





**Procesos de descentralización  
en la Comunidad Andina**



Fernando Carrión, editor

# Procesos de descentralización en la Comunidad Andina



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

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

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

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

## Índice

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

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

**La descentralización en Colombia:  
en busca del bienestar y la convivencia democrática** ..... 127  
*Fabio E. Velásquez C.*

**La descentralización en Bolivia:  
avances y retos actuales** ..... 177  
*José Blanes*

**La descentralización en el Perú** ..... 221  
*Alberto Adrianzén M.*

**Cambios constitucionales  
y descentralización en el Perú de hoy** ..... 243  
*Manuel Dammert*

**La descentralización en Venezuela** ..... 259  
*Carlos Mascareño*

**Ecuador: descentralización y participación ciudadana,  
proyecto de estudio e investigación** ..... 309  
*Diego Peña Carrasco*

**COMENTRIOS DE LAS AUTORIDADES**

**Centro y periferia: un diálogo necesario** ..... 343  
*Roque Sevilla*

**Descentralización para la modernización y el desarrollo** ..... 349  
*Anunziata Valdez*

**El Parlamento Andino: un factor de descentralización** ..... 353  
*Enrique Chirinos Soto*

**Una comisión permanente del Parlamento Andino** ..... 357  
*Eloy Luján Cruz*



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

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

#### COMENTARIO DE LOS TÉCNICOS

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

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

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

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

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

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



## Presentación

Desde finales de los años ochenta, los países que conforman la Comunidad Andina de Naciones buscan impulsar sus procesos de democratización y modernización y tomar como estrategia fundamental la descentralización. Tal situación es una respuesta a la crisis que viven los Estados centralistas ante el proceso de globalización y las crecientes demandas de la sociedad civil local y regional. Y esta reforma está cambiando de manera importante las estructuras estatales.

Este proceso depende, en gran medida, de la decisión política de los gobiernos, del proceso de concertación y de la adecuación de los marcos jurídicos. La adopción de los marcos jurídicos, en materia de descentralización, está relacionada, en la mayoría de los países de la región, con las reformas constitucionales.

Actualmente, y de manera paralela a los procesos de descentralización y al fortalecimiento de los procesos de autonomía territorial en los países de la región andina, se observa el desarrollo de los fenómenos de la internacionalización y la integración regional, entre otros. Así, los procesos mencionados están dentro del contexto de la globalización, el que se convierte en un referente de gran importancia para desarrollar estudios sobre los procesos de descentralización y participación ciudadana en los gobiernos locales.

Dadas estas circunstancias, el presente momento es apropiado para un análisis de la realidad regional —sobre todo porque no se ha hecho—, en primer lugar en el contexto internacional de la globalización. Este análisis ayudará a estimular las ideas de los que trabajan en las áreas de descentralización y gobierno local y a contribuir, tanto a la promoción de valores y prácticas necesarios para llevar a cabo estos procesos, como a la

consolidación del compromiso y el espíritu participativo de los actores locales en los procesos políticos democráticos.

El trabajo que aquí se presenta es el resultado de las actividades que se desarrollaron en el seminario *Descentralización y participación ciudadana en los gobiernos locales en el área andina*, realizadas simultáneamente en las ciudades de Quito y Guayaquil, en noviembre de 1999. Previamente se solicitaron estudios a especialistas sobre los cinco países de la región y sobre temas medulares considerados relevantes. Este conjunto de actividades fue posible gracias a la colaboración interinstitucional de FLACSO, UPD/OEA, CONAM, Universidad Católica de Guayaquil y el Parlamento Andino.

Con este conjunto de actividades se buscaba intercambiar experiencias y formular resoluciones que tiendan a diseñar una visión andina sobre descentralización, en el entendido de que ella comienza a tener más un carácter supranacional que subnacional, como se desprende del proceso de globalización.

La estructura de este libro corresponde a la organización del seminario. Se trata de una primera visión de conjunto del área andina, seguida de la presentación de cada uno de los países, y finalmente se presentan los comentarios de actores relevantes.

Fernando Carrión M.  
Director  
de FLACSO

Rubén Perina  
Programas Estratégicos  
para el Fortalecimiento  
Democrático - OEA

Ruben Vélez  
Secretario  
Parlamento Andino

**La descentralización en su contexto**



# La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada

Fernando Carrión M.\*

## Antecedentes

El proceso centralizador de la sociedad, la economía, la cultura, la política y el territorio -en un contexto de globalización y revolución científico-tecnológica- ha conducido al desarrollo de su antítesis: la descentralización. Esta evolución, que se inició en Europa antes de lo que ocurrió en América Latina, requiere ser conocida y analizada, y que se realice un balance de las principales experiencias, así como de la historia de los procesos particulares, puesto que se ha constatado que, aunque existen ciertas constantes, no hay un modelo general de descentralización: cada país, en cada momento, debe encontrar las soluciones más adecuadas para contrarrestar los efectos nocivos tanto del centralismo como de su antónimo.

Este artículo pretende hacer un recorrido sintético por América Latina y observar los procesos particulares de descentralización, así como las determinaciones que definen su contenido, con el propósito de conocer experiencias y extraer lecciones de carácter general. Iniciamos con algunas consideraciones metodológicas; seguimos con las características de la descentralización europea y la latinoamericana, y con la situación de lo local en los países del Continente, y concluimos con el señalamiento de los límites y limitaciones de este proceso.

---

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

### Descentralización: posiciones y novedad del tema

La descentralización busca, principalmente, la distribución equilibrada y democrática de la centralidad -es decir, el poder- en el interior del Estado. Esta coyuntura puede desarrollarse tanto a través de la llamada *descentralización horizontal*, como mediante la *descentralización vertical*, procesos, ambos, que deben actuar armónicamente para no producir asimetrías, desequilibrios o fraccionamientos<sup>1</sup>. La primera se refiere a la distribución del poder en un mismo nivel de la estructura del Estado; esto es, la búsqueda de equilibrios entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La segunda alude a los cambios en la correlación de poder entre los distintos niveles.

Si bien la descentralización se desarrolla preferentemente dentro del Estado, es claro que implica una readecuación de las relaciones entre éste y la sociedad. Es decir, la transferencia de competencias de una entidad constituida a partir de una condición nacional a otra de orden provincial o local, produce, concomitantemente, la descentralización de un segmento de la sociedad, y genera así un cambio de interlocución social que posiciona localmente a los actores, antes nacionales. Esto es así porque la sociedad tiende a reproducir sus instituciones a imagen y semejanza del carácter del Estado: el sistema político de un Estado centralista es, también, centralista.

La descentralización es consustancial al proceso de democratización del Estado, en tanto redefine la centralidad, es decir, el poder, dentro de la estructura estatal y, además, replantea las formas de representación y participación de la población. Por tratarse de una distribución del poder entre los aparatos estatales y de la definición del peso de los actores que allí se expresan, las características de cualquier proyecto descentralizador tendrán que ver con la correlación de fuerzas en cada coyuntura específica. Esto significa que se define en un ámbito conflictivo de intereses, donde se producen las confrontaciones entre descentralización y centralización, así como entre los distintos proyectos descentralizadores existentes. Esto supone la existencia de varias posiciones respecto del tema y de los actores que las encarnen.

---

<sup>1</sup> La historia reciente nos muestra que América Latina se mueve a contracorriente, porque asistimos a un fortalecimiento, por un lado, del presidencialismo -que también se expresa localmente- y, por otro, de lo local.



*Puntos de vista sobre la descentralización*

La necesidad de reforma del Estado se ha convertido en un lugar común, no así las vías para lograrla. Existe un arduo debate de ciertos temas fundamentales, uno de los cuales gira alrededor del movimiento centralización/descentralización. Esto permite entender que, según sus ámbitos institucionales y su profundización, la descentralización es un campo de intereses conflictivos en el que están inscritos actores sociales específicos. Cada uno de éstos tiene sus prácticas concretas que la moldean, la aceleran o la frenan, y dan lugar a un proceso altamente heterogéneo que –incluso– puede acarrear resultados perversos. Esta diversidad se manifiesta en distintas formas de concebir los contenidos de la descentralización.

La descentralización tiene que ver con la transferencia de competencias y recursos de un nivel central de gobierno (por ejemplo, un ministerio) hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía (por ejemplo, un municipio). La desconcentración hace referencia a la delegación de competencias de una administración central (por ejemplo, un ministerio) a ciertos órganos dependientes (por ejemplo, una dirección provincial del mismo). Finalmente, el descentramiento o privatización se refiere a un proceso de debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público, por las vías de la informalización o la privatización, como un medio para aumentar la eficiencia, pero resigna la responsabilidad estatal, pública y política (Carrión 1996).

Los tres conceptos remiten a la categoría *centro* y se definen por una relación que involucra dos términos: centro y periferia. Se trata, por tanto, de un tema general –supranacional o nacional– que engloba la relación en su conjunto y no una sola parte de ella (como puede ser lo local)<sup>2</sup>. El peso de cada uno de los tres conceptos determina una concepción distinta de la descentralización, y en la definición de sus tipos debe también prestarse atención a si se le asigna mayor significación a un órgano estatal (municipalista), a un territorio específico (regionalista) o a un sector (salubrista)<sup>3</sup>.

---

2 Si partimos de la consideración metodológica de que la suma de las partes no define el todo o, en el caso que tratamos, la suma aritmética de municipios o provincias no define un país, la hipótesis es evidente.

3 El peso asignado a una de estas variables puede devenir en una *descentralización asimétrica* con consecuencias perversas: mayor centralización.

Por otro lado, si consideramos la cualidad de centralidad presente en los tres conceptos, veremos que los dos casos iniciales implican una redistribución de esa característica dentro del propio Estado y, el tercero, por el contrario, implica una pérdida de la centralidad en lo público, la política y lo estatal.

Algunas de las motivaciones presentes en estos procesos (eficiencia, eficacia, etc.) tienen intenciones y contenidos distintos, según el caso. Por ejemplo, la descentralización facilita la participación y la representación; la desconcentración abona a la gobernabilidad; la privatización auspicia la segmentación social. Por ello, no pueden ni deben ser vistos como una misma cosa, aunque formen parte de un mismo proceso. Lo que sí puede ocurrir, y de hecho sucede, es que los tres procesos ocurran simultáneamente, puesto que no son excluyentes ni tampoco uno es condición de otro, además de que pueden desplegarse a escalas y en ámbitos distintos dentro del Estado. Por ejemplo, pueden impulsarse por separado o de manera simultánea la descentralización, la desconcentración y/o el descentramiento en el ámbito nacional (p. ej., Colombia o Bolivia), provincial o departamental (p. ej., Quito, en Ecuador, o Montevideo, en Uruguay).

Pero también hay que tener en cuenta que hay dos posiciones sobre el tema, que pueden sistematizarse así:

- Una orientación surge de una crítica a lo estatal, desde una perspectiva de participación de la “sociedad civil”, a través de los llamados procesos de privatización, de la ampliación del mercado y de la maximización de la soberanía del consumidor. Es un mecanismo de difusión y generalización del mercado que disgrega la demanda y atomiza los conflictos. El caso más claro es el de Chile en la segunda época de la dictadura de Augusto Pinochet.
- La otra busca tanto democratizar el Estado como racionalizar la administración pública, y poner más énfasis en lo territorial que en lo sectorial. Impulsa la gobernabilidad en todo contexto y el desarrollo económico, a través de una mejor integración nacional (no homogeneización) y de una mayor participación de la población. El caso más significativo es el colombiano, que arranca con la constitución aprobada en 1991.

## Las analogías

Conviene contrastar este *corpus* metodológico con los procesos reales, para lo cual las analogías ayudan mucho, pues leer otras realidades desde la propia permite extraer consideraciones generales y experiencias concretas. En este caso, se pueden señalar dos perspectivas analíticas: compararse en el tiempo para reconstruir el proceso histórico, y compararse con otras realidades para conocer las particularidades de cada caso.

Una primera consideración que salta a la vista es que el tema se ha generalizado y legitimado a lo largo del planeta. En la actualidad, la descentralización ocupa uno de los principales lugares dentro de la agenda de discusión de América Latina, así como de África, Asia y Europa. Pero también está presente en los organismos multi y bilaterales, así como en los gobiernos, los partidos políticos y los movimientos sociales. Es decir, está en la derecha y en la izquierda, en el país pequeño y en el grande de cualquiera de los continentes. La generalización y la legitimación de esta temática se asemeja, por ejemplo, al interés generado por la democracia, los derechos humanos o el desarrollo, a los que muy poca gente se opone. Lo cual no esconde la existencia de contenidos diversos en disputa: se trata de un concepto polisémico.

Esa consideración inicial, de generalización y legitimación, lleva a dos supuestos de análisis: el primero, que analizar la descentralización sin tomar en cuenta las tendencias provenientes de la globalización conduciría a interpretaciones erradas y limitadas; el segundo, que, según Forero et al., estaríamos viviendo una *ola global*, y, según Sergio Boisier, una *megatendencia*, en tanto “se deriva del hecho de tratarse de un fenómeno empujado por cuatro poderosas fuerzas: la revolución científica y tecnológica; la reforma estructural del Estado; la creciente demanda autonómica de la sociedad, y la tendencia a la privatización de las actividades públicas”.

La existencia de la megatendencia de la descentralización (generalización y legitimación) lleva a pensar que existen determinaciones generales para todos los casos. Si esto es así, habría que plantearse, al menos, tres preguntas claves:

*¿La descentralización es un proceso ineluctable?* Si la respuesta es afirmativa, deberíamos pensar que todos los países, tarde o temprano, deben entrar en

esta lógica. Mientras Europa empieza antes que América Latina, Ecuador empieza tardíamente el proceso (Carrión 1998) y Colombia entra tempranamente. Pero, ¿cuáles son los factores que estimulan el ingreso de un país a la descentralización y cuáles los que definen las velocidades que tenga el proceso?

*¿El proceso de descentralización es autónomo?* Se podría decir que hay una autonomía relativa, en el sentido de que los países tendrían una cierta flexibilidad para ingresar a la descentralización, proveniente de los límites que surgen entre algunas tendencias que son generales (límites estructurales) y otras provenientes de sus propias realidades. Es decir, los países tienen pocas posibilidades de diseñar las características de sus procesos particulares.

*¿Es posible pensar en la existencia de un modelo de descentralización?* La existencia de factores generales y la imposición de modelos por parte de los organismos internacionales así lo indican. Sin embargo, la revisión de los casos muestra una realidad totalmente distinta: el proceso es diferente en Alemania, España, Bélgica o Inglaterra, así como en relación con Bolivia, Colombia o Brasil. Es decir, la descentralización no representa una experiencia homogénea y tampoco es deseable y posible la existencia de un modelo único.

## **La descentralización en Europa**

Porque hay factores generales que explicitan la descentralización, es importante conocer los procesos que se desarrollan en otras latitudes. En esa perspectiva, la comparación con Europa es fundamental. Se debe empezar señalando que la descentralización europea es heterogénea en cuanto al origen y a las características que asume en cada país.

### *Origen y proceso de reversión en Europa*

En Europa, la reversión del Estado centralista a uno descentralizado empieza a finales de la década de los cuarenta, después de la Segunda Guerra Mundial. El que Estados Unidos, vencedor en el conflicto, contara con un

modelo de Estado altamente descentralizado influyó sobre la revisión del Estado europeo, que en aquella época era unitario y centralizado<sup>4</sup>. Desde ese momento y de manera escalonada, la descentralización se fue extendiendo por todo el continente. Sin embargo, el proceso se ha realizado con flujos y reflujos, con un grado de heterogeneidad por países y con una velocidad característica propia de cada uno de ellos.

Inicialmente fueron los dos países más devastados por la guerra, Italia y Alemania, los que impulsaron esta corriente, y siguieron modalidades distintas. En Alemania, Estado federal, la descentralización se realizó sobre la base de una estructura preexistente, con una disposición a profundizar las autonomías de los Lander (Estados). Italia, por su parte, fortaleció la tendencia nacional de organización de su Estado. Esto significa que, en los dos tipos de organización estatal (federal y unitaria) y en las dos formas de organización territorial (regional y estatal), la descentralización se produjo con un factor común: fortalecimiento del orden intermedio de gobierno.

Un segundo momento de relanzamiento de la temática se produce en los años setenta y ochenta, cuando nuevos países entran en el proceso. En Francia, gracias a la victoria socialista, la tendencia recibe un gran impulso a través de consejos regionales, de los departamentos (administración periférica) y de la ampliación de las competencias de los gobiernos locales. En Inglaterra, luego de un gran esfuerzo en las administraciones locales durante el período Thatcher, comienza la devolución de los poderes a Gales y Escocia y, posteriormente, a Ulster, lo que en 1999 conduce a la elección de los primeros parlamentos en la historia escocesa y galesa. España se suma a raíz de la caída de la dictadura de Franco para procesar el enfrentamiento de las “dos Españas”: la centralista, católica, monárquica y capitalista, con la federal, laica, republicana y socialista (Ortega). En este caso, las circunscripciones territoriales provienen de la existencia de comunidades con identidad histórica, cultural y lingüística, que se reclaman como naciones.

---

4 “Es un hecho conocido la tendencia hacia la descentralización que se ha experimentado en Europa con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, posiblemente bajo un inicio de la influencia de la cultura política de EE.UU. Siendo en aquel momento el país triunfador, contaba con un modelo interno de descentralización política, con lo cual rompe uno de los tabúes europeos ligados a la cultura de construcción de Estados, según el cual, cuanto más unitario y centralizado, más poderoso sería el Estado”; v. Ortega, p. 29.

Posteriormente, el proceso toma mucha fuerza en los países del este europeo tras la caída del muro de Berlín. Mientras las Alemanias se reunifican bajo la forma federal, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas pasa por una Comunidad de Estados Independientes –que prácticamente no operó hacia una Federación Rusa que contiene varios Estados y un grupo adicional de otras 13 repúblicas independientes (Estonia, Latvia, Lituania, Bielorrusia, Moldavia, entre otras). Algo similar ocurre con Yugoslavia, donde se forma la Federación Yugoslava (Serbia, Kosovo y Montenegro) y quedan por fuera Macedonia, Croacia y Bosnia. Checoslovaquia, por su parte, se divide en dos países independientes.

En breve, se pueden señalar tres tendencias en el proceso. Primera, está consolidado en Alemania (Lander) y Suiza (cantones), pero más como excepción que como norma; segunda, se desarrolla con gran virulencia en los países del este europeo, como Yugoslavia, la Federación Rusa y Checoslovaquia, y no ha estado exento de luchas encarnizadas; tercera, se acelera en Inglaterra con las autonomizaciones de Ulster, Escocia y Gales, en España con las comunidades autónomas, que pueden llevar más a una federación que a un federalismo, y en Bélgica cuando se produce la federalización de comunidades y provincias.

Por otro lado, también se pueden observar algunas constantes: dentro de la generalidad del proceso europeo se pueden encontrar ritmos y formas propios de cada país; la descentralización se caracteriza por ser altamente dinámica y heterogénea, aunque inscrita en factores de orden general; se trata de un proceso de larga duración que tiene más de 50 años y aún no concluye; es, además, un proceso abierto, que no se sabe cómo concluirá. Es, de alguna manera, una propuesta con poca posibilidad de anticipación de resultados, puesto que se conoce cuándo se origina y las características de la evolución seguida, pero muy poco respecto de cómo va a terminar.

### *El orden intermedio*

El proceso de descentralización europeo le asigna mucho peso al orden intermedio de gobierno, que se caracteriza por tener una gran diversidad de situaciones dentro del proceso de revalorización de la función que cumple y del ámbito que representa. Va desde las concepciones tradicionales alrede-

dor de la provincia, el departamento o el condado hacia las nuevas, que tienen un contenido de carácter regional: federal, según los 11 Lander en Alemania; de las comunidades autónomas con 20 regiones en Italia y 17 en España; de áreas de planificación sin personalidad jurídica, como las ocho regiones inglesas o las 21 francesas (Borja: 76).

En parte, este énfasis proviene de la necesidad de poner fin al minifundismo municipal, que tantos problemas de atomización trajo. Se percibe que un ente territorial superior al local fragmentado, surgido de la agregación de ellos, podría solventar algunos de los problemas existentes. De allí que en toda Europa se reducen el número de municipios: en Inglaterra, de 2.000, se pasa a 500; Francia promueve la mancomunidad de sus 38.000 municipios; en Alemania, de 24.000, bajan a 3.500; en Austria, de 4.000, a 2.300; en Suecia, de 2.500, a 270. Lo mismo ocurre en Bélgica, Holanda, Suiza, Dinamarca, entre otros. Paralelamente, se produce también un movimiento inverso de división de los municipios grandes, como ocurre en Bolonia, Berlín, Londres, París y Rotterdam, entre otros, que en la práctica operan de manera descentralizada y tienen una organización tipo ciudad-Estado.

Las identidades más importantes y significativas se construyen en órdenes territoriales medios. En España, por razones históricas y culturales, las regiones tienen unidad, incluso, de idioma. En Italia, serán las formas de desarrollo las que crearán ámbitos sociales regionales; en Alemania, la determinación de la organización política reconoce una división histórica de hecho. El caso de Bélgica es relativamente parecido al español.

No se puede desconocer la importancia que tiene el orden intermedio en la posibilidad de estructurar al Estado "nacional o multinacional". Es en ese contexto que se puede definir con mayor claridad la llamada unidad nacional, porque surge de la suma de partes. A partir de allí se puede diseñar la "unidad en la diversidad". Pero este proceso de descentralización sustentado en el orden intermedio ha traído también algunos problemas: la creación de nuevos organismos, sin que desaparezcan otros, ha incrementado los ámbitos, los órganos y las superposiciones de competencias, así como los costos de la administración pública. La gran enseñanza que queda es que la necesidad de reorganizar el conjunto del Estado no debe enfrentarse desde una perspectiva unilateral, puesto que ésta genera más conflictos que soluciones.

*El orden supranacional*

Hay que resaltar que, en la década de los noventa, se consolida en Europa un movimiento supranacional, que lleva a la conformación de la Unión Europea, basado en un “esquema descentralizado de subordinación autonómica”<sup>5</sup>. En este caso, el orden intermedio se define por los Estados nacionales, a través de una coparticipación concurrente de las potestades normativas<sup>6</sup>.

Este hecho añade un nuevo nivel en la organización territorial y redefine la función de intermediación en el Estado nacional, con lo cual se introduce el contenido supranacional. Por vía de la globalización, la descentralización deja de ser un tema subnacional y pasa a supranacional, y redefine las relaciones local/nacional, nacional/global y local/global.

La globalización pone a ciertos países en condiciones de localidad o de locales. Allí se aquilata el rol del Estado nacional en una doble dimensión: como poder local y como orden intermedio de gobierno, que permite que lo subnacional no quede al margen del proceso general y que lo nacional pueda ser un mecanismo de integración general a la globalización.

Por eso la necesidad de reivindicar el fortalecimiento del Estado nacional como la única instancia que permite amortiguar los efectos diferenciadores que tiene el proceso de globalización, al operar como filtro para que sus impactos no sean más regresivos y excluyentes de lo que ya son. Es decir, la redefinición de la relación local/nacional pasa no por el debilitamiento de uno de los polos (el nacional), sino por el fortalecimiento de ambos (local y nacional), en tanto son dos caras de la misma moneda.

Por otro lado, y en un ámbito superior a la conexión anterior, también se percibe un cambio en la relación global/local. Mientras la globalización requiere de lugares estratégicos explícitos para poder expandirse —es decir, localizarse—, lo local, para sobrevivir, debe tener la posibilidad de internacionalizarse por medio de la generación de las condiciones de competitividad

---

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

6 El peso que va adquiriendo el Parlamento Europeo es notable, al extremo de que “un estudio reciente del Parlamento francés reveló que alrededor de 50% de la legislación nacional se produce en el ámbito comunitario”; v. Frank.



que lo posicionen en el concierto mundial de manera favorable<sup>7</sup>. En otras palabras, se requiere de la formulación de un sistema global/local constituido en red, en donde la relación antedicha deja de ser antagónica, y pasa a ser –más bien- complementaria.

De este breve recorrido se pueden extraer algunas conclusiones:

- Los peligros de no detener a tiempo la bomba de la confrontación regional pueden llevar a la disyuntiva de la integración (Suiza) o de la ruptura (Yugoslavia).
- La concepción dinámica que tienen los Estados europeos permite entenderlos como procesos inacabados.
- El peso que se le asigna al orden intermedio en los procesos de descentralización.
- No hay modelo; cada país tiene que encontrar su propia vía.
- La descentralización dejó de ser un tema local e incluso subnacional, para convertirse en una problemática supranacional.

## **La descentralización en América Latina**

### *Las etapas del proceso general*

El resurgimiento de la cuestión local en América Latina tiene lugar a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, en el contexto de la redemocratización que se vive en la región<sup>8</sup>. La reforma del Estado puso en el orden del día el debate sobre la descentralización, donde se inscribe el tema de lo local. Desde aquella época, se pueden percibir tres etapas en el proceso de descentralización.

---

7 Según Castells/Borja (p.32), hoy en día la competitividad pasa más por el incremento de la productividad que por la reducción de costos, y ésta depende de la conectividad, la innovación tecnológica y la flexibilidad institucional.

8 Es interesante notar que en Europa este proceso se desarrolla desde finales de la década de los sesenta y principios de los setenta (v. Borja), lo cual significa que la oleada que vivimos llega con una década de retraso.

*Primera etapa.* Se caracteriza como la vía municipal de fortalecimiento de lo local, a partir de la transferencia de recursos y competencias, así como de la ampliación de su base social de sustentación, a través de la participación y la representación. Este proceso desencadena una marcada bipolarización entre lo local y lo central<sup>9</sup>, que produce –al menos– los siguientes efectos nocivos:

- El debilitamiento del contenido, la riqueza y la visión de lo nacional.
- La pérdida de importancia del orden intermedio, llámese provincia, departamento o región. La temática regional, tan importante en la década anterior, ha cedido ante el peso de lo municipal.
- La desorganización del conjunto de la estructura estatal, con una superposición y una multiplicación de entidades estatales y la ausencia de propuestas respecto de la organización y los ámbitos del Estado.
- La hegemonía del poder municipal en la escena local tiende a homogeneizar la cotidianidad y, lo que es más grave, por los efectos heterogéneos que produce la globalización en el territorio, a difundir la autonomía de la pobreza.

En otras palabras, la vía municipalista de fortalecimiento local –surgida externamente a lo local– generó la hegemonía de un tipo de poder local sobre los otros y de éste sobre los intermedios, que tiende aceleradamente a homogeneizar la escena local y a cuestionar la visión nacional. En América Latina, los procesos más radicales de municipalización fueron el boliviano y el colombiano; en el primer caso, a través de la creación de múltiples municipios y, en el otro, mediante una propuesta institucional general.

*Segunda etapa.* Su rasgo característico es el regreso de la mirada al orden intermedio de gobierno, con el fin de remediar el vacío que produjo el excesivo peso sobre lo municipal. Algunos países se encuentren en un momento de redefinición de estas estructuras provinciales o departamentales, con

---

9 La bipolarización municipio/gobierno nacional ha conducido, en el Ecuador de hoy, a fortalecer el centralismo, que es precisamente lo que debe atacar la descentralización. Más aún, ha terminado por debilitar la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), por cuanto los municipios de las ciudades grandes (Quito, Guayaquil y Cuenca) están prescindiendo de su organización natural y estableciendo relaciones directas con el gobierno. De esta manera, la AME se convierte, por la lógica perversa de su reivindicación, en un sindicato de municipios pequeños.

miras a establecer los vínculos de lo local y lo nacional. Así, tenemos que los países federales Argentina, Brasil, México<sup>10</sup> y Venezuela se encuentran en un momento de fortalecimiento del federalismo, sobre la base de sus Estados. Los países unitarios retoman el tema del gobierno intermedio: Bolivia, sobre la base de un prefecto delegado por el presidente y un concejo departamental elegido indirectamente por concejales municipales; Chile, al diferenciar el gobierno regional delegado y el gobierno provincial, y Colombia, con la elección del gobernador departamental.

Si esto está ocurriendo como tendencia general en América Latina, ¿por qué no pensar que hoy es necesario el orden intermedio y que es necesario corregir el prevaeciente énfasis municipalista, a través de la formulación de propuestas generales sobre la organización y los niveles del Estado, que superan aquéllas que se encasillan en lo municipal o en lo provincial? El proceso descentralizador que considera el orden intermedio de gobierno tiene la cualidad de definir las relaciones entre los distintos órganos subnacionales, al construir nuevas formas de articulación intraestatal y, por tanto, potenciar la unidad del Estado nacional<sup>11</sup>.

En un proceso de reforma del Estado, es conveniente pensar globalmente en su estructura y no sólo en uno u otro de los órganos subnacionales. Creer que la diferencia entre la descentralización provincial y la municipal es sólo de grado o de profundidad en el proceso es equivocado. Se cree más radical la visión de origen municipal, e incluso se la justifica, por cuanto, al ser más próxima a la sociedad civil, se la considera más democrática, menos corrupta y más eficiente. Pero, sin duda, esta propuesta tiene muchos problemas.

*Tercera etapa.* Es la del reflujó del proceso, en curso actualmente. Venezuela cambia de ritmo por el énfasis puesto en la reforma política; Colombia, por el conflicto militar que vive; Ecuador, por la aguda crisis económica; Bolivia, por el cambio de gobierno y la burocratización del proceso. Perú es un caso interesante, porque al ser uno de los países pioneros, pronto entró

---

10 México lo hace porque la lucha opositora revaloriza los Estados y por la crisis que atraviesa el conjunto del sistema político, basado, en este caso, en la fusión del partido, el gobierno y el Estado.

