforma más importante del periodo 1996-2006 se producen en el congreso nacional. Tanto la reforma constitucional de 1996 como la promulgación de la Ley del 15% en 1997 suceden en esta ocasión en escenarios con escaso poder del ejecutivo central.

Gráfico 7: Instancias de negociación de la Ley del 15%



Fuente: Rocabado (2017)

El gráfico 7 muestra cómo se gestó la negociación de la Ley del 15%. Esta reforma mostró el mayor peso relativo de los municipios en relación a las provincias, y la influencia de los niveles sub-nacionales, conjuntamente con los pesos relativos de los partidos políticos, por encima de los poderes del presidente. Esta ruptura entre los poderes del nivel nacional no se dio solo en la Ley del 15%. El congreso que aprobó la reforma a la Ley de Régimen Municipal en septiembre de 2004 también lo hizo en confrontación con el poder ejecutivo, rechazando el contenido íntegro de las objeciones del presidente.

El conflicto existencial pro-municipio o pro-provincia de los representantes políticos se vería recién desde las discusiones de la Constitución de 1998, donde los actores políticos – los partidos más importantes– no lograron mostrar una línea clara sobre qué peso relativo brindar a las provincias, ya que esto iba en desmedro de los municipios. Si bien para algunos el municipalismo fue desplazado en las reformas de la Constitución de 1998, en beneficio de la entidad provincial (León, 1998), lo cierto es que el municipio siguió siendo el nivel de gobierno privilegiado a la hora de tomar decisiones. Un motivo importante por el cual la provincia no logró en todo este periodo tener un mayor peso relativo puede ser el mismo régimen competencial establecido: no se descentralizaron más competencias sustantivas hacia el nivel provincial, que además estaba bajo la figura de voluntariedad, y tampoco se le brindaron más ingresos propios. Ni a quienes gobernaban en el nivel local ni a nivel nacional les pareció relevante o necesario. Pelear por un nivel de importancia relativa menor no era por lo tanto una opción lógica.

En 1999, las demandas regionalistas volvieron con mucha más fuerza, dentro de un contexto de completa crisis económica. El poder ejecutivo crea la Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales, instancia de coordinación *ad hoc* compuesta por el nivel central, representantes seccionales, cívicos y académicos. Sin embargo, esta comisión es cerrada solo doce meses después, y el proyecto de autonomía provincial es vetado por provincias de la sierra y la amazonia, partidos políticos y fuerzas armadas.

La negociación del régimen de competencias posterior a la Constitución de 1998 llevaría una lógica distinta, tecnificada y pesada. La descentralización de competencias que se buscó desde principios de los años 2000 se basó en un proceso complejo de cuatro pasos. Primero, determinar la situación existente para la competencia a ser descentralizada; segundo, un acuerdo entre ministerio, provincia y municipios; tercero, un acuerdo entre consejo provincial y municipios; y recién cuarto, el inicio de los convenios de transferencia. En otras palabras, no existía un órgano exclusivo de negociación, sino que se intercalaban negociaciones bilaterales y multilaterales. Si bien se creó la Comisión Nacional de Competencias en 2001, de carácter intergubernamental, ésta no era la instancia de negociación para el traspaso de responsabilidades, y solo tenía capacidad de recomendar en caso de conflictos, sin capacidad jurídica (Frank, 2003). Los años siguientes no brindaron mayores reformas en cuanto a descentralización fiscal.

Reformulación del proceso de descentralización: 2007-2016. Las negociaciones en cuanto a descentralización en el periodo 2007-2016 tuvieron dos momentos importantes: el proceso

constituyente 2007-2008 y la negociación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

En el proceso constituyente se observó la falta de coordinación entre niveles sub-nacionales. Según León, “en la mesa de concertación entre niveles de gobierno [de la Asamblea Constituyente de 2007] no fue excepcional percibir que cada nivel de gobierno tendía a captar los recursos del otro o limitar que el otro tenga más que sí mismo” (León, 2008:101). Las discusiones para llegar a una propuesta más concreta de regionalización (nuevo nivel de gobierno por encima de las provincias) tampoco dieron mejores resultados en cuanto a la coordinación entre gobiernos sub-nacionales, ya que cada nivel estuvo midiendo sus propios intereses.