11 La descentralización que tiene en cuenta el orden intermedio "afecta la estructura del Estado y la naturaleza de las relaciones entre los diversos ámbitos de gobierno. Implica, en consecuencia, nuevas formas de articulación, a diferencia de la descentralización municipal, en la que los problemas tienen, como ya se ha visto, forma esencialmente operativa"; v. Fernández.

en un franco proceso de estancamiento en el período del presidente Alberto Fujimori, pero ahora existen signos alentadores de arranque del proceso. Chile sigue su evolución lenta, aunque con estancamiento relativo por los impactos de la crisis asiática, que hoy parece haber superado.

### *Los regímenes políticos*

En América Latina, las formas de organización estatal –unitaria o federal– parecen ser una variable que influya en la descentralización. Si se hace una evaluación rápida de cuál de los dos sistemas ha sido más eficiente y democrático en el tratamiento del tema de la descentralización, se puede concluir que se trata de un falso problema.

México, país federal, es quizás uno de los más centralistas de la región<sup>12</sup>, y Argentina y Venezuela, también federales, tienen un significativo grado de centralización. Por contraparte, Colombia, Bolivia y Chile –países unitarios– son ejemplos aleccionadores de descentralización. Brasil, país federal, mantiene y profundiza el proceso de fortalecimiento municipal. Ecuador, unitario, continúa centralizándose, y Perú, también unitario, involuciona luego de varios años de experiencias interesantes de descentralización.

En cambio, el corte democracia/dictadura sí es importante. Que las dictaduras sean centralistas no significa que las democracias no lo sean, o que no haya las excepciones de rigor. Lo que sí se puede aseverar es que los procesos de redemocratización que vive la región desde finales de los años setenta han arrastrado tras de sí la cuestión de la descentralización<sup>13</sup>. En definitiva, de una u otra manera, en los países se viene discutiendo con fuerza el tema a partir del proceso de retorno al régimen constitucional, lo cual evidencia su generalización y la necesidad de no desvincularlo de la democratización.

---

12 Basta señalar, como ejemplo, lo que sucede en la zona sur del país, en Chiapas, o el esquema altamente presidencialista que lo caracteriza, incluso, a la hora de la sucesión presidencial o de su relación con los Estados o el parlamento.

13 Lo mismo ocurre en los tres países mediterráneos europeos: Grecia, Portugal y España. “En los tres casos las nuevas constituciones de 1975, 1976 y 1978, respectivamente, incluyen entre sus objetivos básicos la descentralización del Estado”; v. Borja.

*Una revisión de los casos*

Los Estados de América Latina que se plantean la descentralización han producido reformas legales que llegaron al texto constitucional: las nuevas constituciones de Brasil (1998), Colombia (1991), Chile (1979, 1991), Ecuador (1979, 1995, 1998) y Perú (1979) contemplan el proceso. Sin embargo, eso no ha sido suficiente, por lo que ha requerido adicionalmente de leyes secundarias para impulsar algunas propuestas concretas. Este cuerpo legal ha tratado, entre otros, los siguientes temas:

*Uniformismo.* A partir del hecho de que la realidad local es heterogénea y que es factible regularla mediante un mismo instrumento jurídico, se busca vencer la legislación uniformista y reconocer la diversidad –mas no la exclusividad- dentro de la unidad existente y dejar una amplia flexibilidad de organización. El uniformismo es casi tan perjudicial como el centralismo, por lo que la mayoría de las propuestas consagran el principio de la diversidad de regímenes descentralizados<sup>14</sup>.

Según el caso, se pone más énfasis en ciertos órganos estatales que en otros. En Brasil, por ejemplo, se delega a los Estados la capacidad de crear municipios y regiones metropolitanas. En Venezuela, se definen nacionalmente las características municipales según criterios de población, desarrollo económico y localización geográfica. En Ecuador se instauró en 1992 el régimen especial, con la aprobación de la Ley de Distrito Metropolitano para aquellos municipios que superen el millón de habitantes y, a partir de la reforma constitucional de 1998, para las zonas que tienen condiciones étnicas, naturales y demográficas que lo ameriten.

Parece factible, dentro de una ley general y nacional, delegar al orden intermedio la creación de municipios, y que cada uno de éstos se organice de acuerdo con sus conveniencias. También se debe pensar en poderes locales y regionales generales, por tipos y especiales, porque es preferible definir un abanico de órganos subnacionales –no sólo el municipal-, con el fin de aprovechar y potenciar la heterogeneidad. Con ello se lograría mayor flexibilidad para captar y potenciar la diversidad.

---

<sup>14</sup> Tanto dentro de un orden de gobierno como entre ellos. Esto significa que no conviene descentralizar únicamente hacia un ámbito, el municipal, por ejemplo, como si este órgano fuera homogéneo.

*Intermediación.* En todos los países se configura un orden intermedio de gobierno. Sin embargo, no se trata solamente de desarrollar la función de intermediación, sino que también debe cumplir –entre otros- con el propósito de fortalecer las sociedades regionales, convertirse en ámbito autónomo de participación/representación y asumir la condición de filtro que impida la fragmentación municipal, como la base del clientelismo intraestatal.

Es fundamental que cualquier propuesta de descentralización contenga la constitución de un esquema de intermediación entre los ámbitos nacional y local. Este es uno de los principales escollos, ya que coexisten algunos modelos de órganos de gobierno superpuestos, desarticulados y contradictorios que se niegan entre sí. En otras palabras, no se trata del número de órdenes, sino de la lógica de funcionamiento y de articulación que tenga cada uno de ellos.

El gobierno intermedio permite romper con la marcada bipolarización local/nacional que se produjo inicialmente, asociada ésta a la presencia de múltiples órganos o a su ausencia<sup>15</sup>. La tendencia actual es hacia la simplificación y la constitución de este orden intermedio, sobre la base de la prioridad que se asigna a la entidad de origen político autónomo sobre la puramente administrativa independiente: las corporaciones de desarrollo regional resignan su existencia en beneficio de las corporaciones en Colombia, de las prefecturas en Bolivia y de los Estados en Venezuela. En todo caso, se percibe que es inconveniente tener más de tres niveles interrelacionados, aunque sea posible, como en el caso colombiano, tener zonas especiales para la población indígena o por razones culturales y turísticas particulares.

En Chile, después de “devaluar” las gobernaciones provinciales, se trabaja con las intendencias, mientras en Bolivia se lo hace con prefectos delegados para la desconcentración administrativa; en Colombia, con gobernaciones soberanas, y en los países federales, con los Estados. En Chile, los gobiernos regionales actúan como núcleo de interrelación entre la descentralización y la desconcentración. En Bolivia, los prefectos departamentales vinculan la delegación con la representación.

Es imprescindible constituir el orden intermedio a través de la búsqueda de un justo empate entre los órganos de representación (consejos provinciales o departamentales) y de delegación (corporaciones de desarrollo); en-

---

15 Colombia tiene regiones, departamentos y provincias. Chile y Ecuador, regiones y provincias.

tre los descentralizados funcionalmente (bancos de la vivienda) y territorialmente (municipios); entre órganos piramidales (sectoriales) y paralelos (comunales). Entre ellos existe yuxtaposición de competencias, se originan de manera diversa (por delegación, por elección directa o indirecta) y tienen distintas funciones.

*Competencias.* De manera directa, como en Chile, o progresiva, como en Venezuela, las competencias en el plano local aumentan, sea por el incremento de las demandas en ese ámbito, por la solicitud de los gobiernos locales o por los traspasos de los órganos centrales. Sin embargo, este crecimiento no tiene sentido si el órgano correspondiente no tiene capacidad de asumirlas, sobre todo allá donde, como ocurre en Brasil y Ecuador, los municipios pueden hacer lo que crean conveniente, sin estar obligados a realizar nada<sup>16</sup>.

El debate del momento es sobre la necesaria correspondencia que debe guardar la modalidad y la profundidad en la transferencia de competencias con el incremento correspondiente de la capacidad de gestión (recursos, organización, etc.); en caso contrario, se entraría en una lógica “perversa”.

La existencia de competencias concurrentes o compartidas es necesaria en la medida en que permita la transterritorialidad de las decisiones, que la población tenga interlocutores y que abra la participación a distintos niveles, e impida la pérdida del referente nacional. Se requiere que las competencias exclusivas y concurrentes estén claramente definidas y que las autonomías no se confundan con autarquías.

Se deben fortalecer las competencias en los ámbitos local y provincial, de manera directa en aquellos gobiernos que tengan capacidad para hacerlo, y progresiva en los restantes. El orden intermedio no sólo debe ser un escalón dentro de la concepción vigente de los vasos comunicantes entre lo local y lo nacional, sino también fortalecerse con vistas a constituir un real gobierno intermedio y no de transición. El estímulo financiero puede ser una alternativa interesante para incentivar la mancomunidad y la coordinación de poderes locales.

---

16 A las competencias tradicionales se incorporan, por ejemplo, las de la policía, los recursos naturales, el desarrollo rural, el crédito, la producción, la educación, la salud y la emergencia y la prevención en catástrofes.

*Democracia local.* Las modalidades de participación y representación política se amplían con la elección popular y directa de las autoridades unipersonales y colectivas en Colombia, Venezuela, Chile, Paraguay y Bolivia. Buenos Aires (1996) y el Distrito Federal de México (1997) son las últimas ciudades en elegir democráticamente sus autoridades<sup>17</sup>.

Ecuador y Brasil corrieron distinta suerte. El primero se estancó en el proceso, mientras el segundo ha ampliado las formas de participación y representación política. Mediante la legislación sobre referéndum (Venezuela), consulta municipal, cabildo abierto, veeduría ciudadana (Colombia) y defensoría del pueblo (Paraguay), se busca incrementar la presencia ciudadana.

También hay nuevos cauces institucionales de participación. Por ejemplo: por grupos de población (mujeres, negros, discapacitados), por la prestación/producción de servicios, por sectores o ámbitos territoriales (Brasil, Colombia), por los llamados presupuestos participativos (Brasil) o a través de planes estratégicos (Argentina, Chile). Hay que pensar en novedosos mecanismos institucionales como los señalados y que no sean exclusivamente políticos, sino también cívicos, gremiales, de género, de carácter territorial y culturales, entre otros.

*Finanzas.* Existe una marcada tendencia al incremento de los recursos en los ámbitos local y medio, sobre la base de mejorar la captación de los recursos locales, redefinir los ingresos propios y redistribuir los recursos de manera transparente –mediante ley–, para resolver las inequidades regionales y municipales. El tema de la autonomía económico-financiera debería profundizarse, pero sin destacar las respectivas relaciones con las políticas macroeconómicas.

Es necesario determinar los mecanismos adecuados para la transferencia y la oportunidad de los recursos, eliminar la discrecionalidad (que fortalece el clientelismo y la corrupción) y no estimular la dañina pereza fiscal. Pero, así como se deben distribuir armónicamente los recursos para generar equidad territorial, también hay que asignarlos equitativamente entre los distintos ámbitos del Estado.

---

17 Este hecho representa la culminación del ciclo de ampliación de la representación en América Latina, que se inició con la elección popular de alcaldes en Colombia (1996), y el comienzo de la participación (v. Carrión 1997).



Colombia incrementó los ingresos municipales en un punto porcentual por año respecto de los ingresos corrientes de la nación, hasta alcanzar 40% de los ingresos fiscales en 2001: 22% para los municipios y 18% para el ámbito departamental. Estos recursos se destinarán a educación (30%), salud (20%), agua y saneamiento básico (20%), recreación, cultura y deporte (5%), y el resto de libre de inversión. Por su parte, Chile creó el Fondo Común Municipal, que redistribuye el 50% de los ingresos de bienes raíces y de circulación vehicular. Finalmente, en el Ecuador la reforma constitucional de 1995 estableció que 15% de los ingresos netos del Estado deben ser transferidos a los organismos seccionales autónomos.

*El territorio.* Sin duda, la actual división territorial de muchos de nuestros países está obsoleta. La nueva condición urbana del continente, la pérdida de su razón de ser por muchas provincias-departamentos-Estados y la automatización territorial, entre otras, muestran una falta de correspondencia entre la sociedad y la división político-territorial del Estado. Sin duda, esta situación obliga a pensar bajo el principio de la “democracia territorial”, con el fin de romper con los desequilibrios existentes.

Ello exige iniciar un nuevo proceso de territorialización: los municipios metropolitanos deben descentralizarse o recentralizarse (mancomunidades), definirse provincias especiales, regiones culturales (pueblos indígenas) y naturales, y repensar el tema departamental. Parece no deseable tener más de tres órdenes de división político-territorial, con las respectivas condiciones de excepción: la provincia, con territorios especiales, y el cantón, con distritos.

Estos son algunos ejemplos. Chile definió 13 regiones con gobiernos regionales, personalidad jurídica y recursos propios. Tienen un intendente designado por el presidente y consejos regionales elegidos de manera indirecta por los concejos municipales. Colombia definió cuatro órdenes de gobierno: departamentos, municipios, distritos (Bogotá, Cartagena, Santa Marta) y territorios indígenas, y dejar abierta la posibilidad de constituir regiones y provincias. Los seis ámbitos tienen autonomía, elección, gestión, administración y recursos autónomos.

En el Perú, la constitución de 1979 definió el desarrollo descentralizado del Estado a través de sus principios y de la necesidad de regionalizar el país. En 1990, el territorio se dividió en 11 jurisdicciones regionales, Lima y el Callao. Había una Asamblea Regional que se constituía con 40% de re-

presentantes elegidos directamente, 30% de alcaldes provinciales y 30% de grupos de base. Fujimori eliminó todo esto, y estancó el proceso.

*Municipalización.* En América Latina el uso del concepto municipio es muy amplio, pues cubija a los cantones en Ecuador, a las parroquias en Bolivia y a los municipios provinciales en Perú. Esta heterogeneidad o indefinición trae también muchos equívocos a la hora de las comparaciones. De todas maneras, se percibe un incremento del número de municipios que lleva hacia un complicado proceso de fragmentación.

En la actualidad, en América Latina existen alrededor de 16.000 municipios, cuando al principio de la década de los noventa eran 13.000. Esta tendencia se desarrolla con mucha más fuerza en el Ecuador, sobre todo con el proceso de redemocratización que se inicia desde principios de los ochenta: en los últimos 25 años nacieron casi tantos municipios como en toda la historia nacional, puesto que, de 114 en 1974, se pasó a 214 en 2001.

Las preguntas que quedan son evidentes. ¿Lo que estamos viviendo es parte del proceso de pulverización de lo nacional en beneficio de lo local? ¿Cómo asumir esas fracturas y diversidades que atraviesan la región, justo en un momento en que la globalización –antes que disolverlas- puede agudizarlas? Sin una propuesta real de descentralización, este proceso puede potenciar todos los vicios que arrastra y negar todas las virtudes que tiene.

Se debe detener el minifundismo municipal y provincial. La fragmentación territorial no significa necesariamente más democracia<sup>18</sup>. El municipio no debe ser el único órgano de la descentralización, porque, en caso contrario, no sólo uniformiza, sino también homogeniza, polariza y atrofia a la sociedad y al Estado.

La comparación de casos latinoamericanos muestra la carencia de un modelo de descentralización en la región, aunque hay tendencias generales que se comparten. Sin embargo, la profundidad y las características se especifican de manera diversa según el país. Así, tenemos procesos que ponen más énfasis en el conjunto del marco institucional (Colombia), en la parte

---

18 El proceso de descentralización europeo se sustentó, entre otras variables y a diferencia de América Latina, en la reducción del número de municipios. Como conclusión, de esta comparación inicial se puede afirmar, por un lado, que el incrementalismo municipal –en sus varias acepciones- es un límite para la descentralización y, por otro, que la recentralización territorial actuó como condición para la descentralización administrativa y política.

económico-financiera (Chile) o en la participación (Bolivia). Brasil tiene un ritmo lento pero sostenido. Perú involucre y hoy recupera su marcha. El Salvador piensa en un esquema de recentralización territorial para descentralizar. Y el Ecuador camina lentamente y con muchos tropiezos.

## La escena local en América Latina

### *El gobierno local*

En América Latina, con la redemocratización que se inicia a finales de la década de los setenta, se vive una nueva forma de proximidad entre la política y la ciudad, que supera la tradicional relación clientelar construida por los partidos, así como la ausencia de políticas urbanas. Por su parte, los procesos de globalización, reforma, modernización y descentralización del Estado están produciendo mutaciones notables en la relación política/ciudad, en la que el municipio aparece como actor fundamental.

La imposición hegemónica del aparato municipal sobre los otros órganos de gobierno es el principal cambio en la profundización de la gestión local<sup>19</sup>. La municipalización de la escena local, afirmada en el fortalecimiento de los gobiernos municipales, en desmedro de otras instituciones públicas y privadas, es un hecho. En las grandes ciudades se amplía su base social de sustentación, se incrementan sus competencias y surgen inéditas responsabilidades que desbordan su tradicional radio de influencia y jurisdicción territorial.

El municipio, depositario central del proceso, se constituye cada vez con más fuerza en el eje hegemónico del gobierno de la ciudad, en el que participan múltiples órganos. La consolidación de la vía municipal del gobierno local, que lleva a la recentralización (posicionamiento) e internacionaliza-

---

19 Pero los municipios son distintos unos de otros; en el gobierno de la ciudad intervienen varios poderes bajo la forma multicefálica del poder local. La gestión de las ciudades se hace en el marco de una multiplicidad de poderes de distinto signo (público, privado, comunitario) y origen (local, regional, nacional), donde el municipio es un órgano más. En ellas, la gestión se realiza a partir de una constelación de poderes que hace que su gobierno tenga lugar desde un conjunto de órganos sociales dispuestos a la manera de un complejo institucional.

ción (cosmopolización) de la ciudad, significa también constituir un gobierno de totalidad, contrario al tradicional municipio de servicios.

Este proceso no es homogéneo. Unos municipios tienen mayor dinamismo que otros, sea por su ubicación en la red urbana nacional e internacional o porque han logrado un posicionamiento favorable en la coyuntura. También es un proceso heterogéneo porque, en el interior de la administración municipal, se producen cambios con distinta intensidad y bajo lógicas de gestión diferentes.

El ejecutivo municipal presenta una mutación, del municipio de notables (caciquil, patronal), hacia uno empresarial-moderno o hacia otro democrático-participativo, y se consolida así dos modelos de gestión en el gobierno de la ciudad. El primero define al alcalde como gerente y busca la eficiencia a partir de la administración de los servicios, al desarrollar la ciudad del mercado como salida a la ciudad del caos, sustentada en un modelo privatizador basado en una doble crítica: lo público es ineficiente, lo privado es eficiente, y lo estatal es centralización, lo privado, descentralización. El otro, que designa al alcalde como jefe de gobierno, tiene una visión de totalidad e incorpora la participación en su esquema de gobernabilidad, con el fin de resignificar a la ciudad de lo político.

Ahora bien, también existen modificaciones en el ámbito de los concejos municipales, y se observa su “debilitamiento” relativo en las siguientes situaciones:

- Con la profusión de las “empresas municipales”, que privilegian lo sectorial, las decisiones fundamentales de política urbana se trasladan, de los concejos municipales, originados por voluntad popular, hacia los directorios de las empresas, constituidos corporativamente<sup>20</sup>.
- Con el desarrollo de los “planes estratégicos” (planes de la ciudad y no del municipio), se constituyen cuerpos de decisión supramunicipales —a la manera de asambleas locales—, donde la representación se funcionaliza

20 La oferta de la empresa se rige por criterios de eficiencia mercantil y produce cambios significativos dentro del municipio y en su relación con los habitantes. Sectorializa el mercado en tanto cada servicio crea su propia clientela; especializa la acción municipal en los servicios (con lo cual las tasas tienden a imponer su lógica tributaria sobre los impuestos) y corporativiza la gestión pública. Así, limita las formas de representación social, segmenta a la sociedad y distancia al municipio de la población.

za con la perspectiva de encontrar la cooperación entre los sectores público, privado y comunitario.

- Con la necesidad de democratizar la toma de decisiones para definir prioridades de inversión, se generaliza el “presupuesto participativo”, donde las partidas las discuten con las organizaciones de base territorial (organizaciones barriales, comunitarias) y sectorial (salud, educación) de la ciudad.

Este debilitamiento relativo de los concejos municipales se produce en el contexto de crítica a lo político y de ampliación de la representación social, a través de cauces diferentes a los partidos. Mientras en el primer caso hay una representación sectorializada, corporativizada y delegada, en el segundo y el tercero hay un intento de ampliar la representación y de socializar el manejo de la ciudad más allá del ámbito municipal.

#### *La escena local*

La transformación del municipio proviene del Estado y sus reformas, pero también de su vínculo con la población. El profundo cambio por el que atraviesa el sistema político se observa en los tipos de liderazgo, en la participación popular y en los mecanismos de representación social. Hoy, en América Latina, todas las autoridades municipales, alcaldes y concejales, son electas democráticamente, sin que haya delegación de un órgano superior. Países como Ecuador y Brasil, que tienen una vieja tradición de autonomía política municipal, eligen ancestralmente sus alcaldes. Colombia inicia este proceso en 1986 y después siguen, entre otros, Bolivia, Venezuela y Paraguay. El ciclo de la “representación” por la vía electoral se cierra con la primera elección popular de los alcaldes de Buenos Aires (1996) y de la Ciudad de México (1997).

Este hito histórico de los gobiernos locales de la región significó, a su vez, profundizar la vía ciudadana de la “participación”, y abrió una nueva posibilidad para la salida a la crisis de gobernabilidad de la gran ciudad latinoamericana. Hoy la ciudadanía puede optar, tanto entre candidaturas a la alcaldía, como entre programas respecto al modelo de desarrollo urbano. Antes, la delegación de la autoridad y de su programa de gobierno desde un

poder vertical impedía interpretar la diversidad de la población y, además, interesar a la ciudadanía en participar en la solución de sus necesidades.

Uno de los aspectos sobre los que mayor incidencia tiene la elección popular del alcalde es la resignificación de lo público por la vía democrática. Primero, porque expresa la ruptura de un tipo de municipio delegado desde un poder central y distante hacia otro construido –inversamente– desde la comunidad y, por tanto, más próximo a la sociedad local. En este sentido, se convierte en el primer eslabón del nuevo poder público estatal. Segundo, por que hay una nueva forma de construcción de la voluntad colectiva de la ciudadanía, que surge de la discusión, el debate y la adscripción a los programas de gobierno propuestos, a las candidaturas, al llamado voto programático y a las consecuentes adhesiones que se suscitan. Esto no ocurría, porque no se debatía la ciudad desde una perspectiva de globalidad y menos desde una posibilidad de gobierno, porque era una realidad que no se cuestionaba y porque la población estaba enajenada de esa posibilidad.

La elección de las máximas autoridades de las ciudades metropolitanas introduce un elemento de equilibrio de poderes y permite augurar la posibilidad de la alternancia en el poder. Las ciudades capitales de América Latina construyen sus gobiernos municipales con un signo político distinto a los nacionales<sup>21</sup>, Esto, que podría ser un factor democrático de equilibrio de poderes, puede convertirse, sin embargo, en un motor innecesario de conflictos, debido al estilo de liderazgo que rige en el gobierno nacional. Las ciudades y sus gentes empiezan a sufrir los estragos: desinversión, informalización de las actividades urbanas y de las relaciones sociales, desinstitucionalización, etc.<sup>22</sup>.

---

21 Hoy, la mayoría de las metrópolis latinoamericanas tienen alcaldes electos de signo contrario al presidente de la República: Bogotá, Buenos Aires, Montevideo, Lima, La Paz y Brasilia. En el Ecuador, esta norma se cumple por partida doble: las alcaldías de Quito (Democracia Popular), Guayaquil (Social Cristiano) y Cuenca (Nuevo País) son de distinto partido político entre sí y en relación con el presidente electo (Roldosista Ecuatoriano), su vicepresidenta (MIRA) y el actual presidente interino (FRA) (1997).

22 Los casos más extremos son Lima y Quito. Lima fue el escenario de confrontación entre el presidente Fujimori y el alcalde Andrade, quien tuvo la primera intención de voto para la presidencia de la República. En 1997, Quito vivió la misma situación: el enfrentamiento entre el presidente Bucaram y el alcalde Mahuad.

El poder local se fortalece, sobre la base de tres puntales:

- Por la ampliación de los ámbitos de representación y participación de la sociedad en el Estado, que abriga un ensanchamiento de la democracia.
- Por el reconocimiento de la autonomía local, expresado en la posibilidad que tienen los municipios de diseñar las modalidades de gobierno que crean más convenientes. Este hecho representa un respeto a la diversidad y apunta hacia la descentralización estatal.
- Las autoridades locales electas obtienen el mandato de conducir y orientar el desarrollo urbano y, además, resignificar democráticamente lo público en la ciudad, en el poder y en el gobierno.

Con ello se desata un proceso de cambio de la sociedad local, que va más allá del hecho singular, pero significativo, de que los ciudadanos escojan a sus mandatarios mediante el sufragio. Esto abre una posibilidad para que la población pueda ejercer su condición de ciudadanía, y así se produzca un saludable refrescamiento de la escena local y una transformación importante de la organización del Estado en su conjunto.

Con la continuidad de los procesos electorales se fortalecen la escena y la democracia locales, existe un incremento paulatino del número de votantes en cada una de las sucesivas elecciones en este ámbito y, además, votan más personas que en los comicios nacionales. Se amplía la participación electoral y, por tanto, la base social de sustento de los municipios.

Nuevas fuerzas y movimientos políticos irrumpen y se expresan en las elecciones, y cuestionan el tradicional sistema político. De igual manera, emergen liderazgos legitimados en su trabajo local, proceso que impedía el anterior sistema político de delegación. Por ejemplo, en Colombia, los sacerdotes llegan a la alcaldía; en Bolivia, los dirigentes indígenas toman el poder municipal; en Chile, las mujeres asumen la responsabilidad y, en Brasil, lo hacen los dirigentes obreros.

Mediante las reformas estatales, el municipio ha potenciado la promoción de nuevos sujetos sociales debido a su condición estructural: es el aparato estatal más próximo a la sociedad civil y, por tanto, a la cotidianidad.

### **La hora del alcalde**

Por su carácter y profundidad, esta mutación originada en la escena local comienza a tener repercusiones en el territorio nacional. Por un lado, tiende a cambiar la forma de organizar el Estado mediante una transición de una estructura estatal organizada sectorialmente y delegada desde un vértice (presidencia de la República), hacia una de base territorial que privilegia la representación y la participación social. Así, la descentralización tiene la virtud de convertirse en la correa de transmisión de las transformaciones del centro hacia lo local y viceversa.

La reforma del sistema político, que desmonopoliza las candidaturas de los partidos políticos y autoriza la reelección de autoridades, trae efectos en los escenarios locales y nacionales. Permite una política de continuidad y destierra, en lo local, la anacrónica “ley del péndulo” (que tanto daño ha hecho al inaugurar el país o cantón con cada nueva administración), pero también abre la posibilidad de que se fortalezcan los partidos políticos y los caudillismos locales. Por otra parte, cambian las instancias y las modalidades de representación y participación sociales, y favorece su ampliación a la vez que relativizan la representatividad surgida en el seno de los partidos frente a la expresada por nuevos liderazgos y actores sociales inéditos. El remozamiento y la mayor participación y representatividad de lo local comienzan a tener alcance nacional.

Muchas alcaldías exitosas empiezan a alcanzar figuración política en ámbitos superiores y a disputar electoralmente las gobernaciones, las diputaciones, los ministerios y las presidencias: es cada vez más frecuente en América Latina que algunos alcaldes se conviertan en presidenciables. En Ecuador, por ejemplo, el 10 de agosto de 1992 ocurre un hecho inédito en la historia nacional: Sixto Durán Ballén, ex alcalde de Quito, asume la presidencia de la República; León Febres Cordero, ex presidente constitucional, se convierte en alcalde de Guayaquil, y Jamil Mahuad, ex candidato presidencial, llega a la alcaldía de Quito. Esta tendencia se confirma en 1996: Abdalá Bucaram, ex alcalde de Guayaquil, reemplaza en la presidencia a Durán Ballén, mientras los alcaldes de Quito y Guayaquil son reelegidos. Los cuatro provienen de cuatro partidos políticos distintos y ganan sus respectivas elecciones de forma polarizada.

Este hecho político novedoso se presenta en varios países de la región. Algunos de los actuales presidentes o candidatos presidenciales fueron pre-



viamente alcaldes de ciudades importantes: Armando Calderón, en El Salvador; Álvaro Arzú, en Guatemala; Fernando de la Rúa, en Argentina; Arnoldo Alemán, en Nicaragua, y Andrés Pastrana, en Colombia. A ellos hay que añadir ciertos ex alcaldes que llegaron a puestos expectantes en las campañas presidenciales en sus respectivos países: Manuel Camacho Solís, en México; Tabaré Vázquez, en Uruguay; José Francisco Peña Gómez, en República Dominicana, y Rodrigo Paz, en Ecuador, entre otros. En Europa, destacan los casos de Cesar Samapio, ex alcalde de Lisboa, que llega a la presidencia de Portugal, así como Jacques Chirac, ex alcalde de París, que gobierna los destinos de Francia.

¿Por qué los alcaldes de las grandes ciudades se transforman en candidatos presidenciales? ¿Se trata de un nuevo comportamiento político-electoral? Indudablemente que sí. Para su explicación, se pueden ensayar algunas de las siguientes hipótesis.

En primer lugar, el peso de las ciudades metropolitanas es cada vez mayor en la política de la hora actual de América Latina. En esa línea de reflexión, abonan la concentración de población en las ciudades –más aún del electorado–, la consideración de la ciudad como un actor relevante en los procesos políticos nacionales, el fortalecimiento de los poderes locales en el marco de la reforma del Estado y el progresivo proceso de urbanización de la política, entre otros. Además, el desprestigio de la democracia y sus instituciones proviene, en gran medida, de la lejanía física y funcional de los gobiernos respecto de la ciudadanía.