El gráfico 8 muestra las relaciones en las negociaciones fiscales de la última década, donde los niveles sub-nacionales han perdido capacidad de presión e influencia sobre el nivel central, especialmente en el poder legislativo, en el cual en el pasado se podía observar con mayor fuerza la existencia de intereses territoriales en un contexto de partidos políticos poco estructurados. Ahora es el ejecutivo que dirige y controla las negociaciones (además del control político vertical al interior del partido de gobierno, Alianza País). El gráfico muestra también el ingreso de las parroquias rurales a las negociaciones intergubernamentales, como un nivel de gobierno a parte completa después de la Constitución de 2008.



Fuente: Rocabado (2017)

Las transferencias de competencias que se han ido realizando posteriormente se negocian en el Consejo Nacional de Competencias (CNC), instancia de coordinación creada por la

Constitución de 2008 y que cuenta con cinco miembros, uno por nivel de gobierno¹⁹. El poder de negociación tanto de la AME como de CONGOPE –que actuaban colegiadamente salvo en algunas etapas y podían influir sobre las decisiones del nivel nacional– para el futuro se vio ampliamente reducido. No son parte orgánica del CNC, y el COOTAD los relegó al apoyo en el fortalecimiento de gobiernos sub-nacionales; su participación se limitó a las comisiones técnicas de costeo de competencias *ad hoc* (Ruiz, 2013). Esta exclusión tiene sus riesgos por otro lado, ya que también puede provocar que las demandas corporativas no sean canalizadas a través del CNC y se retomen mecanismos no institucionalizados de presión o negociación. Eso sí, en sus primeros años las decisiones del CNC han sido tomadas en consenso: el conflicto político ha sido limitado no solo porque los gobiernos sub-nacionales tienen la mayoría en el CNC, sino también porque desde su creación todos los integrantes del CNC han sido del partido de gobierno y las voces disonantes, como la de Guayaquil, han sido marginales. Esta mayoría oficialista se ha ratificado en las elecciones sub-nacionales de 2014.

Evolución a largo plazo: 1990-2016. Desde el retorno a la democracia en 1979 y hasta las elecciones de 2006, los presidentes habían controlado en promedio solo el 26% de los escaños del congreso (López-Cáliz y Melo, 2006). La reforma de 1996 que permitió la votación de listas abiertas incrementó aun más en este periodo la pérdida del control de los líderes de partidos políticos sobre la conformación de sus bancadas (Mejía, Araujo, Pérez-Liñán y Saiegh, 2008). A pesar de los intentos del ejecutivo de controlar el proceso de descentralización, ya sea a través del CONAM²⁰ o las comisiones que crearon y reformaron uno y otro presidente, en general el rol predominante hasta 2007 lo tuvo el parlamento y los intereses sub-nacionales representados en el mismo (Frank, 2007). Ciertamente fue el congreso, con todos sus defectos, el lugar central de negociación de los distintos cambios en el proceso de descentralización fiscal. Son estos defectos los que denunció el candidato y luego presidente Rafael Correa para anular al poder legislativo y generar, después de 2007, un mayor control del presidente sobre el proceso descentralizador.

Ante el ejecutivo, se juntaban en el congreso intereses regionales de distinta magnitud: una permanente presión desde Guayaquil unida con cierta desconfianza y temor al “centralismo bipolar” (Castillo, 1994) desde otras regiones, y una predominancia de lo local frente a lo provincial. Se juntaron entonces dos fenómenos. El primero, la “comprobada

¹⁹ A falta de gobiernos regionales, es miembro del CNC el alcalde del distrito metropolitano de Quito.

²⁰ Consejo Nacional de Modernización del Estado, encargado del proceso de privatizaciones que se buscaba realizar, pero también del proceso de descentralización, como parte integral de la Ley de Modernización del Estado de 1993.

desconfianza histórica” (Ojeda, 2001:98) desde los niveles sub-nacionales hacia el nivel central, que explica entre otras cosas la preferencia de estos niveles hacia las pre-asignaciones, aun a expensas de la salud de las finanzas nacionales. El segundo fenómeno es la historia de desconfianza entre niveles. Para Albornoz, la reticencia de los municipios pequeños ante las autonomías provinciales se puede explicar por el miedo a una “actitud concentradora en la política ecuatoriana”, donde “todo el poder lo concentren los gobiernos y las capitales provinciales” (Albornoz, 2001:19). No es de extrañar entonces que, en plena crisis estatal, la AME llegue a declarar a los organismos de desarrollo regional, agencias normalmente vistas como dependencias centralistas discrecionales, como “indispensables mecanismos de desconcentración” (Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, 2001:2), en una actitud contra las provincias que, conjuntamente con la actuación de otros actores, abortaría el movimiento autonomista provincial a principios de los años 2000. Estos organismos de desarrollo regional, con jurisdicciones y competencias ambiguas (Frank, 2003), fueron entonces utilizados políticamente no solo por el nivel central, sino también por el local, para debilitar al movimiento provincial.