En segundo lugar, las políticas de descentralización revalorizan el rol de los municipios, que aparecen como los órganos estatales directamente vinculados a la cotidianidad y los más próximos a la sociedad civil. Hay un proceso de metamorfosis en la relación sociedad/Estado, que se expresa en la aproximación de la sociedad civil al municipio, y que fomenta nuevas formas de participación y representación de la ciudadanía y del otorgamiento de mayor poder a los órganos autónomos. Se les considera de servicio eminentemente urbano, capaces de promocionar –por su carácter omnipresente en el proceso de contacto con los habitantes– a nuevos sujetos sociales, como los jóvenes, deportistas, mujeres, ambientalistas, etc.

Los municipios, al menos de las ciudades metropolitanas, a diferencia de los otros organismos estatales, desarrollan múltiples tareas que en muchos casos, por su origen y significación, tienen influencia nacional. El

ejercicio del poder local genera menos desgaste político que el nacional, por el sentido que tiene la obra física y porque las demandas fundamentales de la sociedad se dirigen hacia el poder central. El desencanto que produce la crisis se canaliza preferentemente hacia ese ámbito, y revaloriza la acción alcaldicia. De esta manera, los municipios de las ciudades grandes se convierten en lugares donde los nuevos actores políticos tienden a manifestarse. Por esto los alcaldes tienen en la actualidad mejores posibilidades de reelección y, a su vez, un puesto privilegiado en la disputa por la presidencia de la República.

En tercer lugar, es cada vez más notoria la tendencia del redireccionamiento del sistema político, debido a la crisis de las ideologías y de las instituciones tradicionales –como el parlamento y los partidos políticos– que arrastran a sus actores hacia funciones distintas a las que desempeñaban.

En síntesis, las características del modelo globalizador, del ajuste estructural y de la urbanización están produciendo nuevas y más complejas formas de integración social. Se erosionan las creencias colectivas y se redefinen las identidades, tanto sobre la base de nuevas centralidades políticas como de la mercantilización de las relaciones sociales<sup>23</sup>.

En este contexto, la política y lo político reducen su condicionalidad de ser elementos unificadores de la vida social y resignan su cualidad de articuladores de las diferencias (Lechner et al., p. 9). La política estructurada originalmente alrededor de la ciudad-Estado o del Estado nacional, según el momento histórico que se trate, empieza a tomar posición alrededor de la tríada mercado-ciudad-Estado.

### Los límites a la descentralización

“Si el esfuerzo descentralizador se enfrenta a la inercia histórica y tradicional centralizadora, ¿cuáles son los factores históricos y estructurales que bloquean la descentralización?” Al intentar responder a esta pregunta formulada por Alfredo Rodríguez (p.56), se pueden señalar, al menos, los siguientes factores:

---

23 Un ejemplo de esta situación lo brinda la prestación de los servicios urbanos cuando define un tipo particular de relación: el ciudadano (criterio político) deja de ser tal para convertirse en usuario (consumidor), contribuyente (administrativo) o cliente (económico).

*La resistencia al cambio* se presenta como un obstáculo cultural y administrativo de las personas, los actores sociales y las instituciones para romper con los procesos inerciales en los cuales están inmersos. Se expresa cuando, por ejemplo, los profesores denuncian que la descentralización fragmentará sus demandas y, por tanto, su organización, pero también en el ámbito local, cuando las autoridades municipales se oponen a la participación ciudadana.

*El centralismo*, como una relación social que tiene su base de sustentación local y nacional, se opone a la descentralización en la medida en que sus actores principales pierden los privilegios que disfrutaban. El centro justifica su actitud por la supuesta incapacidad de los entes locales para asumir las nuevas competencias, porque la dispersión de recursos no permite el desarrollo o por la dificultad que entraña el control de la corrupción, entre otros.

El centralismo existe porque crea, para su reproducción, las bases locales que le permiten fortalecer las relaciones centro-periferia. En ese sentido, la vieja tradición municipalista, que caracteriza a países como el Ecuador, sirve como mecanismo para perpetuar las élites locales, estructuradas –a su vez– sobre relaciones patronales, gamonales y caciquiles. Sobre estas bases construyeron el poder político y económico los grupos dominantes locales.

De allí que un proceso de descentralización que redefine las relaciones de poder y diseñe una nueva organización estatal tiene resistencias en estos grupos locales vinculados –para su existencia y reproducción– con el centralismo. Por eso, en estos casos, la propuesta central del municipalismo gira alrededor de la distribución económica y no de un cambio en las relaciones de poder.

*El fiscalismo*. Según el centro, el incremento de las transferencias económicas, concebidas como gasto, debilita el gobierno y el desarrollo nacionales y, por lo tanto, tiene efectos en las variables macroeconómicas (inflación, déficit). Para la periferia, la descentralización debe adoptarse sobre la base de mayores ingresos de redistribución nacional, sin el incremento de nuevas competencias y de nuevos recursos locales. Esta polarización es terreno fértil para el clientelismo intraestatal.

*El municipalismo y el unilateralismo*, llevados al extremo, creen encontrar solución a todos los problemas. Se convierten en el actor central, el objeto y

el fin de la descentralización. Por ello se sostiene que, al crear más municipios y entregarles más funciones, se tendrá más democracia, eficiencia y desarrollo. Esta posición conduce a la pérdida de una perspectiva nacional de descentralización, a desconocer el tema crucial del gobierno intermedio y a homogeneizar el propio desarrollo local, al no reconocer la existencia de otros poderes locales.

Paradójica y desgraciadamente, en el Ecuador de hoy el municipio –como uno de los actores fundamentales– se ha convertido en uno de los factores más negativos para la descentralización. Según una encuesta realizada a las autoridades municipales, existe poco interés en la transferencia de nuevas competencias, en la ampliación de la democracia local y en el incremento de los recursos propios.

En general, las autoridades municipales no demandan más competencias, pero tampoco quieren el fortalecimiento de la democracia local. La participación popular y el mejoramiento de la representación social erosionaría las bases sociales sobre las cuales descansa su poder. La participación popular es aceptada sólo si no está institucionalizada y, además, bajo un esquema de cooptación que garantice y reproduzca la clientela.

En esta perspectiva, un incremento de competencias significaría no sólo más responsabilidades, sino también una transformación de la escena y sociedad locales, en tanto que ésta se ampliaría sobre la base de su complejidad y de la presencia de nuevos actores descentralizados, que tenderían a disputar la hegemonía clientelar clásica.

En síntesis, la vieja tradición municipalista que ha caracterizado al Ecuador y que ha sido uno de los aspectos que los ecuatorianos reivindicamos como algo positivo, es un aspecto negativo y regresivo, ya que ha consolidado élites locales muy fuertes, vinculadas directamente con el centralismo y estructuradas sobre la base de redes clientelares, caciques y patronos.

¿Qué es, entonces, lo que reivindican las autoridades municipales? Demandan más recursos, siempre y cuando sean de transferencia del gobierno nacional, sin que se obligue a los municipios a recaudar más eficientemente los recursos propios –lo cual evidentemente rompería con las formas tradicionales de relación clientelar que se han mantenido con la población– ni conduzcan a la llamada “pereza fiscal”.

*El localismo*, en tanto pierde de vista la relación centro-periferia y pone en primer plano lo local sobre lo nacional, se inscribe en la corriente del *small is beautiful*, que lleva a la atomización o minifundización de la política. Por esta vía puede sustituirse el autoritarismo central por el caciquismo local y la localización de la conflictividad social.

Por ello, en la medida en que se municipalice o localice el debate de la descentralización y se crea que los municipios, los alcaldes, lo local, son el eje de la descentralización, también se pierde de vista que se trata de una relación social particular, de colonialismo interno, que entraña la relación centro-periferia. La descentralización debe ser concebida como una propuesta de confianza nacional, que atraviesa todo el territorio y requiere de amplios consensos para su realización. El tema no corresponde al orden local –porque la suma de municipios no define un país-, sino al nacional, lo cual no se percibe desde los municipios ni tampoco desde el gobierno central.

## **Bibliografía**

Adrianzén, Alberto

1993 *Regiones ¿sí o no?*, Ed. Grupo Propuesta, Lima.

Boisier, Sergio

1997 “Centralización y descentralización en América Latina a mediados de los años 90”, en *Revista SIAP* no. 114, Cuenca.

Borja, Jordi

1987 *Descentralización y participación ciudadana*, IEAL, Madrid.

Carrión, Fernando

1996 *Gobiernos locales y descentralización*, FECS, Caracas.

1997 “Gobiernos locales y nuevos liderazgos en América Latina”, en *Revista Íconos* 3, FLACSO, Quito.

1998 “La constitución de un Estado descentralizado”, en *Descentralización territorial y su impacto en la gestión local*, ESAP, Cali.

Castells, Manuel y Jordi Borja

1998 *Local y global*, Taurus, Madrid.

- Coraggio, José Luis  
1997 *La descentralización, un día después*, Buenos Aires.
- Fernández, Gustavo:  
1997 *Privatización y descentralización*, ILDIS, La Paz.
- Forero, Clemente et al.  
1997 *Descentralización y participación ciudadana*, Tercer Mundo, Bogotá.
- Frank, Jonas  
1999 “Descentralización y relaciones intergubernamentales: experiencias europeas y lecciones para Ecuador”, en *Revista Íconos*, FLACSO, Quito.
- Lechner, Norbert, Manuel Rojas y Ludolfo Paramio  
1996 “Globalización, políticas y partidos”, en *Cuadernos de Ciencias Sociales* No. 87, FLACSO, Programa Costa Rica, San José.
- Muñoz, Francisco (comp.)  
1999 *Descentralización*, Tramasocial, Quito.
- Ojeda, Lautaro  
1998 *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en Ecuador*, Abya Yala, Quito.
- Ortega, Luis  
1998 “Descentralización autonómica”, en *Leviatán* No. 74, Madrid.
- Rodríguez, Alfredo  
1996 “La descentralización en América Latina”, en *Revista Foro*, Bogotá.

# Posibilidades de una ley marco de descentralización para la Comunidad Andina de Naciones

Rubén Vélez Núñez\*

## Presentación

El optimismo de la postguerra y el crecimiento de los gobiernos nacionales hasta llegar a la hipertrofia fueron las condiciones que permitieron conceptualizar al “Estado interventor”, el cual, posteriormente, se desarrolló con base en medidas centralizadoras. Fue este fenómeno mundial el que afectó en mayor o menor grado a todos los países de América Latina.

En estas últimas décadas, el Estado ha sido puesto en el banquillo de los acusados. En este punto vale citar algunos comentarios de Hugo Ordóñez Espinoza, en su conferencia dada en la Universidad del Azuay, en 1991, cuando dice:

“Al Estado se le imputan muy grandes delitos: estorba la vida del hombre, enerva y paraliza sus iniciativas, esteriliza el poder creador de las colectividades y los pueblos, persigue implacablemente a la libertad y, en cuanto puede, acaba con ella. Para algunos, el Estado es el enemigo público número uno de la libertad y el progreso. Ellos dicen que hay que tomar medidas contra él, si no para aniquilarlo por completo -ya que esto no es posible pues el Estado es un mal necesario e inevitable-, por lo menos para limitar su capacidad de hacer daño. Así sostienen que hay que mutilarlo o, al menos, maniatarlo...”

---

\* Secretario General del Parlamento Andino.

“Hay que achicar el Estado, porque ha crecido demasiado y se ha vuelto acromegálico, dicen los más; hay que racionalizar el Estado, sostienen los que piensan que la prepotencia ha hecho que el Estado pierda la razón y el juicio; hay que modernizar el Estado, propugnan otros, para quienes los males que él causa y trae, obedecen a que, desde hace mucho tiempo, no sigue el ritmo de la historia y se ha quedado rezagado. El hecho es que todos quieren reformar el Estado...”<sup>1</sup>

A nadie pueden sorprender los profundos cambios que ha sufrido el mundo contemporáneo en los últimos tiempos, cambios que han puesto de manifiesto la crisis del Estado y su incapacidad para adaptarse y asumirlos. A este Estado se le presenta la necesidad de replantear su papel dentro de la sociedad y, dentro de esta necesidad, surge la descentralización como una estrategia para mejorar la gestión pública.

Es importante señalar que la descentralización política del Estado contemporáneo debe conceptualizarse simplemente como un proceso de carácter político, que implica y exige la distribución territorial del poder público entre entidades políticas dotadas de autonomía y gobiernos propios.

Con la descentralización como estrategia, surge una nueva forma de gobernar, que expresa una clara tendencia a transferir el poder hacia dos direcciones opuestas: hacia arriba, a los organismos supranacionales, y hacia abajo, a núcleos más pequeños, para descentralizar la toma de decisiones. El objetivo, en ambos casos, es acercar el gobierno a los gobernados, dar mayor legitimidad al sistema y responsabilizar a los ciudadanos en la toma de decisiones que afectan su propio destino.

Así, la descentralización aparece como un instrumento idóneo para impulsar la participación de la sociedad civil, instrumento que permite que las instituciones estén en una situación de mayor proximidad con el ciudadano y crea las bases para que éste ejerza mayor fiscalización y mayor control hacia los representantes. Desde esta perspectiva, genera una presión para la elección popular de éstos, en todos los niveles, y obliga a las instituciones del Estado a responder efectivamente a las condiciones de exigencia de los ciudadanos, al abrir nuevos canales de interlocución entre el Estado y la so-

---

1 Ordoñez, Hugo. “Descentralización, desconcentración y regionalización: requisitos y viabilidad”, en “Cuenca y su Futuro”. CORDES. Universidad del Azuay. Azuay, p. 324.



ciudad. El resultado es un “Estado poroso”, con condiciones de circulación permanente con el resto de la sociedad, porque este Estado se coloca al “alcance de la mano”, en la medida en que las unidades político-administrativas más pequeñas se enmarcan en la actividad ciudadana.

Vuelvo a citar a Hugo Ordóñez cuando dice:

“Pero las cuestiones del Estado no deben ser jamás asuntos de moda. Sin embargo, entre nosotros lo son, y lo han sido con gran frecuencia, como lo son, en general, para los pueblos que marchan a la zaga de la historia y viven de la imitación y el trasplante, para resolver sus problemas. Estos países, y en esto nos referimos concretamente a los latinoamericanos, han seguido los modelos europeos, primero, luego los norteamericanos, y después han empezado a mirar los modelos asiáticos -los de Japón y los “cuatro tigres”- y se han puesto a imitarlos, a calcarlos... y, a la postre, los han falsificado y caricaturizado”.<sup>2</sup>

Es así cómo los países de la Comunidad Andina asumen la necesidad de modernizar sus Estados: toman al Estado como una creación del hombre y, por ende, eminentemente mutable y perfectible. Para alcanzar el desarrollo del Estado, se plantea la necesidad de su cambio y transformación. No obstante, esto debe ser dirigido por cada pueblo, de conformidad con sus necesidades específicas; es decir, allí donde exactamente lo necesite y en la medida y el modo adecuados, en la búsqueda de fortalecer sus procesos de democratización y descentralización. Para cumplir este propósito, es necesaria la conjunción de tres condiciones: la decisión política de los gobiernos, el proceso de concertación y la adecuación de los marcos jurídicos.

Al respecto, Ordóñez advierte: “Es necesario que le pongamos mucha seriedad y objetividad, mucho realismo, al debate sobre el centralismo y la descentralización; que lo desarrollemos sobre la base de realidades de nuestro medio claramente identificadas y definidas, pues sólo así podremos establecer la verdad objetiva del centralismo y sus alcances, y qué es lo que debemos hacer en cuanto a él, y cómo y cuándo.”<sup>3</sup>

---

2 Ibid. p. 326.

3 Ibid. p. 327.

No voy a profundizar en conceptos sobre descentralización, desconcentración y regionalización, en el ámbito del Derecho Público y del Derecho Administrativo, lo que, en parte, ya han hecho en forma brillante los expositores anteriores y que, además, estoy seguro lo comentarán los que vienen después. Tampoco pretendo profundizar sobre los cambios y tendencias mundiales que hacen más ostensible la necesidad de reformar el Estado; ni sobre la llamada tercera ola, donde se dice que no estamos en una era de cambio, sino en un cambio de era, en la que lo único constante será el cambio. Ni tampoco sobre la clara tendencia que existe en el mundo contemporáneo hacia la formación de grandes bloques, como paso previo hacia la total globalización de la economía; ni sobre los cambios tecnológicos, ni la necesidad de redefinir el Estado, pues, estoy seguro, estos puntos serán analizados con mayor profesionalismo y profundidad por los académicos de los cinco países que intervendrán en horas de la tarde.

Sin embargo, es importante expresar algunos criterios desde la óptica de la Comunidad Andina, según la cual la descentralización no debe entenderse desde la perspectiva de entidades localistas, aisladas y autónomas, sino, por el contrario, debe ser concebida como un conjunto de unidades interdependientes y coordinadas. El Estado central será el encargado de construir y dar sentido a esta mediación y coordinación, pues sin él las unidades locales carecerían de capacidad para sobrevivir. Así, el Estado será el hacedor de la territorialización de la globalidad.

Actualmente, y de manera paralela a los procesos de descentralización y el fortalecimiento de los procesos de autonomía territorial en los países de la región andina, se observa el fortalecimiento de los fenómenos de la internacionalización y la integración regional.

### **Posibilidades de una ley marco**

Por todo lo expuesto, el Parlamento Andino, en el marco de las funciones que le son propias y con base en el convenio de cooperación interinstitucional, suscrito con la Organización de los Estados Americanos, a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia, ha reconocido que la descentralización es una estrategia fundamental para el desarrollo de sus Estados y busca la armonización de los marcos jurídicos en esta materia, los cua-

les, hasta el momento, se han enmarcado dentro del contexto de las reformas constitucionales.

Inicialmente, estas reformas constitucionales tomaron las experiencias internacionales relacionadas con el tema como parámetro de estructuración, lo que provocó un intento de compatibilización normativa. Este intento, sin embargo, sólo se concretó en su etapa inicial, pese a que la integración creciente de los intereses y las relaciones internacionales requiere de una política continuada.

Para concretar el tema que se me ha asignado –Posibilidades de una Ley Marco de Descentralización para la Comunidad Andina–, es importante ubicar al Parlamento Andino en el contexto de los órganos del SAI, de acuerdo a su composición, atribuciones, competencias, alcances, etc., con el propósito de establecer su legitimidad en la propuesta de esta posible ley marco, a través del ámbito de su jurisdicción supranacional.

En este sentido, me permito exponer algunos breves comentarios sobre la base jurídica que haría posible la realidad de este propósito.

El nuevo reordenamiento mundial en materia normativa trajo consigo una joven figura jurídica, conocida como derecho de la integración o derecho comunitario. Éste se ha gestado desde hace dos décadas, con características propias hasta ahora desconocidas en el Derecho Comparado, y surge como una demanda de las instituciones económicas para amparar a nuevos actores sociales.

El Derecho Comunitario no es un derecho extranjero, ni siquiera un derecho exterior; es un derecho propio de los Estados miembros de una comunidad supranacional. Este derecho es tan propio de los Estados como su derecho nacional, y tiene la característica especial de prevalecer sobre la normatividad nacional de los países miembros. De este modo, el derecho comunitario es el instrumento jurídico que garantiza el ordenamiento jurídico de una comunidad de naciones.

El Derecho Comunitario tiene como fuente al Derecho Internacional y al derecho de los tratados internacionales en materia de integración, y como sus características más importantes se pueden señalar las siguientes:

- Aplicabilidad inmediata o autónoma. Lo que se refiere a que las normas de derecho comunitario se incorporan automáticamente al orden jurídico interno de cada uno de los Estados miembros, sin necesidad de norma alguna de derecho interno que las adopte.

- Aplicabilidad directa. Consiste en la capacidad para generar derechos y obligaciones en los ciudadanos de los Estados miembros reconocidos, y que los faculta para exigir ante sus jueces nacionales el reconocimiento de los derechos que les confieren los tratados, reglamentos, disposiciones y acuerdos, entre otros.
- Aplicabilidad de los jueces nacionales. Determina que todo juez nacional de los Estados miembros es, al mismo tiempo, juez comunitario.
- Supremacía. Impone que las normas comunitarias tienen jerarquía superior a las normas de derecho interno de los Estados miembros.

En el contexto del derecho comunitario, el Parlamento Andino -en ejercicio de las atribuciones que le fueran otorgadas en el protocolo modificatorio del Acuerdo de Cartagena-, si bien no tiene poder colegislador, debido a la falta de legitimidad por no haber concluido los procesos de elecciones directas de sus representantes, sí tiene la facultad de participar en la generación normativa del proceso de integración, mediante sugerencias a los órganos del sistema sobre los proyectos de normas de interés común, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

En razón de la importancia regional de la descentralización y la pertinencia de una ley marco, el Parlamento Andino, como órgano deliberante de la Comunidad Andina de Naciones, en cumplimiento de sus objetivos y atribuciones, ha realizado, hasta ahora, las siguientes acciones para promover la armonización normativa, con una política continuada en este tema:

- El noveno período ordinario de sesiones (1992) en Caracas, Venezuela, promovió, a través de la decisión No. 471, la participación de los gobiernos locales en el proceso de integración andina.
- En noviembre de 1997, el Parlamento Andino, en coordinación con la ESAP y la Asociación de Municipalidades de Colombia, Perú y Ecuador, promocionó y llevó a cabo el “*Primer encuentro de municipalidades de los países del área andina*”, cuyo objetivo fue el intercambio de opiniones sobre las experiencias adquiridas en el proceso de descentralización, en los distintos aspectos relacionados con el régimen municipal.

- El Parlamento Andino, de igual forma, ha impulsado la constitución de la Junta de Alcaldes Andinos, así como la realización de eventos que favorecieran su conformación y desarrollo, a pesar de que esta iniciativa todavía no haya alcanzado su óptima materialización<sup>4</sup>.

Con todos estos antecedentes, se ha concretado el seminario regional de “Descentralización y participación ciudadana en los gobiernos locales”, promovido por la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Secretaría General de la OEA (UPD/OEA), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Secretaría General del Parlamento Andino, para contribuir fructíferamente al proceso de integración a través de una propuesta de ley marco sobre descentralización y gobiernos locales.

A partir de estos objetivos, el seminario planteó las siguientes metas:

- Facilitar el análisis comparativo de la legislación nacional relacionada con la descentralización en los Estados de la región andina, a los efectos de desarrollar nuevos conocimientos en la materia.
- Facilitar la actualización y el intercambio de experiencias y conocimientos entre actores, legisladores, funcionarios de los poderes ejecutivos, la academia y representantes de organizaciones de la sociedad civil sobre los procesos de descentralización en la región andina.
- Identificar los temas de interés común, los principios doctrinarios, las instituciones nacionales y locales y las aplicaciones de procedimientos que puedan ser útiles para el impulso de los procesos de descentralización, así como la instrumentación jurídica que éstos requieran.
- Crear la Comisión Legislativa Andina sobre descentralización, gobiernos locales y la sociedad civil, que contribuya a ampliar y fortalecer los espacios de negociación y debate en los congresos andinos, y que promueva la generación de políticas y propuestas de ley relacionadas con la participación de la sociedad civil en los procesos municipales de toma de decisiones.

---

<sup>4</sup> *Parlamento Andino, actos decisivos, decisiones y resoluciones, 1980-1998*. Compilación y edición: Dr. Rubén Vélaz.

- Promover la elaboración del marco referencial político, legal e institucional, que facilite el análisis y la discusión de propuestas de reformas a las leyes de descentralización, gobierno local y participación ciudadana.
- Desarrollar un modelo de legislación regional que armonice las diferentes legislaciones nacionales sobre el tema.
- Institucionalizar una verdadera asociación andina de municipalidades, con actores directos en el proceso de integración andina.

Finalmente, el resultado que se obtendrá en la conclusión de este seminario se convertirá en un importante documento que sirva a los líderes políticos como un instrumento de reflexión sobre la importancia del acercamiento de los gobiernos locales entre sí y del desarrollo de la participación ciudadana, con el fin de hacer más eficaces los procesos de descentralización en la subregión andina, de manera que se justifique la creación de la ley marco, cuyos presupuestos los expondrá el doctor Galo Chiriboga, en su tema.

## El contexto público de la descentralización

Anne-Marie Blackman\*

En los últimos años, casi todos los países del hemisferio han pasado por transformaciones de orden político, económico y social. Estas transformaciones se han dado en el contexto de una serie de influencias a niveles subregional e internacional, tales como los esfuerzos de integración, la creciente globalización de los mercados, entre otras.

Un aspecto notable de este profundo proceso de transformaciones es el hecho de que prácticamente todos los Estados del hemisferio hayan emprendido el camino de la descentralización, el establecimiento de gobiernos locales y la promoción de la participación ciudadana en los asuntos públicos, sobre todo en los niveles subnacional o local. Los orígenes de este fenómeno descentralista surgen de distintos contextos y en variadas circunstancias, muchas veces como parte integral de esfuerzos de reforma y modernización estatal. Tras años de una gestión pública de enfoque centralista, hasta autoritario en algunos casos, el péndulo de la historia está en proceso de volver hacia el lado del poder local, tendencia que ha sido denominada la “revolución silenciosa”. Poco a poco, ajustes y reformas institucionales tendientes a establecer la descentralización político-administrativa, fiscal y económica están siendo llevados a cabo mediante reformas constitucionales y legislativas y políticas ejecutivas.

---

\* Especialista principal, Unidad para la Promoción de la Democracia, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

Así se refleja una preocupación hemisférica por establecer sistemas de gestión pública en mayor sintonía con nuestros tiempos. Los gobiernos locales están, en muchas instancias, en el núcleo de las reformas y los esfuerzos de modernización. La descentralización se perfila como un marco de políticas y, al mismo tiempo, como un instrumento para hacer frente a los distintos desafíos de gobernabilidad de la región.

No cabe duda de que los procesos de descentralización iniciados en distintos países, hace aproximadamente una década, en algunos casos más, todavía no están cerca de ser completados. Posiblemente, una de las lecciones más importantes que se podría desprender de los procesos de descentralización establecidos en países como Estados Unidos o la Unión Europea, es la consolidación de los mismos en el largo plazo.

En América Latina, los procesos de descentralización han venido desarrollándose a ritmos distintos y según modelos distintos. En algunos casos, se trata de fortalecer, de recuperar, de reinventar esquemas establecidos en otra época y, en otros, de abrir caminos y marcos totalmente nuevos. Los procesos son tan variados como el espectro de Estados que integran el hemisferio y, por lo tanto, no creo que sea posible calificar la descentralización en la región como un proceso homogéneo, por la gran variedad de proyectos en curso, de experiencias y de marcos institucionales. Aquí, en la Comunidad Andina, se perfilan experiencias tan distintas como las de Bolivia y Colombia, y se aprecia la misma diversidad de experiencias en la subregión de Mercosur. Por ejemplo, en los casos de Brasil y Argentina, dos Estados de sistema federal. En el istmo centroamericano hay, además, otra dimensión, puesto que los todavía incipientes y frágiles procesos descentralizados se enmarcan en los esfuerzos de democratización, pacificación y reconciliación nacional, tras años de conflicto civil en esa subregión. Los Estados de la Comunidad Caribeña (CARICOM), independizados en las décadas del sesenta y del setenta, a pesar de su limitada extensión territorial, también se encuentran en proceso de redefinir y de fortalecer sus sistemas de gobernabilidad local y comunitaria.

A pesar de las notables diferencias en los procesos de descentralización del hemisferio, se pueden identificar tendencias comunes. Por ejemplo: por primera vez en varios países se ha introducido la elección popular de autoridades locales, responsables ante el electorado local, innovación tendiente a ampliar el espacio democrático. Según un analista internacional, un mayor



número de autoridades locales ha sido elegido en el hemisferio desde comienzos de la década del noventa, que a lo largo de los últimos doscientos años.

Otro aspecto común a todos los procesos es el acercamiento de las autoridades estatales, es decir, locales, a la comunidad, lo que ha ampliado oportunidades para una permanente interacción entre ciudadanía y Estado en el medio local. El poder local ofrece una opción alternativa, más asequible o factible, para la resolución de problemas locales y de interés comunitario, y más oportunidades para la creatividad y las iniciativas locales. El reordenamiento territorial que implican los procesos de descentralización ha significado en algunos países que, por primera vez, algunas poblaciones en zonas rurales, alejadas o marginales, dispongan de mayor acceso a instancias estatales, como el municipio, para conseguir una atención más inmediata a sus necesidades diarias o prioritarias.

También se puede apreciar que los procesos de descentralización no son procesos de progresión lineal. Dentro del mismo país, y según las circunstancias coyunturales, se avanza, se retrocede o se estanca en el proceso de descentralización.

Con distintos matices, el debate sobre la descentralización gira en torno a la transferencia de competencias del nivel central a los niveles locales, sobre todo en la entrega de servicios esenciales, tales como salud y saneamiento básico, educación e infraestructura básica. La base fundamental de todo el proceso es la descentralización fiscal y, a lo largo del hemisferio, continúa el debate acerca de la adecuada división de tareas y la correspondiente asignación de recursos entre los actores principales de la gestión pública: gobierno central y, en dependencia del sistema vigente, poderes estatales, departamentales, provinciales o municipales.

Seguramente, todos ustedes estarán conscientes de la complejidad de estos procesos. Si bien la descentralización se ha perfilado como un marco, y al mismo tiempo como un instrumento básico de reforma estatal, a través del hemisferio deja planteada una serie de interrogantes fundamentales. Por ejemplo: ¿cuáles son los propósitos u objetivos fundamentales de la descentralización?; ¿cuáles son los modelos más apropiados de descentralización fiscal dentro del contexto macro-económico nacional?; ¿cuáles son los mecanismos más adecuados para la transferencia de responsabilidades del nivel central a los niveles sub-nacionales?; ¿cómo resolver la enorme disparidad

que puede existir en la capacidad operacional entre municipios en un mismo país, y cómo apoyar a municipios de menor capacidad? Es más, quedan pendientes, en varios países, aspectos fundamentales de todo el proceso, como, por ejemplo, el marco jurídico general de la descentralización y las normas y los arreglos institucionales adecuados para establecer un proceso de descentralización de acuerdo a las circunstancias nacionales.

Quizás, hoy en día, uno de los desafíos más grandes para los procesos de descentralización de la región es la capacidad para demostrar mejoras apreciables en el nivel de bienestar socio-económico de los países, en un contexto de renovación democrática. Para citar sólo uno de los varios estudios internacionales sobre el tema, un informe de la organización Inter-American Dialogue, con sede en Washington, D.C., publicado en el presente mes, pronostica un futuro oscuro para la región y pone en tela de juicio la capacidad de las recientes reformas de modernización, para producir dividendos de crecimiento equitativo y bienestar socio-económico.

Una consideración fundamental, sin embargo, es que la democracia, por sí misma, no es garantía de bienestar socio-económico. Por otra parte, podemos pensar en regímenes autoritarios, no sólo en este hemisferio, que han logrado cierto grado de eficiencia y prosperidad económica, pero a un costo social más bien alto. La consolidación de la democracia, tarea de esfuerzo permanente, puede ser considerada como una condición esencial para avanzar en el proyecto socio-económico, pues deja sentadas las bases para un trabajo concertado de todos los sectores sociales. Con palabras de la Carta Constitutiva de la Organización de los Estados Americanos, "...la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región". De la misma manera, cabe recordar que la descentralización ofrece nada más y nada menos que un marco de oportunidades, de espacios, para las iniciativas, las aspiraciones y la atención a las necesidades y prioridades locales.

Un desafío importante estriba en la necesidad de una conceptualización más integral de la descentralización, que sería importante reforzar a través del hemisferio. Obviamente, no existen fórmulas uniformes aplicables a todos los países. Cada país encuentra su propio camino, con base en sus tradiciones y cultura, su evolución institucional, el diálogo y una visión compartida del futuro como resultado de procesos de construcción de consenso, para mencionar sólo algunos factores. También es evidente que la exis-

tencia del marco jurídico adecuado no garantiza la puesta en marcha de un proceso adecuado de descentralización. En la interpretación de ese marco general son esenciales políticas específicas, estrategias, instrumentos y mecanismos.

Otro desafío planteado por los procesos de descentralización es la adecuación y la transformación de los papeles tradicionales de los principales actores estatales: autoridades centrales y locales. El papel de las autoridades centrales -incluidas las autoridades legislativas- en la determinación de políticas, la preservación de la cohesión social y de la estabilidad económica es clave. No obstante, en el proceso de descentralización también se transforma este papel de ejecutor: la autoridad central se convierte en catalizador, regulador y promotor de políticas para favorecer una sólida gobernabilidad nacional, mientras que las autoridades locales asumen plenamente las mismas responsabilidades en el contexto local. En este orden de ideas, quizás los debates sobre la promoción de reformas “desde arriba” y “desde abajo” sean un tanto académicos. Aunque parecería en este momento que, por lo general, las reformas estatales han sido impulsadas desde arriba, es decir, desde el nivel central, en el esquema de la plena transformación de los papeles, los niveles centrales y locales se convierten más bien en interlocutores, con una retroalimentación permanente sobre el impacto de las políticas nacionales en el nivel local y viceversa.

El desarrollo institucional y el fortalecimiento de capacidades son dos retos fundamentales. Quisiera hacer una reflexión sobre el hecho de que es posible que, en la reforma institucional, las mayores dificultades no necesariamente son de orden técnico. La problemática que plantea la descentralización es la de dejar firmemente establecido en las sociedades de todo el hemisferio un nuevo paradigma. Si el modelo centralista ha de dejar camino a uno de descentralización, es fundamental este cambio psicológico. Es esencial que el desarrollo institucional sea enfocado en tres sectores principales:

- Autoridades centrales, con el objeto de fortalecer su capacidad para afianzar el marco de políticas de la descentralización.
- Autoridades locales, con el objeto de fortalecer su capacidad para cumplir con los mandatos del electorado.

- La sociedad civil en todas sus expresiones y formas organizadas, con el objeto de impulsar una participación informada y constructiva de la ciudadanía en temas locales.

Cabe destacar la participación ciudadana como un componente esencial, si no indispensable, de los procesos de descentralización. Esta participación podría convertirse en una manera de fortalecer la democracia representativa, al crear lazos más sólidos entre la sociedad y las instancias del gobierno y al fomentar la capacidad de los actores de la sociedad civil, para influir en el proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas que más directamente afectan a su vida diaria. Otro reto muy importante es el de establecer un diálogo permanente entre la sociedad civil y las autoridades locales, con miras a la consolidación de una cooperación solidaria.

Este fortalecimiento institucional implica la búsqueda de fórmulas y mecanismos más eficaces de gestión pública: adecuación de la gestión pública a la nueva gobernabilidad descentralizada, para tomar en cuenta la amplia gama de actores de la sociedad civil; reformulación o creación de servicios de apoyo a la descentralización, incluidos bancos de datos, tecnologías y herramientas apropiadas, y políticas de comunicación social para sensibilizar a la ciudadanía. El fortalecimiento institucional también implica permanente seguimiento, evaluación y evolución de los procesos. El fortalecimiento institucional, eventualmente, podría contemplar la profesionalización de la carrera municipal; es decir, la formación de un cuerpo de profesionales con experiencia y sólidos conocimientos técnicos. Entre otras, sería interesante analizar la experiencia de Estados Unidos con los llamados *city managers*.

Considero que la sistematización de la participación ciudadana en todas las etapas de la toma de decisiones sobre políticas públicas es otro desafío pendiente. Si bien uno de los grandes avances de los últimos años ha sido el reconocimiento de la importancia de la participación ciudadana, y sobre todo en el nivel municipal, parecería que todavía esta participación no se da de una manera sistemática. Existe a lo largo del hemisferio gran número de organizaciones de la sociedad civil -entidades sociales de base, fundaciones, ONGs, asociaciones comunitarias, juntas vecinales y otros- que ya forman una base sólida para la organización de la participación ciudadana en los gobiernos locales. Sería importante incorporar de manera sistemática a estas

organizaciones en el proceso de toma de decisiones, como interlocutores, como agentes de cambio, de consulta, de ejecución, de evaluación de políticas públicas, y asegurar una articulación permanente entre estas instituciones y los niveles central y local, para la formulación y la implementación de políticas de desarrollo y como parte integral del proceso político. Asimismo, es esencial fortalecer a aquellas organizaciones capaces no sólo de generar acciones en beneficio del conjunto social, sino también de ser agentes multiplicadores. Ampliar la participación ciudadana para asegurar la participación de minorías tradicionalmente excluidas, como mujeres, jóvenes, poblaciones indígenas, comunidades negras y otras, es parte integral de este desafío.

En conclusión, no puedo dejar de destacar que los temas de la descentralización y la participación de la sociedad civil forman parte de la agenda hemisférica definida por los Estados miembros de la organización, y han sido identificados para una acción cooperativa por las autoridades hemisféricas más altas, los jefes de Estado y de gobierno de las Américas. Por lo tanto, la OEA ha estado brindando su apoyo a todo el proceso, al servir de foro de intercambio de experiencias y de opiniones.



**La descentralización en la  
Comunidad Andina de Naciones  
Enfoque comparativo**





# Balance comparativo de la descentralización en los países de la Comunidad Andina

Lautaro Ojeda Segovia\*

## Introducción

El objetivo de este trabajo es ofrecer un balance comparativo de los principales temas y problemas de la descentralización en los países del área andina y de sus perspectivas, sobre la base de los casos presentados en el seminario andino “Descentralización y Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales”, organizado por la FLACSO, el Parlamento Andino y la Unidad para la Promoción de la Democracia, de la Secretaría General de la OEA, durante los días 18 y 19 de noviembre de 2001<sup>1</sup>, y de otros documentos.

El balance está organizado en torno a siete ejes temáticos: fundamentos de la reforma, principales hitos normativos, recursos y mecanismos financieros, participación social, resultados más destacados, problemas comunes y perspectivas.

Es necesario tener presente que, en el pasado reciente, se han realizado análisis comparativos respecto de algunos procesos de descentralización, tanto de países federales como unitarios, en América Latina. Tal es el caso, por ejemplo, del estudio comparativo realizado por CLACSO en 1986-

---

1 Las ponencias presentadas fueron: Carlos Mascareño, “Balance de la descentralización venezolana: logros, limitaciones y perspectivas”; Fabio E. Velázquez C., “La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática”; Diego Peña Carrasco, “Ecuador: descentralización y participación ciudadana. Proyecto de estudio e investigación”; Alberto Andrianzén, “La descentralización en el Perú”, y José Blanes, “La descentralización en Bolivia: avances y retos actuales”.

\* Sociólogo, investigador social y profesor universitario.

1988 alrededor de las políticas de descentralización en varios países latinoamericanos. Los resultados de dicho estudio fueron publicados en 1989.

Tal estudio comparativo estuvo dirigido por Jordi Borja y Fernando Calderón, y participaron en él investigadores de distintos países de América Latina, pertenecientes a varios centros miembros de CLACSO. Este trabajo pretendió elaborar un panorama completo respecto de cuatro dimensiones: organización político-administrativa de los gobiernos locales; las diversas formas de organización y gestión municipal; la estructura y las características de la hacienda municipal y las características de la función pública municipal, especialmente las referidas a capacitación para la gestión y a los recursos humanos. El estudio se realizó en ocho países: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

Seis años más tarde, en 1995, el Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas, PGU, en colaboración con la Sociedad de Cooperación Técnica del gobierno alemán (GTZ) publicó los resultados de informes nacionales sobre descentralización en ocho países: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Perú, México y Venezuela.

El Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, a cargo de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, con la colaboración de la Sociedad de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), ha realizado varios estudios, eventos y publicaciones sobre el tema de la descentralización fiscal en América Latina que, sin duda, contribuyen a alimentar e iluminar el debate sobre temas claves para el desarrollo y el fortalecimiento de los procesos de descentralización, pero a la vez configuran de mejor manera la agenda de trabajo de académicos, y quizá de los políticos, sobre este tema de trascendental importancia para el futuro económico, político y social de América Latina.

Otros organismos internacionales, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (CERCADEL), del IULA, USAID, han realizado estudios, foros y eventos sobre diversos tópicos de la descentralización. Numerosos centros académicos ecuatorianos, públicos y privados, se han preocupado igualmente de estos temas, con énfasis en su realidad local.

En fin, el tema de la descentralización ha generado una amplia bibliografía. De allí que este trabajo aspira –al igual que otros similares– a contribuir para el debate que se desarrolla con diversas intensidades y particularidades en los países de la Comunidad Andina.

### **Análisis comparativo de los fundamentos de la descentralización en los países andinos**

Durante la década de los sesenta, las democracias de Colombia y Venezuela estaban centradas políticamente. En Colombia, todos los cargos políticos del gobierno nacional eran designados y no elegidos. El Presidente designaba a los gobernadores provinciales, quienes, a su vez, designaban a los alcaldes municipales. En Venezuela, los gobernadores estatales eran designados y los alcaldes eran elegidos a partir de listas partidarias fijas y cerradas. Desde 1878 hasta 1942, los alcaldes fueron designados directamente por el Presidente. En 1942, un nuevo código municipal autorizó elecciones directas, pero estuvo vigente sólo cinco años. De 1949 a 1987, no se realizaron elecciones locales, los concejos municipales fueron totalmente abolidos y, una vez más, los alcaldes fueron designados por el gobierno central.

Desde finales de la década de los setenta, con diversos ritmos e intensidades, los países andinos cuestionan al Estado, unitario o federal, y lo califican de obsoleto, inoperante e ineficiente. Las razones específicas para emprender procesos de reforma del aparato estatal son diversas.

En Bolivia, las demandas de descentralización se articularon alrededor de los movimientos cívicos, de las luchas regionales que se desarrollaron paralelas a las diversas formas de caudillismo y expresaron la profunda fragmentación del país. Mientras los movimientos cívico departamentales habían avanzado en su protagonismo, no pasaba lo mismo en los partidos políticos; éstos se mostraban reticentes a enfrentar el tema. A estas razones habría que agregar el debilitamiento del Estado empresario y la comprobación de que la corrupción había alcanzado niveles insospechados.

En Perú, la “situación explosiva, a la que llevó el centralismo agobiante y un Estado intervencionista, ineficaz y sobredimensionado, así como las crecientes demandas”<sup>2</sup>, tornaron imperativos los cambios en la estructura misma del Estado; es por ello que la Constitución de 1979 postula una organización estatal descentralizada.

---

2 Franz Thedieck/Eduardo Buller. “Descentralización de la Administración en el Perú”, en PGU, GTZ *¿Descentralizar en América Latina?*, Serie Gestión Urbana. Vol. 3, UNCHS, PNUD, BM, GTZ, Quito, 1995:200.

En el Ecuador, el Estado centralista, inequitativo y obsoleto es, sin duda, la principal causa de la demanda de descentralización, y actualmente de autonomía. El Estado unitario-centralista, señala Fernando Carrión, entra en crisis a raíz de la firma de los acuerdos de paz con el Perú y con el agotamiento del Estado petrolero.

Los argumentos más reiterados que se han presentado para reclamar la reforma del Estado ecuatoriano son la crisis, el desprestigio y, quizá, el agotamiento del Estado centralista, oligárquico; la pérdida paulatina de capacidad económica, política y administrativa del gobierno central; la mayor complejidad de las responsabilidades y atribuciones del gobierno central; la demanda de mayor autonomía de los niveles locales; la desilusión por los resultados de la planificación central y el aumento de las demandas por ampliar la participación y, por tanto, la democracia participativa en el aparato estatal y local.

Colombia inicia en forma temprana procesos de descentralización. Las causas inmediatas se encuentran principalmente en las movilizaciones ciudadanas regionales y locales, en los numerosos paros cívicos, que se convirtieron en factores de desestabilización institucional. En este contexto, la descentralización pasó a ser un instrumento de apertura política, capaz de combatir la contrainsurgencia.

Venezuela inicia en 1989 el desarrollo de un sistema político descentralizado, motivado, básicamente, por la excesiva concentración y el control de las decisiones, de la información y de los recursos de toda índole, principalmente los provenientes de la renta petrolera. La descentralización fue impulsada, al inicio, como un hecho en esencia político, orientado a resolver los problemas de gobernabilidad, mediante la redistribución del poder.

En 1985 se crea la comisión presidencial para la reforma del Estado (COPRE), que pone especial énfasis en la creación de una nueva autonomía, la de los Estados que, hasta ese momento, funcionaban como apéndices del gobierno central.

Como se puede constatar, las razones y los argumentos presentes en los países andinos –sean éstos unitarios o federales– para la reforma político-administrativa son similares en términos estructurales, aunque coyunturalmente tengan sus propias especificidades en cada país.

En todos los casos, los procesos de descentralización desarrollados en los países andinos se hallan íntimamente ligados a la crisis de legitimidad del

sistema político, así como a la necesidad de recuperar la credibilidad en el Estado y en sus instituciones políticas, y de esta forma evitar la desestabilización del régimen democrático.

Al parecer, la descentralización en los países andinos no es fruto de una secuencia de reformas cuidadosamente diseñadas con el fin de mejorar el comportamiento del sector público, sino más bien responde a una serie de concesiones a demandas regionales o locales, con el propósito de lograr estabilidad política.

En suma, los argumentos para emprender procesos de descentralización, en los países andinos, giran alrededor del rechazo al centralismo económico y político, impulsado por conflictos y demandas regionales y locales.

### **Principales hitos normativos**

La legislación existente sobre el tema que trata este trabajo es no sólo amplia, sino compleja, y en no pocos casos contradictoria y ambigua. Pero también recoge, en algunos casos, como el boliviano y el colombiano, aspiraciones y demandas profundamente populares, especialmente en lo que se refiere a la distribución de recursos económicos y a la participación ciudadana. Por otra parte, se destacan dos fenómenos: el formalismo y las exageraciones legalistas, así como la poca importancia que la mayoría de políticos y gobernantes da, en la práctica, al cumplimiento de la normatividad creada por ella misma.

A continuación se revisan los principales hitos normativos de cada país.

La descentralización boliviana comenzó con las elecciones municipales que se llevaron a cabo por primera vez, después de décadas, en 1987. Luego, en 1994, se aprobó un amplio paquete de leyes para la descentralización.

Este paquete contenía tres componentes principales: primero, redefinía los límites de las municipalidades, para que abarcaran tanto áreas rurales como urbanas; en efecto, esto amplió las jurisdicciones de las municipalidades a todo el territorio; segundo, aumentó las rentas municipales, al duplicar la escala de participación en los ingresos (de 10% a 20% de los impuestos centrales que se podían compartir a nivel nacional) y al otorgar a las municipa-

lidades poder exclusivo (en lugar de concurrente) para aplicar impuestos sobre bienes y vehículos; tercero, traspasó, de una amplia gama de activos físicos, junto con la responsabilidad por su mantenimiento y nuevas construcciones, al ámbito municipal; cabe señalar que, entre estos activos, se encuentran las escuelas primarias y secundarias, los puestos de salud y hospitales de segundo y tercer nivel<sup>3</sup>.

La reforma de la Constitución, en 1993, municipaliza una parte del presupuesto general de la nación, a la vez que desaparecen las corporaciones regionales de desarrollo (CORDES), con lo que termina el proyecto de reivindicaciones descentralizadoras regionales y se inaugura la era de los municipios y de la movilización social y organizativa en torno a los mismos.

En cumplimiento de la ley, se transfiere a los gobiernos municipales la infraestructura de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales y micro-riego, con la obligación de administrarla, mantenerla y renovarla.

En agosto de 1994, el Congreso sanciona la nueva Constitución del país. Al tratar del régimen interior, dispone que el Poder Ejecutivo está a cargo de cada departamento y se administra por el prefecto, designado por el Presidente de la República. El prefecto, a su vez, designa y tiene bajo su dependencia a los subprefectos, en las provincias, y a los corregidores, en los cantones, así como a las autoridades administrativas departamentales, cuyo nombramiento no esté reservado a otra instancia (Art. 109).

En 1995, el gobierno promulga la ley de descentralización administrativa No.1654. Un año después, se aprueba la ley de descentralización administrativa (LDA). Conforme a esta ley, el prefecto preside el ejecutivo departamental y es designado por el Presidente de la República; además, está acompañado por un cuerpo de consejeros nombrado por los municipios.

En octubre de 1999 se promulga la ley orgánica de municipalidades, cuya finalidad esencial es regular la aplicación y el funcionamiento del régimen municipal.

Perú. Al finalizar el poder militar del General Morales Bermúdez, la Constitución de 1979 postulaba una organización estatal descentralizada, que en el Artículo 79 definía al Perú como un “Estado unitario, representativo y

---

3 Shahid Javed Burki, Guillermo E. Perry y William R. Dillinger. *Más allá del centro. La descentralización del Estado*. Banco Mundial, Washington, 1999:10.

descentralizado”, definición que se mantiene en la Constitución vigente (1993, Art. 43).

Después de la restitución de las corporaciones de desarrollo, CORDES, a comienzos de 1982 (ley 23853) y de un programa de fortalecimiento de la administración local, el gobierno de Belaúnde dio al presidente García importantes impulsos hacia al regionalización.

En la Constitución de 1979, que estuvo vigente hasta 1993, se encuentran las siguientes referencias a la descentralización.

El Art. 79 define al gobierno peruano como *unitario, representativo y descentralizado*. Como bien precisa la Constitución, la descentralización opera como forma de gobierno y no como forma de Estado, es decir, funciona como distribución del poder político.

La otra mención se encuentra en el capítulo XII, que lleva por título *De la Descentralización, Gobiernos Locales y Regionales*, y que comprende 17 artículos. En lo que se refiere a las regiones, dispone que “las regiones se constituyen sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, económica, administrativa y culturalmente y conforman unidades geoeconómicas. La descentralización se efectúa de acuerdo con el Plan Nacional de Regionalización” (Art.259).

Se precisa, además, la autonomía económica y administrativa de las regiones y sus recursos. Se crea el fondo de compensación regional, que será distribuido *equitativamente* por el Poder Legislativo en la ley de presupuesto del sector público, de acuerdo a criterios como la población residente, la desocupación o subocupación, la tasa de migración y el rendimiento del impuesto a la renta.

El 8 de junio de 1984 se promulga la ley orgánica de municipalidades No. 23853. En la misma fecha, se decreta el Plan Nacional de Regionalización como una ley No.23878, con apoyo de todos los partidos representados en el Congreso. Esta ley precisa varios aspectos que la Constitución de 1979 norma de manera general. Así, establece las funciones y competencias específicas de las municipalidades; señala, en particular, la capacidad de las municipalidades para generar y administrar sus propias rentas (no se trata de impuestos en sentido estricto, sino de tasas, arbitrios y derechos).

En diciembre de 1984, mediante la ley 24030, que establece normas relativas al financiamiento del sector público, se crea el impuesto de promoción municipal que, junto con el fondo de compensación municipal, serán

modificados mediante el decreto legislativo 776, en 1993, llamado ley de tributación municipal.

La ley de bases de regionalización (ley N.24650) se modifica durante el gobierno de Alan García, con la ley 24792, de 1988. Las principales modificaciones se refieren a las fronteras de las regiones, y principalmente a la ubicación, la importancia, las competencias y los fundamentos de la organización de los gobiernos regionales, así como su dotación financiera, sin adoptar una regulación económica definitiva, que necesitaría una autonomía formal de las regiones para operar<sup>4</sup>. Para la ampliación de competencias sectoriales administrativas de los gobiernos locales, se formula la economía presupuestaria, y se plantea la “obligación del poder ejecutivo de incrementar en cada ejercicio anual no menos del 2,5% de los ingresos permanentes del tesoro para ser transferidos a las regiones, hasta que sea el 60%; destina el 25% del impuesto general de las ventas, IGV(...).”

Con estas modificaciones se promulgaron 11 leyes de región, con lo que se creó una cantidad igual de regiones.

Las leyes de conformación de las once regiones fueron promulgadas, en su mayoría, bajo enormes presiones de tiempo y plazos y con intervención directa del propio Presidente de la República, sin mayor consulta a las poblaciones de base involucradas<sup>5</sup>.

La Constitución vigente en 1993 dispone, en el Artículo 43, que: “El Estado es uno e indivisible. Su *gobierno* es unitario, representativo y *descentralizado(...)*”. Al respecto, Adrianzén comenta que la Constitución no ha querido asumir el tema de la descentralización como una forma de Estado, sino como una forma de gobierno, es decir, como una forma de administrar los asuntos públicos y no como la forma en que se estructura el Estado peruano. Se pregunta: ¿cómo y cuándo se ejerce el poder político? La respuesta es que éste se concentra en el gobierno central.

Bajo el título *De la descentralización, las regiones y las municipalidades*, la Constitución de 1993 aborda estos temas, pero los trata en forma genérica y restringida. Concretamente, la regionalización se desarrolla en sólo tres artículos. La descentralización es entendida como un proceso permanente, sin plazos definidos (Art. 188).

---

<sup>4</sup> Véase al respecto, la Franz Thediek/Eduardo Buller, op.cit:200.

<sup>5</sup> Idem: 219.



De acuerdo al Artículo 189, el territorio de la república se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada. Al referirse a los municipios, en la Constitución, no se hace ninguna distinción en cuanto a las competencias entre municipalidades provinciales y distritales.

Ecuador. A partir de la Constitución de 1979, vigente hasta 1998, se genera una amplia legislación relacionada con la descentralización y la desconcentración<sup>6</sup>.

Por la importancia que tienen para la normatividad posterior relativa a la descentralización, se destacan, al menos, dos disposiciones introducidas por la Constitución de 1997:

El Artículo 1º incorpora, en la definición del Estado ecuatoriano, tres conceptos que dan cuenta de los signos de la problemática de la época: la descentralización y su carácter pluricultural y multiétnico.

La disposición relativa al financiamiento de la descentralización (Art. 149, inc. C), dice:

“Para ser efectiva la autonomía económica, sin perjuicio de otros recursos que se asignen a los gobiernos seccionales autónomos, destínase el quince por ciento del presupuesto del gobierno central en beneficio de los consejos provinciales y municipios del país; y será distribuido conforme a la ley, en base a planes de inversión tanto provinciales como municipales”.

---

6 En orden de antigüedad se destacan las leyes de: Régimen Municipal, Desarrollo Seccional y de Reforma a las leyes de Régimen Municipal, por las que se crean el Fondo de Desarrollo Seccional (FO-DESEC) y el Fondo de Inversiones Municipales, FIM (1990); Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (1993); Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada (1993) y los Reglamentos: Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Modernización (1994) y Orgánico Funcional del Consejo Nacional de Modernización, CONAM (1994); Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (1994); la Ley de creación del Fondo de Solidaridad (1995), la Constitución Política de la República del Ecuador Reformada (Codificada en 1996); la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales (1997); el Reglamento de Aplicación de la Ley Especial de Distribución del 15% (1997); la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social (1997); Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de Galápagos (1998); Constitución Política de la República del Ecuador aprobada por la Asamblea Constituyente (1998).

A continuación se comentan brevemente dos leyes, un reglamento y la Constitución vigente.

*Ley especial de distribución del 15% del presupuesto del gobierno central para los gobiernos seccionales (1997).* Esta ley establece los porcentajes de distribución del fondo de descentralización (15%) y la gradualidad en la aplicación de la ley; en este sentido, dispone que la entrega de fondos

“se iniciará a partir del 1 de julio de 1997, con el equivalente al 3% del Presupuesto del Gobierno Central, excepto los ingresos provenientes de créditos externos; el 7% desde enero de 1998; el 11% desde enero de 1999; y el 15% desde enero del año 2000” (Primera disposición transitoria).

*Reglamento de aplicación de la Ley especial de distribución del 15% del presupuesto del gobierno central para los gobiernos seccionales (1997).* Este reglamento establece los criterios de distribución del fondo de descentralización, el destino de los recursos, la posibilidad de que éstos puedan ser objeto de fideicomiso y la realización, por parte de la Contraloría General del Estado, de exámenes especiales, auditorías financieras y auditorías operacionales, para verificar la verdad, el cuidado, la propiedad y la legalidad de las operaciones financiadas con los recursos del fondo de descentralización.

*Ley especial de descentralización del Estado y de participación social (1997).* Durante el debate de la ley de descentralización, se elaboraron 12 versiones anteriores. La versión final recoge muy débilmente la riqueza de las versiones anteriores.

Esta ley precisa, entre otros aspectos, las definiciones de descentralización, desconcentración y participación social; las finalidades, las posibles transferencias a los concejos municipales y consejos provinciales de determinadas funciones, atribuciones y responsabilidades; la condición de suscribir convenios para la transferencia de funciones, la creación del comité permanente de desarrollo provincial, la desconcentración de funciones y los tipos y mecanismos de participación social.

La ley deja intacta la estructura político administrativa del Estado, no aborda el tema de la tributación local, deja en la voluntad de los organismos

seccionales la transferencia de atribuciones y responsabilidades, reduce la descentralización a la transferencia de fondos y aborda el fenómeno de la participación social en términos formales, es decir, sin capacidad de decisión.

La nueva Constitución, aprobada por la Asamblea Constituyente (1998), en el ámbito de la descentralización, merece profunda reflexión y debate, puesto que en ella se consagran principios inéditos en la historia constitucional ecuatoriana, pero a la vez deja de lado problemas fundamentales, como la estructura político administrativa del Estado, las autonomías y la regionalización, entre otros.

Las reformas más relevantes de la Constitución vigente<sup>7</sup>, en relación con la descentralización, se refieren a:

- Cambios en la división político territorial, en la que se incorporan otros niveles: el de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas (Art. 224).
- Introduce el principio “todo es descentralizable”, con excepción de aquellas competencias consideradas como esenciales, propias del gobierno central, y por tanto intransferibles, como son la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y otras que la Constitución y los convenios internacionales expresamente excluyan (Art. 226).
- Obligación de transferencia de recursos y de atribuciones, principio que se expresa claramente en el Art. 226, inc. 2do., que dispone: “No podrá haber transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos sin la de competencia”.
- Introducción o fortalecimiento de mecanismos de participación ciudadana. La Constitución introduce un conjunto de mecanismos de participación ciudadana principalmente a través de la consulta local, la revocatoria del mandato, el control social, la rendición de cuentas, el voto programático y la iniciativa popular en la presentación de leyes, y reconocimiento del derecho de los movimientos sociales por ejercer dicha iniciativa.

---

7 En el trabajo de mi autoría “Encrucijadas y Perspectivas de la Descentralización en el Ecuador, AB-YA-YALA, Quito, 1998, desarrollo estos aspectos. Además en el trabajo “La Descentralización en el Ecuador, Avatares de un proceso inconcluso”, Abya-Yala, Quito, 2000, recojo el debate legislativo y las propuestas de reforma a esta Constitución.