Las negociaciones en el periodo que se inicia en 2007 tienen otro talante. La consolidación de un sistema con un partido dominante y el control de la representación sub-nacional, ya sea a nivel provincial, municipal o de parroquia rural, por doble vía –dentro del partido de gobierno y a través de las elecciones–, implica un alineamiento de las preferencias de los grupos dominantes en cada nivel de gobierno a las preferencias de la cúpula partidaria de Alianza País. No es de extrañar por tanto que, si las preferencias a nivel del ejecutivo son hacia una recentralización vestida de descentralización ordenada, las voces de oposición hayan sido en este periodo casi nulas. Sin embargo, el escenario fundamental de la negociación ha seguido siendo el poder legislativo nacional.

4. Comentarios finales

Los procesos de descentralización fiscal en Bolivia y Ecuador han seguido dinámicas similares, con periodos bastante definidos. En una primera fase, la descentralización ha beneficiado más a los municipios (LPP, FODESEC, Ley del Diálogo, Ley del 15%), con compensaciones, comparativamente menores, a los departamentos y provincias (LDA, FONDEPRO). En una segunda fase el nivel intermedio de gobierno contó con mayor poder, aunque solo pudo obtener más beneficios fiscales en Bolivia (Ley 3058) que en Ecuador, donde se impusieron vetos contra una mayor descentralización provincial. Finalmente, las amplias mayorías

conseguidas por el MAS y Alianza País en Bolivia y Ecuador, respectivamente, han redirigido los procesos de descentralización reforzando las posiciones de los gobiernos centrales.

Tanto en Bolivia como en Ecuador la elección de autoridades locales (ya existente en Ecuador desde antes del inicio del periodo democrático pero que recién se consolidó en Bolivia en 1994) y regionales (liberando a autoridades provinciales y departamentales de la dependencia con relación al poder ejecutivo nacional) hizo que existan nuevos representantes de los intereses sub-nacionales, pero también generó la necesidad de coordinación entre los nuevos gobernantes electos. Esto confirma la evolución denominada “efecto de política trinquete” (*policy ratchet effect*)²¹: la reforma de una política pública, la descentralización, crea la configuración de la política, la coordinación intergubernamental. Esta necesidad de coordinación se vuelve más apremiante con la consolidación de nuevos y recientes niveles de gobierno y formas de gobierno, indígenas, sub-municipales o regionales.

Las respuestas a los cambios derivados de una mayor descentralización fueron distintas en Bolivia y Ecuador. La utilización de escenarios *ad hoc* en el primer caso ha sido más visible que en el segundo. Una explicación puede venir de las particularidades de los sistemas electoral y de partidos, que canalizan de distinta manera los intereses partidarios con respecto a los intereses territoriales. En Ecuador, los intereses territoriales han podido expresarse con mayor facilidad en el congreso, debido a la debilidad de las coaliciones de gobierno²², que han provocado que en varias ocasiones los presidentes deban utilizar “coaliciones fantasma” para gobernar (Mejía *et al.*, 2009). Las coaliciones de gobierno en Bolivia han tenido más estabilidad y por tanto los intereses partidarios han estado también más presentes en el congreso. A menores posibilidades de imponer los intereses territoriales en el congreso, más inclinación tienen las fuerzas sub-nacionales a buscar otros escenarios donde estos intereses sí puedan salir a flote.