- Ampliación de los criterios de asignación y distribución de recursos. Además de los criterios contemplados en la ley de descentralización –necesidades básicas insatisfechas, número de habitantes del cantón o provincias–, se agregan tres más: la capacidad contributiva, los logros en el mejoramiento de los niveles de vida y la eficiencia administrativa (Art. 223, inc. 2do.)
- Prohibición de realizar asignaciones discrecionales, salvo en caso de catástrofes.
- Nueva estructura de los consejos provinciales. Anteriormente, los consejos provinciales se integraban en su totalidad por elección popular. En adelante, éstos se conformarán en forma mixta, esto es, la mitad más uno será elegida por votación popular, y los restantes serán designados de conformidad con la ley y por los concejos municipales de las provincias (Art. 233).
- Restricción de la labor de los consejos provinciales al área rural.
- Transferencia a los municipios de la planificación, la organización y la regulación del tránsito y el transporte terrestre.
- Nuevas atribuciones de las gobernaciones y cambio de régimen político administrativo de las tenencias políticas y de las juntas parroquiales. De acuerdo a esta disposición, las juntas parroquiales, antes designadas por el alcalde de su respectivo cantón, serán elegidas y formarán parte del régimen seccional autónomo, que se hallaba integrado anteriormente sólo por los municipios y consejos provinciales.
- Planificación descentralizada. El sistema nacional de planificación se organizará con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley.

En el caso colombiano, la centralización de competencias estuvo acompañada por una centralización de recursos. En 1950, la nación concentraba el 58,4% del ingreso público; en 1981, el 79,6%. Los municipios participaban en la distribución del ingreso en un 17,8% en 1950; tres décadas más tarde, su participación era sólo de 9,1%.

Los ingresos municipales propios alcanzaban, en 1970, apenas al 9,9%. Una década más tarde, representaban el 20,6%.

El gobierno del presidente Belisario Betancur (1982–1986) preparó dos proyectos: uno sobre régimen departamental y otro sobre régimen munici-

pal. El primero se convirtió en la ley 03, de 1986, reglamentada por el decreto 1222 de 1986 (código de régimen municipal). El Congreso aprobó, igualmente, el acto legislativo No. 1 de 1986, reformativo de la Constitución, que ordenaba la elección popular de alcaldes. Este acto legislativo fue conocido como estatuto de descentralización, y por medio de él se entregó a los municipios un número considerable de competencias.

Dos leyes posteriores completaron el proceso de descentralización de competencias: la ley 29, de 1989, que entregó a los alcaldes la facultad de nombrar, remover y administrar el personal docente de los establecimientos educativos oficiales, y la ley 10, de 1990, que descentralizó el sistema de salud.

La reforma fortaleció los fiscos municipales. Mediante la ley 14, de 1983, la nación cedió a los departamentos los impuestos de timbre nacional para vehículos y consumo de licores, y amplió la base tributaria y las tarifas de algunos impuestos municipales. Posteriormente, la ley 12, de 1986, dispuso un incremento progresivo del porcentaje del IVA, y transfirió a los municipios hasta un 50%, en 1992, y un porcentaje adicional para los municipios de menos de 1'000.000 de habitantes, en función de su población y su esfuerzo fiscal.

El acto legislativo No. 1, de 1986, reglamentado mediante la ley 78 del mismo año, ordenó la elección de alcaldes en todos los municipios a partir de 1988. La consulta popular fue reglamentada por la ley 42, de 1989. La reforma introdujo mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en la gestión política, en las juntas administradoras locales, en la representación de los usuarios en las juntas directivas de los establecimientos que prestan servicios públicos domiciliarios y en la contratación comunitaria para la construcción de obras y la prestación de servicios.

El presidente Gaviria, en su perspectiva de modernización estatal, en lugar de fortalecer los gobiernos locales, planteó la privatización de los servicios, la no regulación de la acción de los agentes económicos, la despolitización y la tecnocratización de la gestión pública, bajo el lema de la eficiencia y la eficacia. En cuanto al manejo centralizado del proceso, el gobierno de Gaviria intentó, a través de las iniciativas legislativas, un control de la descentralización desde el gobierno central (leyes como la de competencias de recursos [ley 60, de 1993] y la de servicios públicos [ley 142, de 1994] son instrumentos que garantizan una presencia importante del gobierno central en el manejo de las competencias locales.

La Constitución de 1991 modificó sustancialmente la estructura del Estado colombiano y lo definió como “un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales; con estructura democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y la prevalencia del interés general” (Art. 1).

El Artículo 286 define las entidades territoriales: departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. Y agrega que la ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

Con las reformas políticas de la Constitución de 1991 se abrió la posibilidad de elegir mandatarios locales y departamentales; de intervenir en la formación de sus planes de desarrollo y en el proceso presupuestal, a través del sistema nacional de planificación participativa; de controlar la ejecución de los programas de gobierno propuestos por los candidatos, mediante una eventual revocatoria del mandato; de exigir el cumplimiento de leyes y de presentar iniciativas de origen popular, entre otros mecanismos de democracia participativa y directa<sup>8</sup>.

A partir de 1991, el Congreso de la República inició un proceso de reglamentación de la Constitución, en particular en el ámbito de la descentralización y la participación ciudadana en la gestión local. Se inició lo que los analistas colombianos denominan una “cascada legislativa”, que aún no concluye y que deja como saldo un marco legal e institucional complejo y –por momentos– enmarañado.

Venezuela. A pesar del carácter federal, en realidad el Estado venezolano ha transitado por una historia de centralismo que ha marcado su fisonomía, la actitud de los líderes, la percepción de la población, la distribución de los recursos y el reparto de las competencias y funciones entre los diferentes niveles de gobierno.

Una mirada histórica de las constituciones venezolanas da cuenta de la contradicción federalismo-centralismo. Dicho de otra forma, de un federalismo ficticio con contenidos centralistas que llega a extremos como, en el caso de Juan Vicente Gómez, quien consolida el carácter centralizador del

---

8 Véase sobre este tema, la publicación de Clemente Forero y otros, “Descentralización y Participación Ciudadana”, Tercer Mundo Santafé de Bogotá, 1997:XV.

Estado venezolano al punto de prohibir a los Estados crear impuestos. Dicha tendencia se profundiza aun más con la Constitución de 1925, que reemplaza definitivamente las rentas estatales por la figura del situado constitucional. Determina, además, la renuncia de sus competencias por parte de los Estados.

En la Constitución de 1961 se consagran las bases de la descentralización y, en los años 1988 y 1989, se promulga un conjunto de leyes relacionadas con la descentralización<sup>9</sup> y se aprueba la ley sobre elección y remoción de los gobernadores de Estado, reformada en el siguiente año. En esta ley se consagra la figura del alcalde, gracias a su elección en forma directa y a la promulgación de la ley orgánica de descentralización, delimitación, y transferencia de competencias del poder público en 1989. De esta manera, el primer domingo de 1989 se realizaron las primeras elecciones directas, universales y secretas de gobernadores y alcaldes de la historia republicana de Venezuela.

De acuerdo con el Artículo 137 de la Constitución de 1961, “el Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, *podrá atribuir* determinadas materias de la competencia nacional a los Estados o a los municipios, a fin de promover la descentralización administrativa”.

La Constitución vigente, aprobada en 1999 por la Asamblea Constituyente, se refiere a la transferencia en otros términos, pero con consecuencias similares, al disponer que: “Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionaren y que estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público” (Art. 165).

La nueva Constitución, aprobada en 1999 por la Asamblea Nacional Constituyente, define a la República Bolivariana de Venezuela como un *Estado federal descentralizado*. El territorio nacional se divide en el de los Estados, el distrito capital, las dependencias federales y los territorios federales. El territorio se organiza en municipios.

---

9 Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, Ley sobre el Período de los Poderes Públicos de los Estados, Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal para la creación y elección de la figura del Alcalde, y Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

Define a los Estados como entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena y con la obligación de mantener la independencia, la soberanía y la integridad nacional, y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la república.

El gobierno y la administración de cada Estado corresponden a un gobernador o gobernadora, quien será elegido(a) por un período de cuatro años.

El poder legislativo de cada Estado se ejercerá por un consejo legislativo, conformado por un número no mayor de 15 ni menor de siete integrantes, quienes proporcionalmente representarán a la población del Estado y a los municipios (Art. 162).

El artículo 184 dispone que la ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen, previa demostración de su capacidad para prestárselos.

Estas disposiciones presentan, al menos, tres problemas, de gran trascendencia para la legislación de los demás países andinos: la decisión de transferencia tiene que ver con la voluntad de los organismos subnacionales de gestionarla; para que la transferencia ocurra, los organismos subnacionales deberán demostrar la capacidad para prestar los servicios que aspiran asumir, y, finalmente, el alcance del concepto de descentralización administrativa.

## Recursos y mecanismos de financiamiento

Bolivia. Tal como norma la Constitución en Bolivia, en su Art. 146, los ingresos tributarios dividen las rentas del Estado en nacionales, departamentales y municipales, y se establece que dichas rentas se invertirán independientemente de sus tesoros, conforme a sus respectivos presupuestos y en relación con el plan general de desarrollo económico y social del país. Establece, además, que estos recursos no serán centralizados en el tesoro nacional<sup>10</sup>.

El Art. 201 de la Constitución dispone que el concejo municipal “tiene potestad normativa y fiscalizadora y que los gobiernos municipales no po-

10 Para mayor información consultar el texto de Fernando Medina y Mario Galindo, *Descentralización fiscal financiera en Bolivia*, en “Ministerio de Desarrollo Humano de la República de Bolivia, Participación ciudadana y descentralización en Bolivia”, Nueva Sociedad, Caracas, 1997.



drán establecer tributos que sean tasas o patentes, cuya creación requiere de la aprobación de la cámara de senadores”.

A través de la ley orgánica de municipalidades, se reconocen los siguientes criterios básicos para delimitar el dominio tributario municipal con el gobierno central:

*Dominio tributario exclusivo.* La Constitución reconoce a los gobiernos municipales la facultad que tienen de imponer, dentro de su jurisdicción, patentes, tasas de servicios públicos municipales, contribuciones para obras públicas municipales e impuestos sobre hechos generados, no gravados por el gobierno central.

*Dominio tributario de coparticipación.* Corresponden las participaciones a que tienen derecho las municipalidades, conforme a las disposiciones legales.

Por su parte, en el nivel departamental, las corporaciones de desarrollo basan su régimen económico y financiero en las regalías departamentales y en los recursos del fondo compensatorio departamental.

Como soporte a la inversión pública y el cofinanciamiento con las instituciones de desarrollo del Estado, especialmente corporaciones regionales de desarrollo, alcaldías municipales y prefecturas, se tienen tres fondos de inversión: el fondo de inversión social (FIS), que hasta 1991 tenía como denominativo fondo social de emergencia; el fondo de desarrollo campesino (FDC) y el fondo nacional de desarrollo regional (FNDR).

Los ingresos nacionales establecidos en la ley 1551 están sujetos a un régimen de coparticipación que establece alícuotas de la siguiente magnitud: 75% para el tesoro general de la nación; 20% para los gobiernos municipales y 5% para las universidades. Los criterios para la distribución de estos recursos están en función del tamaño poblacional de cada jurisdicción.

Adicionalmente, las atribuciones de recaudación y gasto de los impuestos sobre la propiedad rural, los inmuebles urbanos y los vehículos automotores pasan a ser exclusivamente de dominio municipal.

En el Perú, afirman Thediek y Buller (1995), no se ha conformado un sistema de solidaridad financiera de las regiones e intercomunally. Para igualar las diferencias económicas y sociales entre las regiones, se creó un fondo de compensación regional dotado de un mínimo del 8% de los in-

gresos corrientes del Estado. Este fondo dispone, junto con el 20% de la parte de la recaudación de la explotación de recursos naturales, el 25% del impuesto al valor agregado nacional.

El gobierno central, en 1991, desautorizó la administración del fondo; el Ministerio de Finanzas no dotó de los medios determinados legalmente. En definitiva, el fondo jamás entró en funcionamiento debido al incumplimiento del gobierno central.

La Constitución peruana de 1993, en el Art. 77, inciso segundo, dispone que “el presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos. Su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia, de necesidades sociales básicas y de *descentralización*”. Sin embargo, esta disposición, comenta Adrianzén, no ha sido posible aplicarla por la inexistencia de regiones y gobiernos regionales.

El grado de centralismo en el manejo del presupuesto es tal que “los sectores pertenecientes al gobierno central representan aproximadamente el 75% del total del presupuesto del año 2000”.

El Artículo 77 dispone: “Corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a la ley, recibir una participación adecuada del impuesto a la renta percibido por la explotación de los recursos naturales en cada zona, en calidad de canon”. El Artículo 193, que se refiere a los bienes y rentas municipales, agrega a los recursos antes señalados los recursos asignados por el fondo de compensación municipal que se crea por la ley, según los tributos municipales.

Al tratar sobre las regiones, la Constitución precisa que sus bienes y rentas propias se establecen en la ley, así como su estructura y funciones se establecen por la ley orgánica.

La Constitución ecuatoriana de 1996 dispuso que se destine el 15 % del presupuesto del gobierno central en beneficio de los consejos provinciales y municipios del país.

En 1990 se crea el fondo de desarrollo seccional, en sustitución del fondo nacional de participación, FONAPAR, con los siguientes ingresos y asignaciones: 2% de los ingresos corrientes netos del presupuesto del Estado, calculado sobre la base de las cifras previstas en el presupuesto del Estado del año respectivo, a partir de 1991; la participación de tres mil millones de sucres anuales provenientes de la producción y exportación del petróleo; los ingresos que, por disposiciones legales vigentes, hasta la expedición de esta

ley, se destinaren a través del FONAPAR a los municipios y consejos provinciales.

Este fondo se distribuirá de la siguiente manera: 2% para municipios capitales de provincia; el saldo se dividirá, a su vez, en: 20% para consejos provinciales y el Instituto Nacional de Galápagos, el 75% para las municipalidades y 5% para la cuenta de reserva para emergencias.

Establece, así mismo, los criterios y porcentajes de distribución de esos ingresos para los organismos seccionales. En el caso de los consejos provinciales (20% del fondo), dispone que se distribuirá el 60% en proporción directa a la población de la respectiva circunscripción territorial, 20% en proporción a la superficie territorial de la misma jurisdicción y 20% en proporción a las necesidades básicas insatisfechas.

Los criterios de distribución para los municipios son, en parte, similares a los de los consejos provinciales (75% del fondo): 60% distribuido a cada municipalidad en las siguientes proporciones: el 60%, de acuerdo al número de habitantes; 30%, en relación con las necesidades básicas insatisfechas de las comunidades, medidas por los siguientes indicadores: ingreso per cápita, tasa de mortalidad infantil, desnutrición y crecimiento poblacional, déficits de infraestructura y servicios básicos; el 10%, en relación al grado de evolución de la eficiencia administrativa, medida sobre la base del esfuerzo realizado en la recaudación de los ingresos propios y al manejo de los egresos y su financiamiento. El 40 % restante será transferido al Banco del Estado para constituir el fondo de inversiones, que servirá de contraparte nacional para la obtención de créditos o como financiamiento complementario para las inversiones.

La actual Constitución mantiene el mismo porcentaje (15%) de la Constitución de 1979 y dispone que, entre los recursos que deberán recibir los organismos del gobierno seccional autónomo, están las asignaciones, que “no podrán ser inferiores al quince por ciento de los ingresos corrientes del presupuesto del gobierno central”, así como los recursos que reciban en virtud de la transferencia de competencias (Art. 232).

El reglamento de aplicación de la ley especial de distribución del 15% del presupuesto del gobierno central para los gobiernos seccionales establece los criterios de distribución del fondo de descentralización.

Además de los recursos precisados anteriormente, existe una amplia base legal (alrededor de 15 leyes y fondos<sup>11</sup>) que regula la distribución, el manejo y la transferencia de recursos o participación en rentas a favor de los municipios y consejos provinciales.

La subcomisión de lo económico y fiscal de la comisión para la descentralización, las autonomías y las circunscripciones territoriales<sup>12</sup> aclara que toda ley a favor de los gobiernos seccionales ha partido del concepto de no afectar los recursos ya asignados (“derechos ganados”), es decir, se constituyen en recursos adicionales sin que el gobierno central transfiera ninguna competencia a los gobiernos seccionales.

Colombia, desde finales de la década de los sesenta, inició un proceso de descentralización basado en la transferencia automática de ingresos de la nación. La ley N.46, de 1971, estableció el denominado *situado fiscal*, según el cual el 13% de los ingresos ordinarios de la nación estarían destinados a fondos educativos y de salud departamentales. Sin embargo, el gobierno central mantuvo el control de estos fondos.

Unos años más tarde, se estableció el impuesto sobre las ventas y un porcentaje de sus recaudos se destinó al financiamiento de los municipios. A medida que una serie de reformas elevaron sus tasas y lo fueron convirtiendo en un impuesto sobre el valor agregado, IVA, de base amplia, fue incrementándose el porcentaje destinado a los municipios, y llegó al 30% en 1983, y se previó una elevación paulatina hasta el 50% entre 1986 y 1992.

Estas tendencias se consolidaron y acentuaron con la nueva Constitución de 1991, sobre cuya base se substituyó la cesión parcial del IVA por una participación creciente en los ingresos corrientes de la nación. Además, destinó el ciento por ciento de las regalías petroleras y mineras a las entidades territoriales. Estos cambios condujeron a que las transferencias automáticas de ingresos de la nación a las entidades territoriales pasaran, de representar menos del 30%, a representar más del 50% de los ingresos corrientes de la nación<sup>13</sup>.

11 Entre los principales fondos se encuentran los de: Salvamento del Patrimonio Cultural, de Desarrollo de la Provincia de Bolívar, de Saneamiento de la Provincia de El Oro, de Desarrollo Provincial, de Vialidad Rural de la Provincia de Manabí, de Riego para la Provincia de Cotopaxi, del Sector Agropecuario de la Provincia de Chimborazo, de Desarrollo de la Amazonía, de Desarrollo de la Provincia de Pichincha, de Desarrollo de la Provincia del Carchi,

12 Subcomisión de lo Económico y Fiscal de la Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales, “Propuesta del Modelo de Descentralización Económica – Fiscal”, Quito, abril 2000:10.

Por su parte, los departamentos tienen el encargo de administrar los recursos cedidos por la nación, planificar los aspectos relacionados con sus competencias para los sectores de educación y salud y ejercer funciones de coordinación, subsidiaridad y concurrencia relacionadas con las competencias municipales, etc.

Los municipios tienen, además de competencias en los campos de la educación y la salud, otras relacionadas con la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, soluciones en el tratamiento de aguas y disposición de excretas, aseo urbano y saneamiento básico rural, directamente o en asociación con entidades públicas, comunitarias o privadas o mediante coparticipación con personas privadas o comunitarias.

En materia de recursos, existen dos tipos de transferencias: el situado fiscal y la participación en los ingresos corrientes de la nación (PICN).

El situado fiscal es trasladado a los departamentos y distritos para financiar los gastos de educación y salud. Un 15% del situado fiscal se distribuirá en partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales. El 85% restante se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, al tener en cuenta el esfuerzo fiscal ponderado y la eficacia administrativa de la respectiva entidad territorial. El 75% del situado fiscal será destinado a gastos en educación y el 25%, a gastos en salud.

En cuanto al PICN, el Art. 357 de la Constitución establece su distribución así: un 60% en proporción directa al número de habitantes con NBI y al nivel relativo de pobreza de los habitantes del respectivo municipio; el 40% en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso mostrado en la calidad de vida.

Los municipios deben asignar estos recursos según la siguiente pauta: 30% para educación, 25% para salud, 20% para agua potable y saneamiento básico; 5% para educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre y 20% de libre inversión.

La participación de los municipios en los ingresos de la nación se incrementará año por año, del 14% en 1993, hasta alcanzar el 22%, como mínimo, en 2002.

---

13 Estas conclusiones han sido tomadas de Guillermo Perry y Marcela Huertas, *La Historia de una crisis anunciada: regulando el endeudamiento de las Municipalidades y los Departamentos en Colombia*, en "Descentralización Fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y Agenda de Trabajo", CEPAL/GTC, Santiago de Chile, 1997.

Dispone, además, que los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar de las regalías y compensaciones.

Otros mecanismos de financiación de las entidades territoriales son la regalías y la cofinanciación. Con este objeto, la Constitución creó el fondo nacional de regalías. Con este fondo se realizarán proyectos de promoción de la minería y de preservación del ambiente y se financiarán proyectos regionales de inversión, definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

En materia de cofinanciación, el gobierno nacional creó el sistema de cofinanciación de proyectos. Con este objetivo, fueron creados tres fondos: el fondo de inversión social (FIS), el fondo de inversión rural (FIR) y el fondo de infraestructura vial y urbana. El gobierno actual ha venido desmontando este sistema.

Según la Constitución venezolana, son ingresos de los Estados (Art.167), entre otros, “los recursos que les corresponde por concepto del situado constitucional. El situado es una partida equivalente a un máximo del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, el cual se distribuirá entre los Estados y el distrito capital en la forma siguiente: un treinta por ciento de dicho porcentaje por partes iguales, y el setenta por ciento restante en proporción a la población de cada una de dichas unidades”.

La Constitución precisa que “en cada ejercicio fiscal, los Estados destinarán a la inversión un mínimo del cincuenta por ciento del monto que les corresponda por concepto de situado”; el situado entrará en vigencia a partir del 1ro. de enero de 2001, conforme lo dispone la décima disposición transitoria.

El numeral 5 de este artículo determina que el porcentaje del ingreso nacional ordinario estimado que se destine al situado constitucional no será menor al 15 % del ingreso ordinario estimado.

Los principales ingresos de los municipios (Art. 179) proceden de las tasas por el uso de bienes y servicios, los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios de índole similar, con las limitaciones establecidas en la Constitución, como la creación de aduanas e impues-

tos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes nacionales o extranjeros; el impuesto territorial rural o sobre predios urbanos; los derivados del situado constitucional.

En Venezuela, el incremento de los recursos financieros de los entes territoriales logró un primer objetivo, puesto que los ingresos de los Estados y municipios pasaron, del 17,18% del presupuesto nacional en 1989, a representar el 28,39% en 1988 y el 27,07% en 1999. Sin embargo, la estructura de los ingresos de los Estados venezolanos, en la década 1990–1999, no logró variar sustancialmente, lo que significa que se mantiene la “absoluta dependencia de las transferencias del gobierno central”.

Por su parte, los ingresos propios de estas entidades, estimados para 1999, fueron del 1,61%, porcentaje que se diferencia muy poco del 0,97% de 1989, antes de la descentralización.

La conclusión a la que llega Carlos Mascareño en su ponencia es que “un proceso de descentralización que apunta a incrementar la eficiencia y eficacia de los servicios públicos, tendría que contar con un per cápita real que superara con creces el objetivo para el cual había sido creado. No ha sido así y esta situación, inculcable, compromete la sostenibilidad de un proceso complejo como la descentralización”.

### **Participación social**

El 20 de abril de 1994, el gobierno boliviano promulga la ley de participación popular durante el gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. El Artículo 1 de esta ley reconoce, promueve y consolida el proceso de participación popular, y articula a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas en la vida jurídica, política y económica del país. El Artículo 2 reconoce personalidad jurídica a las organizaciones territoriales de base urbanas y rurales, que se expresan en las comunidades campesinas, los pueblos indígenas y las juntas vecinales, organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias y a sus representantes: capitanes, jilicatas, curacas, mallcus, secretarios(as) generales y otros(as).

Con la ley de participación popular, Bolivia irrumpe en los esquemas y modelos de descentralización en América Latina. La aplicación de esta ley cambia profundamente al país, pues genera un nuevo escenario al abrir un

importante espacio para la participación de nuevos sujetos sociales y políticos que, marginados hasta entonces, se incorporaron a la vida nacional en forma determinante.

Las miles de organizaciones (comunidades campesinas e indígenas y juntas vecinales), que no sólo habían permanecido al margen del Estado, sino que habían sobrevivido a pesar de él, comenzaron a ser reconocidas a través del otorgamiento de personalidad jurídica, con trámites rápidos y gratuitos.

Este reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil significó el reconocimiento de casi 13.000 de ellas, y la creación de 464 concejales municipales indígenas y campesinos en las elecciones generales del 3 de diciembre de 1995, sobre un total de 1.600<sup>14</sup>.

Los principales impactos de la ley de participación, los resume José Blanes en los siguientes aspectos:

- Las reformas modernizadoras en el campo económico y en el aparato del Estado han desplazado los viejos actores sociales.
- Se han incrementado las prácticas participativas en todos los niveles del país y se han roto muchos diques de carácter autoritario, tradicional y generacional que las impedían.
- Las organizaciones tradicionales van perdiendo legitimidad y alcances en la representación de sus prácticas, mientras que, por otro lado, se va produciendo una renovación de los espacios.
- Por el lado de la demanda social, la tendencia general apunta a anidar en los espacios marcados por el Estado. Éste es un indicador de las bajas condiciones de autonomía de los actores sociales.
- En términos generales, se ha incrementado, aunque de forma incipiente, la conciencia de los derechos ciudadanos, sobre todo en el nivel local. El problema central es que no existe un desarrollo similar de las condiciones para el ejercicio de dichos derechos. Además, no existe un horizonte claro de posibilidades reales para dichos derechos, ni la factibilidad, igualmente real, de convertirlos, de demandas, en realidades.

---

14 Un detenido análisis de la participación ciudadana en Bolivia se desarrolla en el libro "El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia", República de Bolivia, Secretaría Nacional de Participación Popular, Edit. Nueva Sociedad, Caracas, 1997.



- Muchas prácticas participativas se han convertido en monedas de cambio para la negociación política de las demandas.
- El incremento de la conciencia colectiva sobre los derechos y las dificultades para satisfacerlos –sobre todo la expansión demográfica de la participación política- enfrenta a los partidos con la sociedad, al concebirlas como mecanismos de corrupción. Con ello, la democracia va siendo cada vez más cuestionada y pierde legitimidad. Mientras tanto, la democracia participativa se va constituyendo en la demanda cada vez más generalizada.
- Las prácticas participativas están atravesando un momento de cambios y ambigüedades, particularmente por la falta de mecanismos y herramientas adecuadas de participación. Frente al derecho reconocido, no existen mecanismos reales y operativos.
- La implementación de la LPP ha implicado una movilización social y política masiva de la población, sin precedentes, y a pocos años de la restauración de la democracia.
- Los pueblos indígenas tienen niveles de organización territorial diferentes al resto, lo que en muchos casos es fundamental para su relación con el Estado y la sociedad.

En el ámbito de la participación social, la legislación peruana reconoce los cabildos abiertos, las juntas de vecinos, los comités vecinales, las comunidades indígenas, los clubes sociales, los clubes de madres, las comunidades autogestionarias, las empresas privadas, los partidos políticos, las rondas urbanas o campesinas, los comités de defensa y asociaciones de vivienda.

Poco se puede decir sobre la participación social en el Perú puesto que, como lo reconocen numerosos analistas, “no existió la intención del gobierno peruano de construir espacios de participación social, en el sentido de una ampliación de la influencia de las clases marginadas en las decisiones políticas; por el contrario, las condiciones fueron dadas para el aprovechamiento por parte de las élites regionales, del poder político transferido desde el centro”.<sup>15</sup>

Es, además, consenso entre las fuerzas de oposición, afirma Adrianzén, calificar al gobierno presente (del presidente Fujimori) no sólo como autoritario sino como “hipercentralista”.

---

15 Thedieck y Buller, Op.cit.:227.

A partir de los noventa, la legislación sobre participación social en el Ecuador se ensancha y se profundiza<sup>16</sup>. Desde entonces, se aprueban: la ley de modernización del Estado (1993), la ley de régimen para el distrito metropolitano de Quito (1993), la ley de descentralización y participación social (1997) y la nueva Constitución (1998). Todas ellas dedican espacios más o menos relevantes a la participación privada y comunitaria.

En la ley de modernización, la participación, aparte de las declaraciones retóricas, se concentra en la iniciativa privada, en razón de que el objetivo básico de la ley era posibilitar las privatizaciones. Un segundo sujeto de la participación son los gobiernos seccionales a través de la descentralización administrativa que, en definitiva, se trata de la desconcentración y la racionalización administrativa.

La ley de régimen del distrito metropolitano de Quito también menciona la “participación de la comunidad”, en la perspectiva del financiamiento que podría aportar en los proyectos destinados a satisfacer sus necesidades.

La ley de descentralización presenta novedades, como señalan Barrera y Unda<sup>17</sup>. La participación social aparece aquí como participación ciudadana, sin distinciones ni señalamientos de ningún actor específico. Además, presenta una definición más clara y amplia: “es el sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económica social del país, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del habitante ecuatoriano, con miras a una más justa distribución de los servicios y recursos públicos “ (Art. 3, inc. 3ro.). Pero, en el momento que identifica actores, reduce, por un lado, a los ámbitos territoriales y funcionales de los gobiernos seccionales, y, por otro, excluye actores actuales existentes; además, porque al determinar las atribuciones, éstas son más bien de carácter formal antes que de índole decisoria.

Los autores citados advierten una virtud adicional de esta ley: reconoce participaciones específicas de las organizaciones de los pueblos indígenas y negros.

---

16 Un detenido y profundo análisis acerca de la participación social en el Ecuador ha sido publicado por el Centro de Investigaciones CIUDAD: Mario Unda y Margarita Aguinaga, “Como rayo en el cielo sereno. Reflexiones acerca de la participación popular en el Ecuador”, CIUDAD, Quito, 2000.

17 Augusto Barrera y Mario Unda, “Participación y sociedad en el Ecuador”, en Augusto Barrera y otros, “Participación, Descentralización y Gestión Municipal. Elementos para una reforma democrática”, CIUDAD, Quito 1998:30-31.

La nueva Constitución plantea el mayor despliegue de participación “que se ha visto en la legislación reciente”, puesto que, para ella, la participación es parte de los derechos políticos, económicos, individuales y colectivos de sectores sociales específicos: indígenas y negros, mujeres, jóvenes y niños, discapacitados y usuarios. La participación en la vida política se amplía grandemente: de elegir y ser elegido, se pasa a proponer iniciativas de ley, a controlar a los funcionarios, a revocar el mandato de los elegidos, a exigir que los funcionarios y ofertores de servicios (públicos y privados) asuman las responsabilidades de sus actos, si éstos dañan o afectan a la gente.

En resumen, de acuerdo con Barrera y Unda:

“De un tiempo a esta parte, se ha tratado mucho más de la participación en las leyes. En un primer momento la participación como anexa a lo institucional, condicionada, controlada. Luego comienza a ser tenida en cuenta, aunque de modo casi declarativo, sin sustancia ni correlatos con la aplicabilidad de lo dicho. Aparece además vinculada a las reformas neoliberales, a la privatización, a la participación de los capitales en los negocios que venía manejando el Estado. Después se reconoce en su mayor amplitud, aunque se limita a los espacios locales. Por fin, se nos viene ligada a los derechos, ellos mismos ampliados”<sup>18</sup>.

Debe destacarse, además, la participación ciudadana en la gestión local, originada particularmente en municipios pequeños e indígenas, en los que se ratifican formas tradicionales de participación, y nuevas formas, como los parlamentos cantonales y los consejos cantonales.

Finalmente, en la perspectiva de la participación social, no es posible pasar por alto las movilizaciones sociales ocurridas en marzo de 1999 en Guayaquil, alrededor del tema de la autonomía provincial. Éstas, desgraciadamente, estuvieron atravesadas por intereses regionales de la bancocracia. A pesar de la evidente manipulación del tema, es posible reconocer un efecto indirecto positivo de tales movilizaciones, que consiste en volver a poner sobre el tapete del debate político los temas del centralismo, la descentralización e incluso de la autonomía, hecho que ratifica la necesidad de realizar reformas profundas en la estructura misma del Estado ecuatoriano.

---

18 Barrera y Unda, Op.cit:33.

En la coyuntura actual, es posible atribuir la posición de movimientos sociales regionales, organizaciones municipales y políticas como una de las causales del cambio de orientación del Presidente de la República respecto del llamado a consulta popular sobre autonomía.

Sobre la participación ciudadana en Colombia, Fabio Velásquez afirma que existe, en este momento, una amplia oferta de participación institucional en el ámbito territorial, especialmente municipal; las posibilidades de intervención ciudadana son numerosas y tocan prácticamente a todos los ámbitos de la gestión pública.

La elección de alcaldes y, en parte, de las juntas administradoras locales, agrega Velásquez, han ampliado el campo de representación de los intereses ciudadanos, en comparación con lo que sucedía antes de 1986.

En cuanto a la universalidad de las decisiones, los datos del estudio del Banco Mundial sobre capacidad de gestión y el seguimiento que hace Planeación Nacional a la descentralización, especialmente en lo referente al uso de las transferencias, muestran un saldo positivo.

En materia de transparencia y control ciudadano e institucional de la gestión, la nueva legislación obliga a las autoridades locales a informar sobre sus decisiones y a rendir cuentas a la ciudadanía. Mecanismos como la veeduría ciudadana, la revocatoria del mandato y los cabildos abiertos han llevado a las autoridades locales a multiplicar los canales de comunicación con la población.

Sobre los mecanismos de participación, Velásquez destaca los concejos municipales y departamentales de planeación, las juntas municipales de salud y de educación, los comités municipales de desarrollo rural, las veedurías ciudadanas y las juntas de acción comunal (45.000 en todo el país). No obstante esto, agrega, el funcionamiento de estas instancias no ha estado exento de problemas: la oferta de mecanismos es excesiva y termina por confundir a la gente y desmotivarla para su uso. De otra parte, varios de esos mecanismos tienen problemas, pues son potestativos, o bien la norma restringe su alcance. Algunos mecanismos tienen poca capacidad de incidir en las decisiones por ser meramente consultivos o de iniciativa y fiscalización.

Reconoce Velásquez que se han multiplicado las organizaciones civiles en todo el país, pero su trabajo, en ocasiones, queda reducido al ámbito de los intereses corporativos. El grueso de la población permanece desinformada o simplemente no se interesa por tener una intervención más activa en la solución de sus problemas y los de su entorno barrial o municipal.

A pesar de existir un conjunto de normas que propician la participación, no parece haber actores comprometidos con ella. Algunos sectores, los más tradicionales de la dirigencia política, tienen temor a perder poder si promueven la participación. Al parecer, un importante sector de la población, especialmente en las capas pobres, la supervivencia propia y de su familia es la prioridad básica; además, no conocen los mecanismos de participación o los ven como simples instrumentos de reproducción de los vicios que han caracterizado tradicionalmente el ejercicio de la política en Colombia.

Este panorama se agrava por la gran desconfianza del ciudadano en las instituciones de representación y participación: la invitación a participar en las decisiones municipales es entendida como una trampa o simplemente como una invitación a jugar como “idiotas útiles” en procesos que casi siempre terminan beneficiando exclusivamente a sus promotores. Todo esto plantea un aspecto crucial: la legitimidad de la participación a los ojos de los ciudadanos.

La descentralización en Venezuela ha logrado, según Mascareño, un conjunto de fortalezas, entre las que se destacan las siguientes: la comunidad ha incrementado su grado de conciencia sobre la importancia de su aporte en el mejoramiento de la calidad de vida; en algunos casos, la sociedad civil se ha movilizado para la discusión y la aprobación o no de un referéndum que incide sobre el pago de servicios públicos. La sociedad civil se ha convertido en facilitadora de la gestión gubernamental; su presencia y permanente observación incide en el mejoramiento de los servicios públicos.

Entre las principales limitaciones y debilidades se pueden mencionar éstas: el grado de participación de la comunidad en los procesos de gestión es bajo; tienden a crearse inequidades en la distribución de los recursos, por aquello de que a mayor contacto y capacidad de gestión, mayores recursos obtenidos; no existen mecanismos reales de control sobre la formulación del presupuesto, de manera que éste se adecue a las necesidades reales de la población; en su gran mayoría las organizaciones dependen de los recursos del gobierno; el ritmo en las relaciones de gestión está determinado por los cambios de tendencias por parte de los gobernantes de turno.

### **Resultados más destacados**

Los principales impactos que produce la descentralización en Bolivia se relacionan con la participación política, especialmente en las comunidades, y sus líderes, quienes, como nunca antes, se han involucrado en los procesos políticos. Por su parte, los partidos políticos han ampliado su base operativa y sus posibilidades de captación de clientelas partidarias.

La racionalidad, según la cual el Estado es el que controla y dirige el proceso con su propia lógica, sufre modificaciones, puesto que, frente las iniciativas verticales estatales, comienza a gestarse un proceso inverso, esto es, desde la sociedad hacia el Estado, y en él, uno de los ejes fundamentales es el poder local; en otras palabras: el desarrollo endógeno en el marco de planes y propuestas exógenas.

Desde la perspectiva de la sociedad y sus formas de apropiación de la ley, existen importantes avances en el terreno democrático, y sobre todo en el de la participación social. Esto implica un proceso de reconstrucción y reconversión de la cultura de las relaciones tradicionales de la sociedad civil con el Estado.

Blanes plantea que, en términos generales, la situación ha mejorado, así como las perspectivas futuras para la implementación de las políticas. Las condiciones locales para la inversión en infraestructura han mejorado significativamente, así como también la capacidad local para responder a las exigencias de las políticas nacionales.

Los municipios pequeños, que nunca antes recibieron recursos ni responsabilidades, precisa Blanes, han iniciado una etapa de fortalecimiento que empezó desde cero. Los municipios medianos ya habían desempeñado, de forma espontánea, actividades de inversión en el campo de la infraestructura social.

El concepto de desarrollo local tiene ahora un marco institucional que puede ser muy positivo. A partir de la LPP, el municipio es un punto de coordinación para la articulación de propuestas de desarrollo.

Los municipios están actuando en temas de valor político y de mercado. Lo social es visto por los municipios como el terreno más amplio para el ejercicio de las relaciones clientelares.

En las áreas rurales y de pequeños centros urbanos, los municipios se constituyeron en mecanismos de Estado y dejaron de ser, como antes lo

eran, mecanismos de carácter predominantemente cívico. Los diferentes actores y la ciudadanía han tomado conciencia de los derechos y deberes que pasan por la administración del municipio. Los resultados de los proyectos mejoraron al incorporar en ellos la participación de la población y los mecanismos de vigilancia.

Ha aumentado, en términos generales, la cobertura poblacional de los servicios sociales básicos. La implementación de la planificación participativa impulsa la movilización de la población para priorizar las obras de inversión.

Probablemente, el campo de mayor impacto se refiere al ámbito financiero, destaca José Blanes, y el que ha tenido mayores consecuencias positivas, en particular en la relación con la implementación de la infraestructura social.

El proceso de planificación participativa reglamenta los recursos de la coparticipación, pero deja abierto el destino de los recursos propios, los que generalmente suelen emplearse en grandes obras de infraestructura y desarrollo urbanos y, sobre todo, en gastos operativos y de personal. Estos recursos son difícilmente fiscalizables; no así aquéllos que son canalizados por el gobierno.

Los fondos de inversión social han estimulado a los municipios a conseguir contrapartes financieras.

Como se ha mostrado en este trabajo, existe en el Ecuador una amplia, aunque no suficiente, legislación sobre descentralización. A pesar de esto, es evidente la falta de voluntad política del gobierno central para aplicar dicha normatividad, pero también la ausencia de voluntad de la mayoría de los gobiernos seccionales de utilizar la legislación y de poner en marcha el proceso de descentralización. Precisamente esta ausencia se ha convertido en uno de los argumentos para la demanda de autonomía, en boga actualmente en el Ecuador.

Por otro lado, aunque el debate sobre descentralización y autonomía no es amplio ni suficiente, hay numerosas propuestas, proyectos y anteproyectos de ley que muestran el interés de algunos grupos sociales y políticos por enfrentar el tema y resolverlo. En este sentido, un informe del BID sobre la descentralización en Ecuador (1996)<sup>19</sup> precisa que las demandas sobre des-

---

19 BID, "Perspectivas de la descentralización política, administrativa y fiscal en el Ecuador", Serie Estudios Económicos y Sociales, Washington, 1996:27.

centralización han logrado colocar este tema entre los de mayor visibilidad en la agenda política de los gobiernos y de las campañas electorales. También ha contribuido a la divulgación y al análisis de los tópicos relevantes de la descentralización.

La descentralización se propuso en Colombia tres grandes objetivos: garantizar una prestación eficiente y eficaz de los servicios y mejorar la calidad de vida de la población; democratizar la gestión pública y aumentar la gobernabilidad en el ámbito local y regional.

De manera general, las evaluaciones reconocen que ha mejorado la prestación de servicios, sobre todo en términos de cobertura, dotación de infraestructura educativa, de salud y de saneamiento ambiental. Desgraciadamente, los modelos clientelistas de gestión, la corrupción y los bajos niveles de innovación en aspectos administrativos y financieros han impedido lograr la eficiencia y la eficacia en la prestación de servicios.

Ha habido una importante oferta participativa en los últimos quince años. Se trata de una oferta institucional, cuya fuente ha sido el Estado y sus gobernantes. El marco institucional es amplio y, en cierto modo, excesivo.

A pesar de las dificultades, puede decirse que el saldo neto de la descentralización, después de los quince años de vigencia del proceso de descentralización en Colombia, es positivo, al punto que se considera un proceso irreversible.

Los principales efectos de la descentralización en Colombia los resume Fabio Velásquez en los siguientes:

Desde la perspectiva económica.

- Los entes territoriales, especialmente municipales, han ganado una importante capacidad de gasto, y por tanto una mayor capacidad de respuesta a las demandas del territorio y de la población. En las ciudades, el aumento del gasto ha incidido en la reactivación económica y la generación del empleo.
- La planificación económica, social y territorial es uno de los avances más destacados. La obligación de formular y aprobar planes de desarrollo ha obligado a las autoridades regionales y locales a mirar estratégicamente su territorio, examinar potencialidades económicas y sociales.



En el ámbito social, evaluaciones recientes muestran que, en el período 1995-1997, se ha mantenido la tendencia hacia el mejoramiento de los indicadores de cobertura en educación, especialmente en el número de niños atendidos por establecimientos oficiales y de niños promovidos. Algo similar ocurre en salud.

Ha aumentado el presupuesto destinado a fortalecer la participación, a la capacitación de líderes y a la difusión de mecanismos de intervención ciudadana.

En el campo político, el primer logro que los entes territoriales valoran como patrimonio inalienable es el de la autonomía territorial, que se sintetiza en la frase “librarse del yugo del centralismo”. Sin duda, se han cometido errores en el manejo de dicha autonomía: el despilfarro de recursos públicos y la corrupción son, en parte, fruto de la mal entendida autonomía, pero ésta también ha servido como pivote para construir un futuro mejor desde las propias comunidades políticas.

En este nuevo escenario han aparecido nuevos liderazgos y fuerzas políticas alternativas, que han ampliado el espectro de escogencia de los ciudadanos y propiciado el ensayo de nuevos modelos de gestión.

La devolución de competencias y recursos a los municipios y la apertura de canales de participación han contribuido a la distensión social. Sin embargo, subsisten factores que afectan la gobernabilidad; quizá el más importante sea la violencia. Las estadísticas más recientes indican que cada mes es asesinado un alcalde en Colombia y que un buen número de ellos han sido secuestrados o amenazados por grupos armados, los que tienen una creciente influencia en el territorio nacional. En 1985, su presencia era perceptible en 173 municipios; once años más tarde, en 1996, en aproximadamente 600, y actualmente en cerca de 700. Por otra parte, se afirma que los paramilitares tienen presencia en cerca de 400 municipios.

Otro factor que traba la gobernabilidad es la excesiva injerencia del gobierno nacional en los asuntos locales al aducir corrupción o despilfarro, como si el gobierno nacional estuviera exento de esas prácticas.

Mascareño, en un intento por identificar los principales impactos y logros de la descentralización en Venezuela, señala, en primer lugar, un conjunto de factores u obstáculos que han impedido e impiden que se pongan en práctica los objetivos de la descentralización. Además, presenta el problema de la ausencia de estadísticas sistemáticas y confiables que permitan la

comparación del antes y del después de la descentralización. Con estas advertencias hace una revisión de los resultados obtenidos en los servicios de salud, educación, deporte, vivienda, desarrollo habitacional, agua potable, saneamiento, transporte y comunicaciones (puertos y aeropuertos).

Las principales ventajas y limitaciones que el autor citado precisa en la aplicación de la descentralización, especialmente en los servicios sociales, se refieren a la nueva oferta de desarrollo social en los Estados y municipios, al calor de la descentralización múltiple y variada.

Los Estados y municipios actúan en áreas de infancia, alimentación, empleo, salud, educación y comunidad. A pesar de algunos logros en estos ámbitos, Mascareño encuentra problemas como el solapamiento y la duplicación de esfuerzos sobre la misma población. Según la opinión de la sociedad civil sobre los servicios públicos descentralizados, es positivo que la administración de los servicios esté cerca del ciudadano, pues allí -manifiesta la población encuestada sobre este tema- se controla mejor su desempeño y, en alguna medida, los servicios funcionan mejor.

### **Problemas comunes**

Uno de los problemas más complejos que enfrenta la mayoría de los países que son objeto de este análisis es el financiero, en particular la armonización y la adecuación de las diversas leyes y los fondos relacionados con la descentralización.

El tema del endeudamiento externo de los organismos subnacionales es particularmente conflictivo. Así, en el caso boliviano, los grandes municipios han creado situaciones de endeudamiento difícilmente solucionables, que han al gobierno el control de los actuales niveles de endeudamiento, que en el momento superan el 25% de los ingresos corrientes.

En el caso ecuatoriano, el análisis del presupuesto del Estado muestra claramente el gran peso que tiene en sus ingresos el endeudamiento interno y el externo, así como las rentas del petróleo, recursos sin los cuales el financiamiento de la descentralización se vuelve conflictivo<sup>20</sup>.

Es notoria la ausencia o la débil participación de la población en la elaboración de leyes relativas a la descentralización, así como en el seguimiento y control de la inversión. Inclusive, en el caso del Estado boliviano, es no-

toria la debilidad para conducir el proceso de aplicación de la ley de participación popular, que se reconoce débil, así como se advierte la debilidad endógena de los municipios para resolver sus propios problemas

Uno de los principales desafíos actuales, salvo el caso colombiano, es la ausencia o la debilidad de la planificación nacional y local; de allí la necesidad de fortalecerla con la incorporación de los niveles micro sociales y su articulación con los macro urbanos. En el caso boliviano, la planificación participativa sorprendió a todo el país y puso en apuros a muchos municipios, los cuales tuvieron que asumir la administración de grandes infraestructuras, como hospitales generales, para prestar servicios a una población que incluso excedía a la que habitaba en los límites del propio municipio. Entre los municipios medianos se presentaron también esos problemas: se recibe la infraestructura, pero no se puede tomar decisiones en la formulación de políticas.

El déficit de capacitación en planificación y gestión social es evidente en la casi totalidad de los países de la Comunidad Andina, así como de su institucionalización dentro de marcos de flexibilidad.

Otro de los desafíos que debe enfrentar y resolver la descentralización/autonomía es el de la capacidad de los niveles subnacionales para hacerse cargo de nuevas atribuciones. Éste es un tema conflictivo, en razón de los criterios que se utilicen para calificar a un organismo subnacional como capaz. Además, se debe precisar que tal calificación es una condición previa, simultánea o consecuente a la asunción de responsabilidades, así como las facultades de las provincias o comunidades para crear tributos; la relación de la provincia con el municipio en materia de ejecución de competencias; la relación entre retención de un porcentaje de la tributación de carácter nacional y la asunción de competencias con esos recursos.

---

20 El analista y parlamentario Vicente Albornoz, al relacionar el presupuesto del gobierno con la autonomía y descentralización, plantea: "Si el país no puede endeudarse en el futuro y si la mayor parte de las provincias no se autofinancian, ¿con qué recursos va el Gobierno Central a cubrir las deficiencias financieras de las provincias?, ¿con qué recursos va el Gobierno Central a cubrir las deficiencias financieras de las provincias?". Más adelante agrega: "Dado que el 30% de los gastos estatales son asignables a las provincias y que éstas en conjunto aportan con impuestos separables con menos del 20% de los ingresos gubernamentales, no debe sorprender que la mayoría de las provincias deficitarias, es decir, aportan menos de lo que reciben y sigan siendo altamente dependientes de las transferencias del Gobierno Central", CORDES, 2000:12.

Sin duda, la descentralización de funciones, responsabilidades y recursos hacia niveles más cercanos a la ciudadanía aparece como la vía de renovación organizacional del Estado tradicional de múltiples virtudes.

Los temas relativos a la forma de Estado y de gobierno no forman parte del debate; éste gira más bien alrededor de la supuesta o real contradicción o complementariedad entre el Estado autonómico y el Estado descentralizado.

Quedan múltiples desafíos de orden legal. Por ejemplo: el alcance del concepto de descentralización administrativa, que para los casos de Venezuela y Ecuador es de gran trascendencia, pues como bien expone Mascareño, si este término se entiende como la delegación que el ente central realiza en favor de entes subordinados, con fines de agilidad o descarga de trabajo, no existe trasmisión de potestades de rango legal, sino delegación de facultades de gestión y, por tanto, el poder continúa en posesión del poder nacional, el que se mantiene como responsable último de esos sectores, con poderes de dirección, supervisión y control.

A propósito de estos temas, Gustavo Linares comenta <sup>21</sup> sobre si el acto previsto en el artículo 137 (de la anterior Constitución) se refiere a una transferencia o a una delegación, con relación al alcance de los términos “descentralización administrativa”.

En relación con el primer tema, según Linares, la idea de una cesión irrevocable y absoluta de materias de la competencia nacional a los Estados por intermedio del mecanismo establecido en el art. 137, “repugna a la noción misma de la Constitución, que tiene como una de sus notas esenciales la superrigidez, es decir, la necesidad de un sistema especial y extraordinario de modificación que implica siempre la participación de instancias distintas al Congreso de la república, esto es, mediante una enmienda, quizás una reforma constitucional. Por lo que se trata, concluye, de una delegación de competencias y no de la transferencia irrevocable. Dado que sí es revocable, habilita al poder nacional para que supervise y controle el modo en que los Estados ejerzan delegación.

Y en cuanto al alcance de la descentralización administrativa, el mencionado autor recuerda que la doctrina entiende este término como la creación

---

21 Gustavo Linares, “Instrumentos legales para avanzar en la descentralización”, en Rafael de la Cruz (coordinador), “Descentralización, Gobernabilidad, Democracia”, Edit. Nueva Sociedad, Caracas, 1992:77.

de entes subordinados *a las personas públicas territoriales*, en los cuales se descarga funciones administrativas propias de éstas, con miras a una mayor agilidad de gestión. En otros términos, la descentralización administrativa supone la transmisión de potestades administrativas a los entes descentralizados y nunca de transmitir potestades de rango legal.

En conclusión, de acuerdo a esta interpretación, la descentralización administrativa no extingue la titularidad sobre los Estados y municipios, puesto que es el poder nacional el que posee y se mantiene como responsable último de esos sectores, con poderes de dirección, supervisión y control.

La capacidad de los organismos subnacionales para asumir nuevas competencias y responsabilidades es uno de los asuntos más complicados, en razón de los criterios que habría que aplicar para calificar a un organismo local de capaz. Se debe, así mismo, precisar si se trata de una condición previa, simultánea o consecuente de la asunción de responsabilidades y de los tiempos y ritmos que debe o puede seguir el ente destinatario para asumir nuevas responsabilidades.

## **Perspectivas**

Entre los desafíos que los países de la Comunidad Andina deben enfrentar en adelante se encuentran la no correspondencia entre los recursos asignados y la responsabilidad delegada al nivel de gobierno; las regulaciones excesivas o la ausencia de buenas políticas por parte del nivel nacional de gobierno; la presencia de los intereses clientelares – partidistas en el manejo de recursos humanos, con lo que la productividad del servicio se encontrará limitada, y el desarrollo y la aplicación de tecnologías de gestión apropiadas como para replantear los paradigmas en la prestación de un servicio determinado.

La contradicción y la tensión entre federalismo y centralismo es un asunto que debe ser enfrentado seriamente en el caso venezolano. En este sentido, Mascareño considera que los personeros del gobierno central venezolano, eventualmente, profundizarán su centralismo a través del control de las finanzas públicas, entre otros medios. El “Congresillo” (comisión legislativa derivada de la Asamblea Nacional Constituyente) aprobó una reforma del FIDES, y le quitó un 20% a las gobernaciones y alcaldías, y se lo asignó a la “sociedad civil”. Recientemente se reformó la ley de asignaciones

económicas especiales y se sustrajo un 20% de las gobernaciones para adicionárselo a los municipios.

Los movimientos centralistas del actual gobierno auguran una difícil situación para la descentralización. El Presidente, según el autor, no confía en los mandatarios regionales y locales.

El autor concluye señalando que “una nueva tensión centralismo – federalismo está planteada en el país. El centralismo, por los momentos, está ganando posiciones. No es posible avizorar si así será por mucho tiempo”.

Fabio Velásquez, en su análisis sobre Colombia, formula un conjunto de recomendaciones que bien podrían ser asumidas y aplicadas por los demás países de la Comunidad Andina, relativas a reformas de orden legislativo, fortalecimiento de las finanzas municipales, flexibilización de la descentralización, fortalecimiento de los departamentos en el ejercicio de sus funciones, fortalecimiento de la participación y de sus actores, desconcentración en las grandes ciudades, evitar la duplicación de esfuerzos en materia de inversión, atribuciones para enfrentar la violencia y el orden público, fortalecimiento institucional y un cambio radical de la cultura política.

El papel de las universidades y los centros de investigación puede ser de gran trascendencia en ámbitos como el económico tributario. En este sentido, es importante destacar la labor de algunas universidades guayaquileñas y de entidades de investigación quiteñas, tendiente a aclarar las contradicciones que se observan en materia de registros de recaudaciones tributarias y gastos gubernamentales por provincias, pues no puede ser que, al utilizar las mismas fuentes, existan tantas discrepancias en las informaciones estadísticas consultadas. Es necesario enfrentar los temas de metodologías de cálculo de tributos, impuestos y asignaciones como asuntos fundamentales para viabilizar y ejecutar cualquier tipo de reforma.

El tema de la condicionalidad o discrecionalidad en las transferencias de recursos del gobierno central a los gobiernos locales debe ser enfrentado y resuelto en forma clara y precisa; de lo contrario, se pueden generar problemas que pueden incidir en la gobernabilidad misma, como sucede con el modelo colombiano de descentralización, que se centra en las transferencias de recursos fiscales del gobierno central a las entidades territoriales. Se trata de transferencias condicionadas, con destino específico, a determinados sectores, en un sistema en el que el recaudo se mantiene altamente centralizado.

Es necesario fortalecer las instancias de representación ciudadana, garantizar la universalidad de las decisiones locales en función del bien colectivo, asegurar la transparencia y, en consecuencia, el control institucional y ciudadano de la gestión, y propiciar el acercamiento entre el gobierno local y los distintos sectores sociales, a través de canales específicos de participación

En el caso peruano, como se señaló antes, el gobierno del presidente Fujimori se caracterizó por ser "hipercentralista", lo que significa que en el país "no sólo no existe un real proceso de descentralización y regionalización, sino que éste está bastante lejos de llevarse a cabo. El Perú se encuentra atrasado, si se lo compara con los otros países que conforman la Comunidad Andina" concluye Adrianzén.

### **Reflexiones finales**

La descentralización representa una profunda transformación de la estructura político administrativa del Estado, así como de la cultura política. De allí que un proyecto de descentralización debe trascender y, probablemente, enfrentar objetivos o intenciones de determinados gobiernos centrales que buscan con ella, en unos casos, mantener su poder, al entregar algunas responsabilidades menores a municipios o provincias, o amortiguar la crisis y conflictividad social a través de la transferencia de reducidos presupuestos públicos, y en esta forma legitimar el Estado.

Para que la descentralización sea sostenible, es decir, para que cuente con el apoyo de la población, así como con el respaldo gubernamental, es necesario que el debate se 'deselitice' y llegue a la más amplia mayoría de la población. Por este camino será posible lograr un consenso nacional. En esta perspectiva, es imprescindible desarrollar una política de información que posibilite a los ciudadanos a la comprensión de los fines, contenidos y alcances del proceso.

Pero transitar hacia la construcción de la cultura de consenso supone un cambio significativo de la cultura política tradicional de conflicto y disenso. Esa cultura deberá reconocer la diversidad, definir nuevos mecanismos de relación con las diferentes regiones que componen el espacio nacional, con el fin de promover el desarrollo equilibrado y armónico de lo local y regional; buscar el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil; definir una

nueva lógica de relación entre el Estado y la sociedad, lo que, en suma, supone una reconstitución policéntrica del Estado y de sus diversas expresiones de organización y autogobierno de la sociedad.

Esa cultura política debe, además, trascender el carácter meramente formal de los procedimientos y traducirse en acciones políticas, en prácticas comunicativas que internalicen socialmente normas de reciprocidad entre actores diversos.

La descentralización no es sinónimo de democratización, ni una reforma descentralizadora conduce necesariamente a ella. Es más, como lo ha demostrado Jordi Borja, puede tener efectos perversos aun en un contexto político democrático. Por ello resulta impropio hablar de democratización sin preguntarse por la conformación y por el funcionamiento del sistema político nacional y del local, modalidades de relación entre los actores sociales, actores políticos y Estado, municipio, departamento, región.

La falta de democracia en los sistemas políticos y administrativos del área andina, y por qué no decirlo, latinoamericana, no radica en la sola concentración de facultades en el gobierno central, sino también en la construcción y la acumulación del poder en términos socio-históricos, en la lógica de su funcionamiento y en la articulación de los diferentes niveles de gobierno del sistema político global. Por ello, que no sea extraño que la descentralización no solamente pueda dejar de tener efectos democratizantes, sino que puede reforzar las formas tradicionales de dominación política y social. Y no se trata de negar radicalmente las posibilidades de democratización, sino de presentarla como un instrumento de democratización necesario, pero sin duda insuficiente.<sup>22</sup>

---

22 Susana Peñalva y María Grossi desarrollan este tema a propósito de la síntesis de los estudios realizados por CLACSO sobre descentralización en su trabajo "Gobierno y Democracia Local en América Latina. Procesos, tendencias de la administración y de la política municipal", en Jordi Borja, Fernando Calderón, María Grossi y Susana Peñalva, "Descentralización y Democracia. Gobiernos Locales en América Latina", CLACSO, SUR, CEUMT, Santiago de Chile, 1989.



## La descentralización andina: ¿tema supranacional?

Fernando Carrión M.\*

### Antecedentes

#### Descentralización e integración: potencialidad regional

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

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

---

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

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

2 Ver Cuadro No.1.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### **El objeto de conocimiento andino**

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

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

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

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

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

---

5 Este es el caso de la Unión Europea.

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

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

### La descentralización como proceso

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

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

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

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

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

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

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

## Las etapas

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

---

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

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

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

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

De este sumario planteamiento se pueden extraer tres conclusiones:

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

---

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

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

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



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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *El carácter supranacional de la descentralización*

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Conclusiones**

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

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

---

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



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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Bibliografía**

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

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

**La descentralización en la  
Comunidad Andina de Naciones:  
los casos nacionales**



# **La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática**

Fabio E. Velásquez C.<sup>1</sup>

## **Contexto teórico y político de la descentralización El nuevo papel de los entes subnacionales**

En la mayoría de los países de América Latina, la descentralización surgió en la década del ochenta, como consecuencia de las medidas de ajuste estructural a las que se debieron someter las economías nacionales después de la crisis del endeudamiento externo y del agotamiento del modelo de Estado desarrollista, como lo llamó Sunkel (1993). El caso colombiano es, en cierta forma, excepcional. Sin negar que desde finales de la década del setenta se comenzó a discutir en el país el tema de la eficiencia de la gestión pública y de la necesidad de que los gobiernos locales financiaran la prestación de sus servicios<sup>2</sup>, no cabe duda que el proceso descentralista respondió, en un primer momento, a una crisis de legitimidad del sistema político y fungió en esa coyuntura como un instrumento para recuperar la credibilidad de los colombianos en las instituciones políticas y evitar la desestabilización del régimen democrático.