También está presente la existencia de un nivel de veto adicional en Bolivia, el Senado, en el cual la representación por departamento es la misma, puede propiciar el interés de las regiones sub-representadas en el senado –en principio justamente las más pobladas– de negociar por fuera de éste, posibilidad que no existe en el sistema unicameral ecuatoriano. Finalmente, es pertinente analizar el grado de nacionalización de los partidos políticos. No todos los partidos tienen el mismo alcance territorial y esto provoca una fractura de carácter regional. En Ecuador, “la representación de los intereses territoriales en el Congreso (...) se caracteriza

21 E. Huber y J. Stephens, citados en Fallei (2010:55).

22 Para un análisis de las mayorías parlamentarias en Bolivia y Ecuador para el periodo 1990-2008, ver Rocabado (2017).

por ser un sistema regionalizado y sin partidos de carácter nacional, que generan subsistemas de partidos diferenciados”²³. Ante este escenario, no ha sido extraño ver comportamientos de baja fidelidad a los partidos y mayor acoplamiento con el localismo, mucho más fuerte que el regionalismo. En cambio, la nacionalización en Bolivia de los partidos ha sido consistente en el tiempo²⁴, considerando exclusivamente las elecciones nacionales, lo cual incide en una menor presencia de pulsiones regionales en el congreso.

Ahora bien, los intereses territoriales tienden a complejizarse por la existencia de varios niveles de gobierno. La contradicción regional-local se evidencia en los intentos fallidos de fortalecer la autonomía provincial a finales de 1990 en Ecuador, con contradicciones locales-provinciales al interior mismo de las fuerzas regionalistas, o en el reparto de la Ley 3058 en Bolivia, donde se privilegió el reparto entre regiones, dejando para la reglamentación posterior el reparto entre departamentos y municipios. Es por ello que fueron surgiendo nuevos escenarios de negociación –si bien fallidos–, como por ejemplo en Ecuador, donde se creó por fuera del congreso la Comisión Nacional de Competencias en 2001, de carácter intergubernamental, aunque solo tenía capacidad de recomendar en caso de conflictos, sin capacidad jurídica (Frank, 2003), o como en 2009, el Consejo Nacional de Autonomías y Descentralización en Bolivia, que incluiría no solo a los departamentos y municipios sino también a regiones sub-departamentales y a autonomías indígenas. La ventaja de los escenarios *ad hoc* intergubernamentales es que clarifican los intereses territoriales de los representantes.

A esta lista de actores territoriales que se ha ido multiplicando, hay que agregar el rol creciente que la Corte Constitucional ecuatorial y el Tribunal Constitucional boliviano van tomando a medida que se complejizan los procesos de descentralización. Además del veto que poseen estos actores, también habrá que analizar el poder de veto de sectores como educación, salud o inclusive fuerzas armadas en ambos países, en general opuestos a una mayor descentralización y que pueden llegar a tener capacidad para bloquear acuerdos intergubernamentales por fuera de los escenarios institucionales de negociación.

Junto a la consolidación de nuevos actores territoriales, que han servido para restar poder no solo al nivel intermedio sino también al más empoderado nivel local, el cambio político hacia partidos dominantes, desde 2005, ha derivado en la constitución de nuevos escenarios de negociación de acuerdo a sus intereses. Sin embargo, los entes de coordinación

23 Freidenberg, citada en Molina (2015:82).

24 Un análisis más detallado se encuentra en Pérez (2010).

intergubernamental específicos (CNC, CNA) aún no han sido puestos totalmente a prueba, puesto que hasta 2016 sus labores se desenvuelven en un contexto de disciplina partidaria vertical multinivel. El estudio de los escenarios de negociación intergubernamental en Bolivia y Ecuador sugiere que la consolidación de estos nuevos espacios será puesta a prueba cuando los intereses territoriales vuelvan a ganar fuerza con relación a los intereses partidarios.

Los escenarios de negociación no son por sí solos una variable que defina el resultado de una ronda de reformas descentralizadoras, pero sin duda muestra una dinámica que refleja los juegos de poder coyunturales de los distintos actores y los beneficios que esperan obtener en cada uno de los escenarios.

Fecha de recepción: 14 de septiembre de 2017

Fecha de aceptación: 31 de octubre de 2017

Manejado por la A.B.C.E.