---

1 Sociólogo, Profesor Titular del departamento de Ciencias Sociales, Universidad del Valle (Cali, Colombia).

2 Fue ése uno de los planteamientos centrales de la Misión Bird-Wiesner que estudió las finanzas públicas en 1980.

A comienzos de la década del noventa, el gobierno del presidente Gaviria, al aprovechar la coyuntura de la reforma constitucional y dio un viraje a las políticas descentralistas, con el fin de adecuar el funcionamiento de las entidades territoriales a los procesos de apertura económica y de reducción del tamaño del Estado. Surgió, entonces, la preocupación por la eficiencia, por la capacidad de gestión, por los programas de fortalecimiento institucional, por la privatización de los servicios, etc., lo cual creó mayor cercanía entre la orientación del proceso en Colombia y los de otros países de la región.

Un punto común a las distintas experiencias nacionales es el propósito de convertir a los entes territoriales, especialmente a los municipios<sup>3</sup>, en agentes de desarrollo local<sup>4</sup>. Antes de las reformas descentralistas, los municipios tenían poca capacidad de atender las necesidades ciudadanas. Sus competencias estaban limitadas al ornato, al aseo, a las normas urbanísticas y a la planificación físico-territorial, especialmente en las grandes ciudades. En las pequeñas localidades, el alcalde era, ante todo, un agente político, representante del poder ejecutivo central, huérfano por completo de atribuciones y recursos. Hoy, después de las reformas descentralistas, los municipios han asumido una serie de funciones y competencias que los obligan a trabajar en la perspectiva del desarrollo integral del área de su jurisdicción y, por peculiares razones, en el caso colombiano, en la búsqueda de la paz y la convivencia democrática<sup>5</sup>.

---

3 Con la excepción de algunos países federales, especialmente Brasil y Venezuela, y de la experiencia relativamente fallida del Perú, la descentralización en América Latina ha sido de carácter esencialmente municipalista. Los entes intermedios han recibido menor atención dentro de la estrategia de reforma del Estado, con la excepción de Bolivia, donde la ley de descentralización precisó el carácter de los departamentos y les asignó funciones específicas acordes con lo ya establecido en la ley de participación popular. Ver al respecto, Velásquez (1997).

4 Con el término "desarrollo local" se quiere aludir a ese conjunto de procesos económicos, sociales, culturales, políticos y territoriales a través de los cuales una comunidad, a partir de sus propias potencialidades y de las oportunidades que le brinda el entorno, accede al bienestar, sin exclusiones ni discriminaciones, y garantiza las condiciones para que futuras generaciones también puedan hacerlo.

5 Ésa es la idea central del último trabajo sobre la descentralización publicado por Jaime Castro. Según él, la descentralización constituye "una de las claves de la guerra o de la paz, porque los escenarios democráticos que crea deben servir para la reinserción de los alzados en armas que deseen participar en la vida pública a nivel regional y local" (Castro, 1998, p.13).



## Globalización y localización

El desempeño de este nuevo papel se lleva a cabo hoy día en un nuevo contexto marcado por el proceso de globalización. La economía global no sólo ha transformado los sistemas de gestión de la producción y de movilidad del capital, sino ha afectado sustancialmente la organización del territorio, hasta el punto de socavar su especificidad como unidad de producción y de consumo, así como de la sociedad y la cultura: “Las culturas de base territorial, aun sin desaparecer, tienen que buscar formas de relación, generalmente subordinada, con unos potentes medios de comunicación globalizados que, aun sin determinar las conciencias, configuran en buena medida un hipertexto de la comunicación y la interacción simbólica” (Borja y Castells, 1997, p. 12).

La relación global/local no es ni puede ser antagónica. Por el contrario, el reforzamiento de la sociedad local y de sus instituciones políticas permite una mejor articulación entre sociedad, economía, tecnología y cultura: “Lo local y lo global son complementarios, creadores conjuntos de sinergia social y económica” (Íbid., p. 14)<sup>6</sup>. La importancia de lo local en la gestión de lo global se aprecia en tres ámbitos (Íbid., pp. 14-20):

- *La productividad y la competitividad económicas.* Los gobiernos locales pueden mejorar las condiciones de producción y competición de las empresas de las cuales depende el bienestar de la sociedad local: incorporación de tecnología, mejoramiento de las comunicaciones, calificación del recurso humano, mejoramiento de las condiciones de vida de la población, etc.
- *La integración cultural de sociedades cada vez más diversas.* Lo local es clave para el mantenimiento de identidades culturales diferenciadas y para la afirmación del sentido de pertenencia de la gente a la sociedad. Los

6 El informe sobre el desarrollo mundial, recientemente publicado por el Banco Mundial, entiende que globalización (integración de la economía mundial) y localización (demanda creciente de autonomía local) constituyen importantes fuerzas que están dando forma al desarrollo en este cambio de milenio. Ambos procesos afectarán el comercio, los flujos de capital, el medio ambiente, la descentralización y el desarrollo urbano, y obligarán a las naciones a buscar un dinámico equilibrio entre los niveles internacional y subnacional. El informe analiza cómo ambas fuerzas configuran un nuevo paisaje internacional en el próximo siglo y obligarán a definir nuevas reglas y esquemas para comprender el desarrollo (Banco Mundial, 1999).

gobiernos locales pueden ser factores decisivos de integración, papel que, al parecer, ya no puede ser desempeñado por el Estado nacional.

- *Representación y gestión políticas.* Los Estados nacionales son demasiado pequeños para controlar los flujos globales de poder, riqueza y tecnología, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales. Por el contrario, los gobiernos locales gozan de una mayor capacidad de representación, de mayor legitimidad ante sus gobernados y de mayor flexibilidad en la aplicación de políticas públicas. En otras palabras, tienen un margen de gobernabilidad mayor para enfrentar los retos de la globalización.

La pregunta es hasta qué punto la experiencia descentralista en Colombia ha convertido a los municipios<sup>7</sup>, por un lado, en entes promotores del desarrollo local y la convivencia, y por otro, en articuladores de la economía y la sociedad locales con las exigencias planteadas por la globalización<sup>8</sup>. Esta pregunta es de gran envergadura, si se tiene en cuenta que Colombia ha tenido una larga y profunda tradición centralista. La asunción de responsabilidades por parte de los municipios y su adaptación al nuevo papel (interno y externo) no es cosa que se cumpla de la noche a la mañana. Lo que se intenta examinar en este trabajo es cuánto los gobiernos locales en Colombia han reorientado su gestión hacia el desempeño de las nuevas responsabilidades y cuáles han sido los factores que han facilitado y/o obstaculizado ese cambio de rumbo.

---

7 En Colombia, la descentralización ha tenido también un énfasis municipalista. Los departamentos merecieron una cierta atención en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y, recientemente, han vuelto a ser objeto de debate público a raíz de su lamentable situación financiera. En consecuencia, las reflexiones consignadas en este trabajo se referirán, cuando no se diga lo contrario, a los municipios.

8 Por supuesto, este último aspecto, el de la gestión de lo global, tiene implicaciones diferentes para los entes territoriales en función de su tamaño, su población y, particularmente, del lugar que ocupan en las redes nodales del funcionamiento del capital y de la economía mundial. Retos de muy diferente naturaleza deben enfrentar las grandes ciudades del país (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla), constituidas ya como áreas metropolitanas de hecho e, incluso, como “ciudades-región”, que los pequeños municipios periféricos situados en todos los rincones del país. Estos últimos, con algunas excepciones por su situación estratégica (por ejemplo, los puertos marítimos) o por su rol económico (municipios industriales, como Bello o Soacha), han de preocuparse fundamentalmente por la primera dimensión de análisis mencionada, a saber, el mejoramiento de la calidad de vida de su población, sin que ello pase necesariamente por una articulación directa de su territorio a las redes del capital internacional.

## **Dos fases del proceso**

El proceso de descentralización en Colombia ha pasado por dos momentos, en cada uno de los cuales la orientación ha sido diferente.

### *Descentralización y apertura política*

En el curso del presente siglo, el gobierno central fue acaparando competencias hasta ese momento ejercidas por los entes territoriales (educación, salud, policía, construcción de caminos, saneamiento básico, deporte, etc.), y restó a estos últimos la capacidad de dar respuesta directa a las demandas de la población. La centralización de competencias estuvo acompañada por una centralización de los recursos: en 1950, la nación concentraba el 58,4% del ingreso público; en 1981, el 79,6%. Los municipios participaban en la distribución del ingreso en un 17,8% en 1950; tres décadas después, su participación era sólo del 9,1%.

A la pobreza fiscal de los municipios se sumaban dos tendencias más: de un lado, la disminución relativa de los ingresos propios y la consecuente dependencia con respecto a las transferencias nacionales. Estas constituían, en 1970, el 9,9% de los ingresos municipales. Una década más tarde, representaban el 20,6%. De otro, la irracionalidad del gasto: los gastos de funcionamiento absorbían en general más del 80% de los presupuestos municipales y dejaban de lado muy pocos recursos para la inversión<sup>9</sup>. En cuanto a éstos últimos, su rasgo principal era la atomización, producto de los compromisos clientelistas de la dirigencia política local.

La incapacidad de las administraciones municipales para dar respuesta a las crecientes demandas de la población fue llevando a esta última a perder confianza en las instituciones municipales y en las autoridades locales. Uno de los factores que contribuyeron a ahondar esta brecha fue la ausencia de canales de participación en la gestión pública. Las juntas administradoras locales habían sido creadas por la reforma constitucional de 1968, pero nadie se había interesado por reglamentarlas. Del resto, el único meca-

---

9 Dentro de los gastos de funcionamiento, los correspondientes a pago de personal representaban la mayor proporción.

nismo institucional de participación era el voto para elegir concejales cada dos años y, una que otra vez, la realización de cabildos abiertos para ventilar temas de interés local. Algunas normas expedidas durante la década del setenta abrieron puertas a la participación ciudadana, especialmente en el campo de la planeación y el desarrollo comunitario. Sin embargo, su aplicación dependía de la discrecionalidad de los gobernantes y de algunos funcionarios públicos.

Durante la década del setenta y en la primera mitad de los años ochenta se multiplicaron las movilizaciones ciudadanas regionales y locales (Santana, 1983). Entre 1971 y 1985 se realizaron 300 paros cívicos en Colombia, la mayoría de ellos por problemas de servicios públicos, vías, educación y medio ambiente. La mayor parte de los paros se ubicaron en poblaciones de tamaño medio (entre 10.000 y 50.000 habitantes según el censo de 1973), generalmente situadas en la periferia del país. Estas movilizaciones fueron creciendo en número e intensidad y se convirtieron en un factor de desestabilización institucional. Fue esto lo que llevó a algunos sectores de los partidos tradicionales a proponer una reforma de los gobiernos locales que, además de modernizar las administraciones municipales, democratizara el poder municipal y sirviera de válvula de escape a la presión ciudadana. Esta consigna de democratizar el régimen político venía siendo planteada por dirigentes cívicos, por sectores de izquierda y por los grupos guerrilleros que habían aceptado en 1985 dialogar con el Gobierno sobre los problemas de la paz y el desarrollo del país. La descentralización se convirtió, entonces, en un instrumento de apertura política.

El gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986) preparó dos proyectos de ley, uno sobre régimen departamental y otro sobre régimen municipal. El primero se convirtió en la ley 03 de 1986, reglamentada por el decreto 1222 de 1986. El segundo, en la ley 11 de 1986, reglamentada por el decreto 1333 de 1986 (código de régimen municipal). El Congreso aprobó igualmente el acto legislativo No. 1 de 1986, reformativo de la Constitución, que ordenó la elección popular de alcaldes. Posteriormente, el gobierno del presidente Virgilio Barco expidió los decretos 77 a 81 de 1987, conocidos como estatutos de descentralización, por medio de los cuales se entregó a los municipios un número considerable de competencias en los siguientes campos: agua potable y saneamiento básico; construcción, dotación y mantenimiento de instituciones de primer nivel de atención médi-

ca, de los planteles escolares e instalaciones deportivas y de los centros de bienestar del anciano; asistencia técnica agropecuaria a pequeños productores; adjudicación de baldíos; desarrollo rural integrado en áreas de economía campesina; seguridad alimentaria y programas de inversión en el área rural; adecuación de terrenos urbanos; vivienda popular en cofinanciación con organismos nacionales; parques urbanos declarados monumentos nacionales; construcción, conservación y operación de algunos puertos fluviales; construcción y conservación de vías dentro del perímetro urbano; regulación del transporte urbano; atención a grupos vulnerables (niños y ancianos). Dos leyes posteriores completaron el proceso de descentralización de competencias: la ley 29 de 1989, que entregó a los alcaldes la facultad de nombrar, trasladar, remover y administrar el personal docente de los establecimientos educativos oficiales, y la ley 10 de 1990, que descentralizó el sistema nacional de salud.

La reforma fortaleció los fiscos municipales. Mediante la ley 14 de 1983, la nación cedió a los departamentos los impuestos de timbre nacional para vehículos y consumo de licores y amplió la base tributaria y las tarifas de algunos impuestos municipales. Posteriormente, la ley 12 de 1986 dispuso un incremento progresivo del porcentaje del IVA transferido a los municipios, hasta un 50% en 1992, y un porcentaje adicional para los municipios de menos de 100.000 habitantes, en función de su población y su esfuerzo fiscal.

El acto legislativo No. 1 de 1986, reglamentado mediante la ley 78 del mismo año, ordenó la elección de alcaldes en todos los municipios a partir de 1988. La consulta popular fue reglamentada por la ley 42 de 1989. La reforma introdujo tres mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en la gestión pública: las juntas administradoras locales (JAL), la representación de los usuarios en las juntas directivas de los establecimientos que prestan servicios públicos domiciliarios y la contratación comunitaria para la construcción de obras y la prestación de servicios.

#### *Descentralización y apertura económica*

La reforma municipal de 1986 fue considerada como una de las más importantes reformas políticas desde la promulgación de la Constitución de 1886.

Sin embargo, su desarrollo tropezó con dificultades financieras, administrativas, políticas y socioculturales, que demostraron rápidamente la necesidad de profundizarla. Fue ése uno de los propósitos que tuvieron en cuenta los constituyentes para redactar la Constitución de 1991.

La nueva Carta Política modificó sustancialmente la estructura del Estado colombiano al definirlo como “un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (C.P., Art. 1°).

La coyuntura era bien diferente a la de un lustro atrás<sup>10</sup>: el contexto internacional mostraba nuevos rasgos, como los procesos de globalización, cambio tecnológico, transformación de los procesos productivos, transnacionalización del capital, etc. Internamente, el modelo de sustitución de importaciones se había agotado, lo que hacía necesario reorientar la actividad económica, en especial la productiva, y colocarla a tono con las nuevas exigencias del mercado internacional. El país vivía una creciente ola de violencia multiforme y un paradójico contraste entre el ritmo aceptable de crecimiento de la economía y el aumento también notable de los niveles de pobreza.

En esas circunstancias, el presidente Gaviria planteó una propuesta de modernización estatal con una perspectiva particular: lograr que el Estado se acomodara al nuevo ordenamiento establecido por la Constitución de 1991 y a las exigencias del entorno internacional. En lo que respecta a la descentralización y a la reforma política, ya no se trataba tanto de responder a una situación de conflicto regional o de recuperar legitimidades perdidas, como a mediados de la década del ochenta, sino de adecuarse a las exigencias de la apertura económica y la globalización. La idea era contar con un Estado ágil, menos interventor y regulador, menos centralizado, más comprometido con las exigencias de la economía mundial y, sobre todo, más confiado en el mercado como asignador de recursos y abierto a la participación de la sociedad en la gestión pública.

La descentralización adquirió así un nuevo perfil: contribuir a la reducción del tamaño y de la intervención del sector público y crear las condiciones para una acción más libre y dinámica de las fuerzas del mercado. De

---

10 Ver al respecto Velásquez (1997a).

una estrategia basada en la relegitimación del régimen mediante la apertura política, se hizo el tránsito hacia una estrategia de apoyo a la apertura económica.

El énfasis de la descentralización varió sensiblemente: en lugar de fortalecer los gobiernos locales para que prestaran mejores servicios y se comunicaran más fluidamente con la población, se buscó privatizar los servicios, desregular la acción de los agentes económicos, despolitizar y tecnocratizar la gestión pública bajo el lema de la eficiencia y la eficacia, y controlar el proceso desde el nivel central. Para incrementar la eficiencia y la eficacia, el gobierno de Gaviria adelantó el plan de desarrollo institucional de los municipios. El plan, financiado por el Banco Mundial, no logró, sin embargo, generar mayor capacidad de gestión en las administraciones municipales. En cuanto al manejo centralizado del proceso, el gobierno de Gaviria intentó, a través de las iniciativas legislativas presentadas al Congreso, un control de la descentralización desde el gobierno central. Leyes como la de competencias y recursos (ley 60 de 1993) y la de servicios públicos (ley 142 de 1994) constituyen instrumentos que garantizan una presencia importante del gobierno central en el manejo de las competencias locales.

#### *Descentralización y participación: marco institucional y legal*

La Constitución Política de Colombia dedica dos títulos al tema de la descentralización. En el Título XI, sobre la organización territorial, señala que las entidades territoriales (departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas)<sup>11</sup> gozan de autonomía para gobernarse con autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales.

A los departamentos se les asignan funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de servicios. Deben, además, encargarse de la planificación y la promoción del desarrollo económi-

---

11 La Constitución definió dos tipos de entidades territoriales: las existentes (municipio, distrito y departamento) y las posibles (territorios indígenas, provincias y regiones).

co y social dentro de su territorio (Art. 298). Para el cumplimiento de dichas funciones, la Constitución ordenó la elección popular de gobernadores. Los municipios, por su parte, son considerados como la unidad fundamental de la división político-administrativa del Estado; a ellos corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (Art. 311).

En el título XII, la Constitución contempla las normas sobre el sistema nacional de planeación, la prestación de los servicios públicos y la distribución de competencias y recursos entre la nación y las entidades territoriales.

El Congreso de la República inició, a partir de 1991, la tarea de reglamentar la Constitución y, en particular, los aspectos concernientes a la descentralización y la participación ciudadana en la gestión local. Se inició una “cascada legislativa” que aún no concluye y que deja como saldo un marco legal e institucional complejo -y por momentos enmarañado- en ambos campos. A continuación, se enumeran las principales normas vigentes y se presenta una breve reseña de cada una de ellas. En los siguientes tres capítulos se retomarán algunas de ellas, para examinarlas en más detalle y hacer un balance de su aplicación.

### *Marco legal e institucional de la descentralización*

La Constitución de 1991 ordenó al Congreso expedir la ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT), la cual debe definir la estructura territorial del país, así como el carácter de las entidades territoriales, sus funciones, competencias y recursos. Esa ley, hasta el momento, no ha sido aprobada<sup>12</sup>, por lo cual la legislación existente se refiere a aspectos específicos de la gestión territorial, sin contar con un marco de referencia que les dé unidad. Las principales normas en materia de descentralización administrativa y fiscal son, en orden cronológico de expedición, las siguientes:

---

12 En estos ocho años han sido presentados al Congreso cerca de siete proyectos de LOOT, sin que hayan logrado superar el segundo debate. Hace pocas semanas fue radicado en el Senado un nuevo proyecto.



- *Ley 14 de 1983.* Define el tipo de ingresos tributarios de los departamentos y municipios y fortalece los fiscos municipales mediante la ampliación de su base tributaria y de las tarifas aplicables.
- *Ley 03 de 1986.* Regula la estructura y el funcionamiento de los departamentos. Su decreto reglamentario (1222, de 1986) es conocido como código de régimen departamental.
- *Ley 9 de 1989.* Conocida como ley de reforma urbana. Contiene disposiciones sobre planificación municipal, instrumentos para el manejo y la intervención del suelo urbano por parte del Estado y sobre vivienda de interés social.
- *Ley 3a. de 1991.* Reglamenta la intervención del Estado en el nivel nacional y el territorial, en materia de programas de vivienda popular.
- *Ley 42 de 1993.* Regula los principios, sistemas y procedimientos de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen en los niveles nacional, departamental y municipal. El control fiscal es ejercido por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, las auditorías y las revisorías fiscales de las empresas públicas municipales.
- *Ley 60 de 1993:* dicta normas sobre la distribución de competencias entre la nación, los departamentos y los municipios, de conformidad con los artículos 51 y 288 de la Constitución Política, y se distribuyen recursos entre los distintos niveles de la administración pública, según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.
- *Ley 80 de 1993.* Expide el estatuto general de contratación de la administración pública, por medio del cual se disponen las reglas y los principios que rigen los contratos de las entidades estatales en los niveles nacional, departamental y municipal.
- *Ley 99 de 1993.* Crea el Ministerio del Medio Ambiente y reordena el sector público, encargado de la gestión y la conservación del medio ambiente, y los recursos naturales renovables. La ley crea y organiza el sistema nacional ambiental y el consejo nacional ambiental. Reglamenta las corporaciones autónomas regionales en el nivel departamental y las funciones de los municipios y distritos en materia ambiental.
- *Ley 100 de 1993.* Define los principios que orientan el manejo del sistema de Seguridad Social integral en Colombia y reglamenta lo concerniente a la prestación del servicio de salud por parte de entes públicos y privados, las

competencias de la nación y de los entes departamentales y municipales en esa materia y la financiación del sector. La ley combina los principios de competencia y de solidaridad, y mantiene la integralidad en la cobertura y estimula la eficiencia en la organización de los servicios.

- *Ley 115 de 1994.* Regula la educación en los niveles nacional, departamental y municipal. Reglamenta la estructura del servicio educativo en el nivel formal y el no formal, los planes educativos institucionales, el gobierno escolar, la carrera y el escalafón docente, así como los currículos y los planes de estudio y la financiación de la educación. Define las competencias nacionales y territoriales en el manejo de la educación.
- *Ley 128 de 1994.* Es la ley orgánica de las áreas metropolitanas. Contiene normas relacionadas con la creación de dichas áreas, sus órganos de dirección y administración, su patrimonio y rentas y sus actuaciones y formas de contratación.
- *Ley 136 de 1994.* Dicta normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Es conocida como la ley de régimen municipal. Establece los principios rectores de la administración municipal, la categorización de municipios, los requisitos para su creación, la composición y las funciones de los concejos municipales, las calidades, inhabilidades y prohibiciones de los concejales, el carácter de los acuerdos aprobados por el concejo; las funciones, calidades, inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones de los alcaldes; la reglamentación de las comunas, los corregimientos y las juntas administradoras locales, los mecanismos de participación comunitaria, las asociaciones de municipios, el control fiscal y las funciones de los personeros municipales. Esta ley ha sido modificada parcialmente por las leyes 166 y 177, de 1994.
- *Ley 141 de 1994.* Reglamenta el fondo nacional de regalías para departamentos y municipios.
- *Leyes 142 y 143 de 1994.* Establecen el régimen de los servicios públicos domiciliarios. Rompe el monopolio estatal de la prestación de los servicios, abre la posibilidad de intervención del sector privado y crea los organismos nacionales de regulación de cada uno de los servicios domiciliarios. Fueron modificadas parcialmente por la ley 286 de 1993.
- *Ley 152 de 1994.* O ley orgánica del plan de desarrollo. Reglamenta el carácter, el contenido, los plazos y las instancias para la elaboración y la

aprobación de los planes de desarrollo a nivel nacional y territorial, y crea el sistema nacional de planeación, conformado por los consejos nacional, departamentales y municipales de planeación, órganos de representación ciudadana de carácter consultivo. Fue modificada parcialmente por la ley 290 de 1996.

- *Ley 358 de 1997*. Reglamenta el Artículo 364 de la Constitución sobre endeudamiento de las entidades territoriales, en el sentido de que éste no podrá exceder su capacidad de pago.
- *Ley 388 de 1997*. Reforma parcialmente la ley 9a. de 1989 y la ley 3a. de 1991. Define normas sobre planes de ordenamiento territorial de los municipios, crea mecanismos para la intervención de los municipios sobre el suelo urbano, introduce los criterios ambientales para la gestión del territorio municipal y define algunos instrumentos para el desarrollo de programas de vivienda de interés social. Es complementaria de la ley 152, de 1994.

*Marco legal de la participación  
en la gestión pública en el nivel territorial*

La Constitución de 1991 amplió las posibilidades de participación de los colombianos en la vida pública en los niveles nacional y territorial, mediante la ratificación de mecanismos ya existentes, como en el caso de las juntas administradoras locales, creadas por la Reforma Constitucional de 1968 y reglamentadas por la ley 11, de 1986, o la creación de nuevas instancias y mecanismos de intervención ciudadana. Las principales normas expedidas sobre esos aspectos son las siguientes<sup>13</sup>:

- *Ley 10 de 1990*. Crea los comités de participación comunitaria en salud (CPC), como órganos de consulta, iniciativa, fiscalización y gestión del sistema de seguridad social en salud.
- *Ley 62 de 1993*. Crea las comisiones municipales de policía y participación, encargadas de proponer políticas y mecanismos que garanticen

---

13 El mejor compendio de normas sobre participación a nivel local es el de González (1995), en el cual me apoyo para esta síntesis.

una orientación ética, civilista, democrática, educativa y social en la relación policía/comunidad.

- *Ley 80 de 1993.* Abre la posibilidad de que los ciudadanos ejerzan control sobre los contratos que celebren las entidades estatales. Los ciudadanos y sus organizaciones pueden denunciar las contravenciones a dichos contratos en la ejecución de obras o en la prestación de servicios.
- *Ley 99 de 1993.* Autoriza la realización de audiencias públicas para discutir problemas de medio ambiente que afectan a la comunidad. Igualmente, ratifica el derecho ciudadano a solicitar información en relación con situaciones que deterioren su entorno.
- *Ley 100 de 1993.* Ratifica la existencia de los CPC, autoriza la participación de la comunidad en las instituciones prestadoras de servicios de salud, crea las veedurías comunitarias en salud, posibilita la creación de alianzas o asociaciones de usuarios y la creación de empresas solidarias prestadoras del servicio de salud.
- *Ley 101 de 1993.* Crea los comités municipales de desarrollo rural, como instancia de concertación de programas entre las administraciones municipales y las organizaciones campesinas.
- *Ley 115 de 1994.* Crea los foros educativos distritales y municipales y las juntas municipales de Educación.
- *Ley 128 de 1994.* Ordena la realización de consultas populares municipales previas a la conformación de áreas metropolitanas o a su transformación en distritos.
- *Ley 130 de 1994.* Reglamenta los partidos políticos. Señala el derecho de todos los ciudadanos a constituir partidos y movimientos políticos y a difundir sus ideas y programas.
- *Ley 131 de 1994.* Ley del *voto programático*: obliga a los alcaldes y gobernadores a inscribir su programa de gobierno y crea los mecanismos para la revocatoria de su mandato.
- *Ley 134 de 1994.* Ley de instituciones y mecanismos de participación. Define una serie de mecanismos de participación política, entre los cuales cabe destacar, en el nivel municipal, los siguientes:
  - La iniciativa popular legislativa para el estudio y la aprobación de acuerdos en el concejo municipal o de resoluciones en las juntas administradoras locales.
  - El cabildo abierto.

- La revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores.
- La consulta popular municipal.
- El referendo para la aprobación de proyectos de acuerdo o la derogación de normas existentes.

La Ley creó el fondo de participación ciudadana con el ánimo de promover, difundir y hacer efectiva la participación, a través de programas de divulgación, de los mecanismos de participación, capacitación a la comunidad, investigación, seguimiento y evaluación de procesos participativos.

- *Ley 136 de 1994*. El capítulo sobre participación comunitaria define las siguientes formas e instancias de participación de los ciudadanos en la gestión local:
  - Vinculación al desarrollo municipal: las organizaciones comunitarias podrán contratar con la administración municipal la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas a su cargo.
  - Juntas de vigilancia: las organizaciones comunitarias podrán constituirse para velar por la gestión y la correcta prestación de los servicios públicos.
  - Citación a funcionarios: las juntas de vigilancia podrán citar a los funcionarios públicos a sus reuniones para que informen sobre la prestación de los servicios.
  - Formación ciudadana: los alcaldes deberán disponer de los recursos necesarios para adelantar procesos de formación y capacitación de los ciudadanos sobre los valores democráticos, los derechos ciudadanos y la participación en la gestión pública.
  - Juntas administradoras locales: son instancias de representación en las distintas comunas y corregimientos, elegidas por sufragio universal. Sus funciones son presentar proyectos de acuerdos al concejo municipal, recomendar la aprobación de impuestos y contribuciones, promover la participación ciudadana, fomentar la microempresa, colaborar en la defensa de los derechos ciudadanos, opinar sobre la conveniencia de partidas presupuestales para su territorio, convocar audiencias públicas y cabildos abiertos, proponer planes de inversión y distribuir partidas globales con sujeción a los planes de desarrollo del municipio.