Referencias

1. Albornoz, V. 2001. "El centralismo: por qué existe y cómo combatirlo". *Gestión* N° 80, 19-20.
2. Almagro, J. 2004. "La estrategia de reducción de la pobreza y el proceso de descentralización en Bolivia". Documento de trabajo, Fundación CILAE N° 2).
3. Ameller, V. 2010. "Naturaleza y materias críticas de la Ley Marco de autonomías y descentralización: legados, rigideces y perspectivas para el proceso de autonomía". En: *Bolivia en la senda de la implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización*, pp. 95-137. La Paz: KAS.
4. Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. 2001. *Política institucional de la AME frente al proceso de descentralización*. Quito: AME.
5. Ayo, D. 2003. Evaluando la Ley de Participación Popular: Once puntos en debate. *Umbrales* N° 12, 157-179. <http://doi.org/10.1038/nbt.2908>
6. Ayo, D. 2010a. *Conflictos regionales en Bolivia. Autonomías en proceso de construcción*. La Paz: Gente Común.
7. ----- 2010b. *Democratizando la democracia. Una mirada a la Participación Popular en los albores de la Bolivia de las autonomías*. La Paz: IDEA Internacional/PNUD.
8. Barja, G, S. Villarroel y D. Zabaleta. 2013. "Institutional Design and Implicit Incentives in Bolivia's Decentralization Model". *Latin American Journal of Economic Development*, (19), 137-211.
9. Barrios-Suvelza, F. 2011. "Ni unitario, ni federal, ni autonómico: ¿Contiene la nueva constitución boliviana un invento de estructura territorial estatal?". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, (13), 51-96.
10. ----- 2012. "Structural and Textural Dimensions of Territorial State Organisation". *Local Government Studies*, 38(6), 841-865.
11. ----- 2014. "The Case for Conceptual Dichotomies in Comparative Federalism: Can Political Science Learn from Comparative Constitutional Law?" *Territory, Politics, Governance*, 2(1), 3-29. Disponible en: <http://doi.org/10.1080/21622671.2013.866595>

12. ----- 2017. "Las recientes reformas de regionalización en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia: conceptos y procesos". *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 8(1), 51-89. Disponible en: <http://doi.org/10.5209/GEOP.53038>
13. Castillo, J. 1994. *Descentralización y régimen seccional*. Quito: FESO.
14. Chapman, S., S. Niedzwiecki, G. Marks y L. Hooghe. 2012. *Regional Authority in Latin America: An Analysis of 27 Countries (1950-2010)*. APSA 2012 Annual Meeting Paper.
15. Chávez, D. 2010. "Genética de las instituciones de coordinación Intergubernamental en el régimen autonómico". En: *Bolivia en la senda de la implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización*, pp. 217-253. La Paz: KAS.
16. Congleton, R. 2015. "Asymmetric Federalism: Fiscal Exchange, Constitutional Exchange, and the Political Economy of Decentralization". En: G. Brosio y E. Ahmad (eds.): *Handbook of Multilevel Finance*, Elgar.
17. Dafflon, B. y T. Madiès (eds.). 2013. *The Political Economy of Decentralization in Sub-Saharan Africa*. Washington D.C.: The World Bank.
18. Dickovick, T. 2011a. *Decentralization and recentralization in the developing world. Comparative studies from Africa and Latin America*. The Pennsylvania State University Press.
19. ----- 2011b. "Recentralization in Latin America: Institutional layering and presidential leverage". En: *Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association*.
20. Dickovick, T. y K. Eaton. 2013. "Latin America's Resurgent Centre: National Government Strategies after Decentralisation". *Journal of Development Studies*, (August 2013), 1-14. Disponible en: <http://doi.org/10.1080/00220388.2013.797073>
21. Eaton, K. 2004. "The Link between Political and Fiscal Decentralization in Latin America". En: A. Montero y D. Samuels (eds.), *Decentralization and Democracy in Latin America*, pp. 122-154. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
22. Eaton, K., K. Kaiser y P. Smoke. 2011. *The Political Economy of Decentralization Reforms: Implications for Aid Effectiveness*. Washington D.C.: The World Bank.
23. Falleti, T. 2010. *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
24. FAM-Bolivia. 2009. *Pacto Fiscal. Propuesta de la FAM-Bolivia*. La Paz: FAM-Bolivia.

25. ----- 2010a. *Análisis de las propuestas de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización*. La Paz: FAM-Bolivia.
26. ----- 2010b. "Visión municipal del régimen autonómico". *Colección de cuadernos autonómicos*. La Paz: FAM-Bolivia.
27. fBDM. 2010. *Del conflicto al entendimiento*. La Paz: fBDM.
28. Filippov, M., P. Ordeshook y O. Shvetsova. 2004. *Designing Federalism. A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
29. Frank, J. 2003. "Descentralización". En: V. Fretes, M. Giugale y J. López-Cáliz (eds.), *Ecuador. Una agenda económica y social del nuevo milenio*. Washington D.C.: The World Bank.
30. ----- 2007. *Decentralization in Ecuador: actors, institutions, and incentives*. Baden-Baden: NOMOS.
31. Galiani, S., I. Torre y G. Torrens. 2014. "Fiscal Federalism and Legislative Malapportionment: Causal Evidence from Independent but Related Natural Experiments". NBER Working Paper N° 19995.
32. Garman, C., S. Haggard y E. Willis. 2001. "Fiscal Decentralization: A political theory with Latin America cases". *World Politics*, 5(5), 205-236.
33. Grindle, M. 2000. *Audacious reforms: institutional invention and democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
34. Hallerberg, M. y J. Von Hagen. 1998. "Electoral Institutions and the Budget Process". En: K. Fukasaku y R. Hausmann (eds.), *Democracy, decentralisation and deficits in Latin America*. Paris: OECD.
35. Jones, M. y S. Mainwaring. 2003. "The nationalization of parties and party systems: An empirical measure and an application to the Americas". Kellogg Institute, Working Paper N°. 304).
36. Kasuya, Y. y J. Moenius. 2008. "The nationalization of party systems : Conceptual issues and alternative district-focused measures". *Electoral Studies*, 27, 126-135. Disponible en: <http://doi.org/10.1016/j.electstud.2007.09.004>
37. León-Alfonso, S. 2007. *The political economy of fiscal decentralization: bringing politics to the study of intergovernmental transfers*. Barcelona: Con(textos) A.

38. León, J. 1998. *Una descentralización a contracorriente. El bloqueo institucional en Ecuador*. Quito: CEDIME.
39. ----- 2008. "Descentralización y autonomías en la Constitución de la Asamblea Constituyente de 2008". *Ecuador Debate*, N° 75, 97-105.
40. Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press.
41. López-Cálix, J. & A. Melo. 2006. *Creación de espacio fiscal para reducir la pobreza. Revisión del gasto público de Ecuador. Igarss 2014*. Washington D.C.: IADB.
42. Mahoney, J. 2007. "Qualitative Methodology and Comparative Politics". *Comparative Political Studies*, 40(2), 122-144. Disponible en: <http://doi.org/10.1177/0010414006296345>
43. Mahoney, J. y K. Thelen. 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change". En: J. Mahoney y K. Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, pp. 1-37. Cambridge: Cambridge University Press.
44. Martínez-Vazquez, J. 2011. *Fiscal decentralization in Asia: Challenges and opportunities*. Manila: Asian Development Bank.
45. Martínez-Vazquez, J. y F. Vaillancourt. 2010. *Decentralization in Developing Countries: Global Perspectives on the Obstacles to Fiscal Devolution*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Inc.
46. Mejía-Acosta, A., C. Araujo, A. Pérez-Liñán y S. Saiegh. 2010. "Jugadores de veto, instituciones volubles y políticas de baja calidad: el juego político en Ecuador". En C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein y M. Tommasi (eds.), *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Washington D.C.: BID.
47. ----- 2008. "Veto Players, Fickle Institutions, and Low-Quality Policies: The Policymaking Process in Ecuador". En: E. Stein y M. Tommasi (eds.), *Policymaking in Latin America: how politics shapes policies*, pp. 243-285, Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
48. ----- 2009. "Agentes con poder de veto, instituciones frágiles y políticas de baja calidad (1979-2005)". En: A. Mejía (ed.), *Por el ojo de una aguja: la formación de políticas públicas en Ecuador*. Quito: FLACSO.

49. Moe, T. M. y W. Howell. 1999. "Unilateral Action and Presidential Power: A Theory Power: A Theory". *Presidential Studies Quarterly*, 29(4), 850-872. Disponible en: <http://doi.org/10.1111/1741-5705.00070>
50. Molina, A. 2015. *Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de Ecuador*. Universidad Complutense de Madrid.
51. Molina, F. 1997a. "Historia de la Ley de Participación Popular". En: *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, pp. 109-128. Caracas: Ministerio de Desarrollo Humano-SNPP-Editorial Nueva Sociedad.
52. Molina, F. 1997b. *Historia de la participación popular*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano-SNPP.
53. Montero, A. y D. Samuels. 2004. "The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and consequences". En: A. Montero y D. Samuels (eds.), *Decentralization and Democracy in Latin America*, pp. 3-32. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
54. Muñoz-Pogossian, B. 2008. *Electoral Rules and the Transformation of Bolivian Politics. The Rise of Evo Morales*. New York: Palgrave Macmillan.
55. O'Neill, K. 2005. *Decentralizing the State. Elections, parties, and local power in the Andes*. Cambridge University Press.
56. Ojeda, L. 2001. *Estado del debate sobre autonomía y descentralización*. Quito: UNDP.
57. Pérez, J. 2010. *La competencia partidista en sistemas unitarios: el caso de Bolivia (1995-2010)*. Universidad de Salamanca.
58. Petersohn, B., N. Behnke y E. M. Rhode. 2015. "Negotiating territorial change in multinational states: Party preferences, negotiating power and the role of the negotiation mode". *Publius: The Journal of Federalism*, 45(4), 626-652. Disponible en: <http://doi.org/10.1093/publius/pjv016>
59. Prud'homme, R., H. Huntzinger y S. Guelton. 2001. *Descentralización en Bolivia*.
60. Rocabado, C. 2011. *Bases para la constitución de un pacto fiscal en Bolivia*. Disponible en: <http://doi.org/10.13140/RG.2.2.27655.19362>
61. ----- 2017. *Economía política de la descentralización fiscal. Procesos y cambio en Bolivia y Ecuador*. Universidad Complutense de Madrid.

62. Romero, C., C. Böhrt y R. Peñaranda. 2009. *Del conflicto al diálogo. Memorias del acuerdo constitucional*. La Paz: fBDM.
63. Ruiz, C. 2013. "La transición hacia una forma de descentralización: El proceso de reforma del Estado en Ecuador a raíz de la aprobación de la Constitución del 2008". En: A. Krainer y M. F. Mora (eds.), *Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador. Una mirada retrospectiva a la década 1998-2008*, pp. 95-136. Quito: FLACSO-GIZ.
64. Scartascini, C. 2010. "¿Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen, y sus incentivos y funciones". En: C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein y M. Tommasi (eds.), *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, pp. 33-74. Washington D.C.: BID.
65. Shugart, M. S. 1999. "Presidentialism, Parliamentarism, and the Provision of Collective Goods in Less-Developed Countries". *Constitutional Political Economy*, 10, 53-88.
66. Stepan, A. 2004. "Electorally Generated Veto Players in Unitary and Federal Systems". En: E. Gibson (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, pp. 323-361. Baltimore: The John Hopkins University Press.
67. Swenden, W. 2010. "Subnational participation in national decisions: the role of second chambers". En: E. Henrik, S. Waelti, y M. Zuern (eds.), *Handbook on Multi-Level Governance*, pp. 103-123. Ashgate Publishing Ltd.
68. Tafel, H. 2011. "Regime Change and the Federal Gamble: Negotiating Federal Institutions in Brazil, Russia, South Africa, and Spain". *Publius: The Journal of Federalism*, 41(2), 257-285. Disponible en: <http://doi.org/10.1093/publius/pjq015>
69. The World Bank. 1994. *Staff Appraisal Report N. 11996-BO. Municipal Sector Development Project*. Washington D.C.
70. Thorlakson, L. 2009. "Patterns of Party Integration, Influence and Autonomy in Seven Federations". *Party Politics*, 15(2), 157-177. Disponible en: <http://doi.org/10.1177/1354068808099979>
71. Tsebelis, G. 1995. "Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism". *British Journal of Political Science*, 25(3), 289-325.
72. ----- 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York: Russell Sage Foundation and Princeton University Press. Disponible en: <http://doi.org/10.2307/40184562>

73. Uchimura, H. (ed.). 2012. *Fiscal Decentralization and Development: Experiences of Three Developing Countries in Southeast Asia*. London: Palgrave Macmillan.
74. Vega, N. 2008. "Asociacionismo municipal e inversión: la descentralización en América Latina". En: F. Carrión y B. Villaronga (eds.), *Descentralizar: un derrotero a seguir*, pp. 321-338. Quito: FLACSO-InWent-SENPLADES.
75. Willis, E., C. Garman y S. Haggard. 1999. "The politics of decentralization in Latin America". *Latin American Research Review*, 34(1), 7-56.