- *Ley 142 de 1994*. Crea los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios, conformados por usuarios de los servicios. Tienen funciones de fiscalización y de iniciativa ante las empresas prestadoras de servicios. Reglamenta, además, la participación de los vocales de los comités de desarrollo y control social en las juntas directivas de las empresas oficiales de servicios públicos.
- *Ley 152 de 1994*. Crea los consejos departamentales, municipales y distritales de planeación, como órganos de consulta y fiscalización de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.
- *Ley 388 de 1997*. Facilita la participación ciudadana en el ordenamiento del territorio, a través de la celebración de audiencias públicas, el derecho de petición, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, la ejecución y el seguimiento de los planes de ordenamiento territorial y en los procesos de otorgamiento o suspensión de licencias urbanísticas. Crea el consejo consultivo de ordenamiento territorial.
- *Ley 393 de 1997*. Estipula que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o de actos administrativos.

### **Relaciones entre los diferentes niveles de gobierno**

Puede hablarse de dos tipos de relaciones intergubernamentales: verticales y horizontales. Las primeras aluden al tipo de coordinación y jerarquización entre la nación y los entes territoriales. Las segundas se refieren a las relaciones entre entidades territoriales de un mismo nivel.

#### *Relaciones verticales*

Estas relaciones están definidas en la Constitución y fueron reglamentadas, en lo fundamental, por la ley 60 de 1993 sobre distribución de competencias y recursos<sup>14</sup>. Según la ley, a la nación, además de sus obligaciones en

---

14 Otras leyes podrían ser contempladas en este sentido; por ejemplo, la ley orgánica de planeación (ley 152 de 1994) y la de desarrollo territorial (ley 388 de 1997). Sin embargo, por razones de espacio, no serán examinadas en este documento.

materia de políticas macroeconómicas, defensa nacional y relaciones internacionales, le corresponde formular las políticas y los objetivos de desarrollo, administrar fondos especiales de cofinanciación, organizar y desarrollar programas de crédito, dictar las normas científico-administrativas para la organización y la prestación de los servicios, impulsar, coordinar y financiar campañas y programas nacionales en materia educativa y de salud, asesorar y prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales y a sus instituciones de prestación de servicios, distribuir el situado fiscal, vigilar el cumplimiento de las políticas, ejercer labores de vigilancia de la educación y la salud y diseñar criterios para su desarrollo en los departamentos, distritos y municipios; ejercer la supervisión y la evaluación de los planes y programas y, en especial, de la utilización o destinación de las cesiones y participaciones y de los grados de cobertura y calidad de los servicios, informar a la comunidad sobre estos resultados, y promover ante las autoridades competentes las investigaciones que se deriven de las actuaciones de los funcionarios.

Por su parte, los departamentos tienen el encargo de administrar los recursos cedidos por la nación; planificar los aspectos relacionados con sus competencias para los sectores de educación y salud<sup>15</sup> y ejercer funciones de coordinación, subsidiariedad y concurrencia relacionadas con las competencias municipales; actuar como instancia de intermediación entre la nación y los municipios, para los fines del ejercicio de las funciones que son competencia de la nación; asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios y a las instituciones de prestación de servicios; realizar la evaluación, el seguimiento y el control de la acción municipal y pro-

---

15 En materia de educación, los departamentos deben dirigir y administrar directa y conjuntamente con sus municipios la prestación de los servicios educativos estatales en los niveles de preescolar, básica primaria y secundaria, y media, participar en su financiación y cofinanciación y en las inversiones de infraestructura y dotación; administrar, programar y distribuir los recursos del situado fiscal, promover y evaluar la oferta de capacitación y actualización de los docentes y facilitar el acceso a la capacitación de los docentes públicos vinculados a los establecimientos educativos del área de su jurisdicción; regular, en concurrencia con los municipios, la prestación de los servicios educativos estatales, ejercer la inspección, la vigilancia, la supervisión y la evaluación sobre ellos, incorporar a las estructuras y a las plantas departamentales, las oficinas de escalafón, los fondos educativos regionales, los centros experimentales piloto y los centros auxiliares de servicios docentes y asumir las competencias relacionadas con currículo y materiales educativos. En el sector salud, deben dirigir el sistema seccional de salud, realizar las acciones de fomento de salud, prevención de la enfermedad, financiar y garantizar la prestación de los servicios de tratamiento y rehabilitación correspondientes al segundo y al tercer nivel de atención de la salud de la comunidad, ejecutar campañas nacionales,

mover ante las autoridades competentes las investigaciones disciplinarias a que haya lugar.

Los municipios tienen competencias en los campos de la educación y la salud<sup>16</sup>; deben asegurar la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, soluciones de tratamiento de aguas y disposición de excretas, aseo urbano y saneamiento básico rural, directamente o en asociación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, o mediante contratación con personas privadas o comunitarias; deben, además, ejercer la vigilancia y el control de las plazas de mercado, los centros de acopio o mataderos públicos o privados; ejercer vigilancia y control del saneamiento ambiental y de los factores de riesgo del consumo, los cuales podrán realizarse en coordinación con otros municipios o con el departamento. En materia de vivienda, deben promover y apoyar programas, con la cooperación del sector privado, comunitario y solidario, y otorgar subsidios para la vivienda de interés social, de conformidad con los criterios de focalización definidos por el go-

---

financiar los tribunales seccionales de ética profesional, ejercer los controles a los medicamentos y a los alimentos, concurrir a la financiación de la prestación de los servicios a cargo de los municipios cuando éstos no estén en capacidad de asumirlos, financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento, garantizar la operación de la red de servicios y el sistema de referencia y contrarreferencia de pacientes entre todos los niveles de atención, programar la distribución de los recursos del situado fiscal por municipio, registrar las instituciones prestadoras de salud y definir su naturaleza jurídica y, finalmente, asumir la prestación de los servicios de primer nivel en los municipios que no hayan asumido su prestación descentralizada. Además, el departamento es el encargado de otorgar subsidios a la demanda de la población de menores recursos en las áreas de educación y salud, y de promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios, excepto en educación.

- 16 Les corresponde, en materia educativa, administrar los servicios estatales de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media, financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación, asegurar su mantenimiento y participar con recursos propios y con las participaciones municipales en la financiación de los servicios educativos estatales y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos; finalmente, ejercer la inspección, la supervisión y la evaluación de los servicios educativos estatales. En el sector salud, les compete dirigir el sistema local de salud, realizar las acciones de fomento de salud y prevención de la enfermedad, asegurar y financiar la prestación de los servicios de tratamiento y rehabilitación del primer nivel de atención de la salud de la comunidad, directamente o a través de contratos con entidades públicas, comunitarias o privadas; prestar servicios correspondientes al segundo y al tercer nivel de atención de salud, siempre y cuando su capacidad científica, tecnológica, financiera y administrativa se lo permita y garanticen debidamente la prestación de los servicios y las acciones de salud que les corresponden, previo acuerdo con el respectivo departamento; financiar la dotación, la construcción, la ampliación, la remodelación y el mantenimiento integral de las instituciones de prestación de servicios a cargo del municipio; las inversiones en dotación básica, la construcción y el mantenimiento integral de los centros de bienestar del anciano.



bierno nacional. Además, es competencia de los municipios otorgar subsidios a la demanda para la población de menores ingresos en todas las áreas de competencia municipal, promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y, sin ánimo de lucro, en la prestación de todos estos servicios. En el sector agropecuario, promover y participar en proyectos de desarrollo del área rural campesina y prestar asistencia técnica agropecuaria a los pequeños productores de su jurisdicción.

En materia de recursos, los ingresos propios de las entidades territoriales siguen regidos por la ley 14 de 1983. El sistema de transferencias fue reformado por la Constitución de 1991 y reglamentado por la ley 60, de 1993. La base actual de cálculo son los ingresos corrientes de la nación<sup>17</sup>. Existen dos tipos de transferencias: el situado fiscal y la participación en los ingresos corrientes de la nación (PICN).

El situado fiscal es trasladado a los departamentos y distritos para financiar los gastos de educación y salud. Un 15% del situado fiscal se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales. El 85% restante se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, al tener en cuenta el esfuerzo fiscal ponderado<sup>18</sup> y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial. Estos porcentajes de distribución pueden ser revisados cada cinco años. El 75% del situado fiscal será destinado a gastos en educación y el 25%, a gastos en salud.

En cuanto a la PICN, el Art. 357 de la Constitución establece su distribución así: un 60% en proporción directa al número de habitantes con NBI y al nivel relativo de pobreza de los habitantes del respectivo municipio. El 40%, en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso mostrado en calidad de vida. Un porcentaje de esta parte (5%) se asigna a los municipios con menos de 50.000 habitantes. Igualmente, un 1,5% de la participación se destinará a los municipios cuyos territorios limiten con la ribera del río Magdalena. La PICN se incrementará anualmente, hasta alcanzar, como mínimo, el 22% de los ICN en 2002.

---

17 Estos ingresos están conformados por los ingresos tributarios y los no tributarios, con excepción de los recursos de capital.

18 El esfuerzo fiscal es entendido como la relación entre el gasto per cápita de dos vigencias fiscales sucesivas aplicado a salud y educación, y ponderado en forma inversa al ingreso per cápita de la entidad territorial respectiva. El esfuerzo fiscal se ponderará en relación inversa al desarrollo socioeconómico.

Los municipios deben asignar estos recursos según la siguiente pauta: 30% para educación, 25% para salud, 20% para agua potable y saneamiento básico, cuando no se haya cumplido la meta de cobertura del 70% de la población con agua potable; 5% en educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre, y 20% de libre inversión. A las áreas rurales se destinará, como mínimo, un porcentaje equivalente a la proporción de la población rural sobre la población total del municipio. En aquellos municipios donde la población rural represente más del 40%, deberá invertirse un 10% más en el área rural. Los resguardos indígenas pueden participar en la distribución de esta transferencia.

Otros mecanismos de financiación de las entidades territoriales son las regalías y la cofinanciación. Los municipios y departamentos en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tienen derecho a participar en las regalías y compensaciones. La Constitución creó el fondo nacional de regalías, reglamentado mediante la ley 141 de 1994, con los ingresos que no sean asignados a los departamentos y municipios. Con estos fondos, se realizarán proyectos de promoción de la minería, de preservación del ambiente y se financiarán proyectos regionales de inversión, definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales. En materia de cofinanciación, el gobierno nacional creó, mediante el decreto 2132, de 1992, el sistema de cofinanciación de proyectos. El mecanismo es selectivo, pues requiere de la formulación de proyectos por parte de las entidades territoriales interesadas, y puede ser dirigido por el gobierno central hacia aquellos sectores que considere prioritarios. Fueron creados tres fondos: el fondo de inversión social (FIS), el fondo de inversión rural (FIR) y el fondo de infraestructura vial y urbana. El actual gobierno ha venido desmontando este sistema.

Las relaciones verticales deben ceñirse a tres principios establecidos en la ley:

- El principio de *coordinación*: las autoridades municipales, en el momento de ejercer sus competencias, deben coordinar su actuación con la de las autoridades correspondientes a otros niveles de la administración pública.

- El principio de *conurrencia*: cuando sobre una materia se asignen a los municipios competencias que se debe desarrollar en relación con otras entidades territoriales, deberán ejercerlas de manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente, y buscar, siempre, el respeto de las atribuciones de las otras entidades.
- El principio de *subsidiariedad*: cuando, por razones diversas, un municipio no puede ejercer una competencia o prestar un servicio, las entidades territoriales de nivel superior y de mayor capacidad deberán contribuir transitoriamente a su gestión, por solicitud del respectivo municipio.

#### *Relaciones horizontales*

La ley 128 de 1994 reglamentó las áreas metropolitanas. Éstas son entidades administrativas formadas por dos o más municipios, integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que, para la programación y la coordinación de su desarrollo, y para la racional prestación de sus servicios públicos, requieren de una administración coordinada. Tienen personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y autoridades y régimen especial. La ley define sus formas de constitución, sus órganos de administración y dirección (la junta metropolitana, el alcalde metropolitano y el gerente) y crea el consejo metropolitano de planificación, como organismo asesor de las autoridades del área metropolitana para la elaboración y la evaluación de los planes del área.

Otra figura creada por la reforma constitucional de 1968 fue la de las asociaciones de municipios. La ley 136, de 1994, estipula que “dos o más municipios de uno o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas” (Art. 148).

Las asociaciones son entes administrativos de derecho público que se rigen por sus propios estatutos. En todos los casos, son producto de un acto voluntario. Se conforman mediante convenio suscrito por los alcaldes, previa autorización de los respectivos concejos.

Un grupo de municipios de un mismo departamento puede constituir provincias, con el carácter de entidades territoriales. Los departamentos podrán delegar en ellas las competencias y los recursos necesarios. Las provincias gozan de autonomía para la elección de sus autoridades y para el manejo de competencias y recursos.

En el nivel departamental, según el código de régimen departamental, dos o más departamentos pueden asociarse para la prestación de servicios o para la ejecución de proyectos. De otra parte, la ley 76, de 1985, creó los consejos regionales de planificación económica y social (CORPES) como entidades coordinadoras de la planificación y el presupuesto de inversión de la nación en los departamentos. Tienen también funciones en materia de desarrollo institucional. Los CORPES pueden convertirse en regiones de planificación y, si es el caso, en entidades territoriales. Finalmente, la Constitución creó las regiones como entes territoriales, constituidas por dos o más departamentos contiguos, con autonomía político-administrativa, autoridades, competencias e ingresos propios. Su existencia, como la de las provincias, depende de la expedición de la ley orgánica de ordenamiento territorial.

Una forma adicional de cooperación horizontal es la creación de zonas de frontera: los municipios y departamentos localizados en áreas fronterizas pueden celebrar directamente convenios con las entidades territoriales recíprocas de un país vecino, con el fin de definir y ejecutar programas de cooperación e integración, especialmente en los campos del desarrollo comunitario, la prestación de servicios y la protección del medio ambiente.

### *Balance*

Las relaciones intergubernamentales horizontales se han desarrollado de manera precaria en Colombia. Aunque el fenómeno metropolitano constituye, hoy en día, uno de los hechos más destacados de la transformación de la malla urbana en el país, son muy pocas las experiencias de conformación de áreas metropolitanas con base legal. Solamente dos o tres conglomerados se han acogido a esta figura (Medellín y Pereira, entre los más destacados). Las asociaciones de municipios son más frecuentes, especialmente entre pequeñas localidades que han encontrado, en la cooperación, una forma de re-

solver, con mayor éxito en unos casos y con menor en otros, sus problemas, especialmente en la prestación de servicios de infraestructura (agua, alcantarillado, etc.). Las restantes figuras legales no han sido puestas en práctica por una sola razón: dependen de la expedición de la ley orgánica de ordenamiento territorial o de leyes ordinarias (por ejemplo, las zonas de frontera), las cuales aún no han sido aprobadas por el Congreso de la República.

Pero, fuera de este motivo de orden jurídico, ¿qué es lo que explica esta precariedad de experiencias en materia de cooperación horizontal? Todo parece indicar —ésta es apenas una hipótesis— que las autoridades territoriales, especialmente las municipales, manejan una noción bastante estrecha y rígida de autonomía municipal. Existe el temor de asociarse, pues se cree que ello implicaría pérdida de autonomía política, una autonomía que ha costado muchos sacrificios mantener frente al gobierno central y que podría diluirse en figuras asociativas. Es el caso de las áreas metropolitanas. Los municipios pequeños se resisten a formar parte de ellas, pues creen que las grandes ciudades terminan concentrando el poder de decisión y ejerciéndolo en función de su interés particular y no del conjunto de los asociados. Por ello, prefieren mantenerse por fuera de la figura y “negociar” sus relaciones a partir de convenios *ad hoc* de cooperación que no los “aten” a figuras legales.

En lo que respecta a las relaciones de tipo vertical, la problemática es otra. En efecto, pueden señalarse cuatro problemas centrales que apuntan en una sola dirección; a saber: el peso significativo que mantiene el gobierno central en la gestión del desarrollo local:

- La *capacidad de gestión de los entes municipales* para el ejercicio de sus competencias y el manejo de recursos. Aunque los municipios, en general, han logrado enfrentar con cierto grado de éxito —no sin dificultades— la prestación de servicios (tanto en calidad como en cobertura), como lo demostró el estudio del Banco Mundial (1995) sobre el tema, también es cierto que muchos de ellos, en particular los más pequeños, tienen una gran dificultad para ejercer algunas competencias, que implican algún grado de complejidad técnica (administrativa o financiera); por ejemplo, planificación territorial, asistencia técnica agropecuaria, manejo del medio ambiente, educación y salud. El proceso habría sido más fluido si la asignación de competencias se hubiera hecho de manera diferencial, según categorías de municipios. Los municipios peque-

ños, generalmente pobres en recursos financieros y humanos, no cuentan con la base técnica para el ejercicio de ciertas competencias, lo que ha generado problemas de frustración de expectativas de la comunidad. El gobierno nacional desarrolló, desde 1992, un programa de fortalecimiento institucional que no logró aumentar la capacidad de gestión de los municipios (Velásquez, 1995). Ante esta debilidad, queda el campo abierto para que el gobierno nacional intervenga en la vida local a través de programas de inversión cuya orientación y financiación maneja, independientemente de los planes locales y regionales.

- El *clientelismo* como modelo de gestión pública. No hay que olvidar, además, que durante muchos años el clientelismo ha sido la forma dominante de estructuración de la gestión municipal. La lógica del intercambio de lealtades políticas por favores sigue dominando el escenario de las prácticas políticas locales, lo que produce un impacto negativo sobre el uso de los dineros públicos y sobre la eficacia de las administraciones municipales en la asignación de recursos. El uso deficiente de los recursos públicos, que se desprende de esta lógica clientelista, constituye uno de los argumentos principales del gobierno central para mantener un control normativo y financiero sobre la gestión local, lo que genera asimetrías en la relación entre ambos niveles de la administración pública.
- *Deficiencias normativas*. La legislación vigente ha fragmentado excesivamente las funciones entre los distintos niveles de gobierno. Es el caso de la educación: los tres niveles deben formular planes educativos y no existen mecanismos de coordinación entre esas acciones. En segundo lugar, existe falta de claridad en la asignación de competencias por niveles. La ley 60/93, en lugar de aclarar el tema, lo volvió más confuso. Incluso, los principios de coordinación, de concurrencia y de subsidiariedad han contribuido a crear conflictos de competencias. En tercer lugar, las normas son rígidas: por ejemplo, la ley 60/93 establece porcentajes obligatorios de asignación de recursos de transferencia a sectores específicos, sin consideración de las necesidades locales. Finalmente, hay contradicciones entre las normas. La ley 60/93 presenta incongruencias con la ley 100 del mismo año, en el tema de la salud. La primera se orienta al financiamiento de la oferta, esto es, a garantizar el cubrimiento de los gastos del sistema nacional de salud, mientras que la

segunda se orienta a la demanda, con el objetivo de garantizar a la población el acceso a los servicios básicos de salud.

- La mayor parte de estas imperfecciones de la Ley se derivan del tipo de modelo de descentralización implantado en Colombia, un híbrido entre el modelo del agente principal y el de elección pública local (Kure, 1995). Ello ha impedido precisar las responsabilidades de cada nivel y coordinar las fuentes de financiación de los presupuestos, por lo cual el nivel central impone, a los entes territoriales, especialmente a los municipios, una serie de complejidades y requisitos que desbordan la capacidad local y abren la puerta a su injerencia en el ejercicio de las competencias territoriales<sup>19</sup>.
- La *injerencia del gobierno central* en la gestión regional y local. Éste es el problema principal que enfrenta el proceso de descentralización en el momento actual. El gobierno central sigue –y quiere seguir– interviniendo en la definición de políticas relacionadas con los campos de competencia regional y local, y goza de un gran poder de control de los recursos, a través de las inversiones de las entidades nacionales, de las transferencias y de los recursos de crédito y cofinanciación. Ello ha generado tensiones entre los municipios y el poder central, como las que se perciben actualmente. Los primeros alegan escasez de recursos, mientras el segundo teme que los municipios los malgasten en razón de su baja capacidad de gestión, de la corrupción y de la vigencia de modelos clientelistas de asignación de recursos. En ese sentido, nos acercamos a un modelo de descentralización paradójicamente “centralista”, en el cual el nivel central de la administración sigue teniendo la iniciativa y un importante poder de decisión sobre materias que son de resorte local o regional. La ausencia de la ley de ordenamiento territorial tiene mucho que ver con estos conflictos, dado que no existen marcos normativos de referencia que establezcan los límites de acción de cada uno de los niveles de la administración pública. Pero también incide el temor del gobierno central de desprenderse de atribuciones y de recursos que ya no le pertenecen, pues hacen parte del fuero de los entes subnacionales, los

---

19 Un ejemplo de los condicionamientos impuestos por el gobierno central es la certificación de departamentos y municipios por el Ministerio de Educación para que puedan manejar los dineros transferidos para tal efecto. Los requisitos exigidos para dicha certificación no han sido cumplidos por buen número de departamentos y por la gran mayoría de municipios del país.

cuales podrían reportarle legitimidad y control político (como en el caso del programa Red de Solidaridad Social, durante la administración del presidente Samper, o de la unificación del calendario electoral y el recorte de las transferencias, propuestos por el presidente Pastrana).

### Gestión fiscal y financiera<sup>20</sup>

Los recursos de las entidades territoriales han aumentado de manera significativa, especialmente a partir de la expedición de la ley 60, de 1993: en 1994, representaban el 5,5% del PIB, frente al 2,6% en 1980. Entre 1980 y 1997, las transferencias del gobierno central a las entidades territoriales pasaron, como proporción del PIB, del 2,3% al 5%, mientras que los ingresos tributarios de municipios y departamentos pasaron, en el mismo período, del 1,9% al 2,7%. Estas cifras sugieren dos fenómenos relevantes, en el caso de los municipios: de un lado, que las transferencias han pesado más que los ingresos propios en el crecimiento del total de sus ingresos; de otro, que no ha habido pereza fiscal en los municipios. Sus ingresos tributarios registraron un crecimiento real del 10% entre 1993 y 1994, comparado con un crecimiento real promedio anual del 7% entre 1990 y 1993, y del 6,4% en la década del ochenta. En 1990, los ingresos tributarios municipales representaron el 1,03% del PIB; en 1997, el 1,69%.

Este incremento de los recursos fortaleció, en términos reales, la capacidad de gasto de los municipios. ¿Qué tendencias ha mostrado ese gasto? En primer lugar, creció: pasó, del 2,5%, al 6,3% del PIB entre 1990 y 1997. En segundo lugar, se redujo el peso de los gastos de funcionamiento y aumentó el de las inversiones: en 1980, los gastos de inversión apenas llegaban al 18% del total de los gastos municipales, mientras que diez años más tarde llegaron a ser el 42%. La inversión ha crecido en los municipios, especialmente en los más pequeños. Entre 1990 y 1995, aumentó en un 50%, a la par que los gastos de funcionamiento tendieron a reducirse.

Sin embargo, la mayor autonomía de los municipios en materia de endeudamiento y el mayor soporte representado en las transferencias hicieron duplicar, en el período 1993-1995, el pago de intereses, especialmente en

20 Este capítulo hace referencia -cuando no se diga lo contrario- a la gestión financiera municipal.



los municipios de mayor tamaño (Ospina y Gutiérrez, 1996). El dato preocupante es el crecimiento del déficit a partir de 1993, especialmente en los municipios de más de 100.000 habitantes: en ese año, representaba el 0,07% del PIB; al año siguiente, ascendió al 0,35%. En otras palabras, los mayores niveles de gasto se explican fundamentalmente por un mayor endeudamiento, especialmente en los municipios de más de 100.000 habitantes (sólo ocho ciudades son responsables del 60% del total de las deudas). Incluso, estos municipios están destinando cerca de un tercio de las transferencias para pagar la deuda.

El mayor gasto de los municipios, en estos últimos años, no se debió tanto al incremento en los ingresos tributarios, el cual ha sido real, sino a un aumento de las transferencias y, sobre todo, de su deuda. Paralelamente, han experimentado un deterioro de su capacidad de ahorro y, como consecuencia, de su capacidad de pago, lo que comienza a llevarlos a una situación de déficit crónico.

Un aspecto importante es la destinación dada a las transferencias. Como se sabe, la ley 60/93 define unos porcentajes mínimos de inversión por sectores que obligan a todos los municipios. Los datos de planeación nacional sobre el uso de las transferencias, entre 1994 y 1997, dejan conclusiones claras al respecto: en la gran mayoría de los municipios (con menos de 500.000 habitantes), los topes en educación, salud y agua potable no fueron alcanzados, mientras que, en todos ellos, fue superado el tope en recreación y deporte y en el rubro "otros". Un caso bien evidente es el de las grandes ciudades (más de 500.000 habitantes), que sólo invirtieron el 5,1% en agua potable y saneamiento básico, cuando el porcentaje por ley es del 20%. Los alcaldes, en síntesis, han tenido que violar la norma para cumplir con compromisos de inversión prioritarios en sus localidades.

Algunos de estos resultados llevaron a los dos últimos gobiernos, en cabeza de sus ministros de Hacienda, a plantear una reforma de las finanzas municipales. El ex-ministro Guillermo Perry propuso que los entes territoriales se responsabilizaran más del ejercicio de sus competencias y fortalecieran sus rentas propias. Igualmente, planteó la reforma del sistema de transferencias y del régimen de endeudamiento de los entes territoriales. En su opinión, las transferencias habían aumentado el déficit fiscal de la nación y amenazaban la estabilidad macroeconómica del país. El hecho de que estuvieran "amarradas" a los ingresos corrientes implicaba la pérdida, para el go-

bierno nacional, de grados de libertad en el manejo de la política fiscal, un instrumento clave para estabilizar la economía. El ex-ministro propuso que las transferencias se definieran como un porcentaje del PIB y no de los ingresos corrientes. Finalmente, creía que era necesario fijar un marco regulatorio del endeudamiento territorial, a fin de evitar desbordes que afectasen negativamente el presupuesto municipal. La propuesta era que el endeudamiento de las entidades territoriales no excediera su capacidad de pago, definida ésta en función de su capacidad de ahorro.

El actual Ministro de Hacienda, Juan Camilo Restrepo, ha expuesto argumentos y propuestas similares a las de su antecesor. Con base en la idea de que las transferencias son la principal causa del agudo déficit fiscal de la nación, plantea la necesidad de frenar su crecimiento, y mantener como base los ingresos corrientes, pero al aplicar un porcentaje equivalente a la tasa de inflación proyectada para cada año. Además, ha formulado una serie de iniciativas para sanear las finanzas, y limitar los gastos de funcionamiento de los entes territoriales y para aumentar la base de tributación en el nivel local y departamental. Presentó, igualmente, una iniciativa legislativa para resolver el problema del pasivo pensional de municipios y departamentos.

Sobre el punto de competencias y recursos propios, es fácil ponerse de acuerdo con los ministros, si de lo que se trata es de fortalecer el proceso descentralista y la autonomía de las entidades territoriales. Habrá que reformar la ley 60/93 para redefinir las competencias entre los distintos niveles de la administración pública y flexibilizar el uso de las transferencias. Asimismo, es importante desarrollar instrumentos legales que impidan el despilfarro y el deterioro creciente de los presupuestos de municipios y departamentos<sup>21</sup> y estimularlos a que mejoren aún más su recaudación.

Los otros dos puntos (transferencias y endeudamiento) tocan los temas de la autonomía territorial y la factibilidad de incrementar la inversión, para satisfacer demandas de la población. Son asuntos cruciales de la descentralización. El excesivo endeudamiento de municipios y departamentos puede poner en serio riesgo las finanzas de las entidades territoriales y del gobierno nacional. Por ello, es preciso aplicar los mecanismos de control es-

---

21 En el proyecto de ley sobre saneamiento de las finanzas territoriales, el Ministro de Hacienda demuestra con cifras que la mayoría de los municipios y departamentos están gastando más de lo que reciben como rentas propias y, para reducir el déficit, se están endeudando. Esto puede conducir a una situación financiera sin salida en el corto plazo.

tablecidos por la ley para crear una autodisciplina en las autoridades locales y regionales en materia de endeudamiento.

El punto de las transferencias es el que toca más profundamente la sensibilidad de gobernadores y, sobre todo, de alcaldes. Ante todo, hay que señalar que la argumentación de ambos ministros es equivocada. La comisión de racionalización del gasto público ha mostrado que, si bien las transferencias territoriales han contribuido a incrementar el gasto público, no son ellas el único –ni el principal– factor de desestabilización macroeconómica. Tienen un peso significativo en el gasto (27,4% en 1996), pero existen otros sectores que también son responsables del nivel de gasto, especialmente los de justicia, defensa y seguridad (crecimiento real de 9,1% anual, mayor que el PIB), deuda pública (más del 24% del gasto en 1996) y empleo público. La solución al déficit implicaría, entonces, no tanto una reducción de las transferencias, que son un mecanismo redistributivo en el interior de las finanzas públicas, sino una reducción del gasto central. Ello no significa que no se pueda modificar el sistema vigente de transferencias. Pero esa modificación, cualquiera que sea, debe redundar en un fortalecimiento, y no en un debilitamiento, del proceso de descentralización.

Las propuestas del gobierno producen resistencia no sólo porque implican un debilitamiento de los fiscos territoriales, sino porque esconden su verdadero propósito, a saber: la centralización de la capacidad de inversión, especialmente en programas sociales. Lo que quiere el gobierno nacional es acaparar los recursos para llenar metas del plan de desarrollo y, en el momento actual, reservarse un margen de maniobra en el proceso de negociación de la paz con los grupos insurgentes.

Esta polémica no puede, sin embargo, relegar a un segundo plano la discusión sobre la eficiencia del gasto en el nivel territorial. La gestión financiera en departamentos y municipios sigue estando determinada por los modelos clientelistas de manejo del erario público. La repartición de cargos burocráticos, de contratos, y la realización de proyectos como forma de pagar lealtades políticas y ganar votos cautivos han llevado a los entes territoriales a una loca carrera de gasto y endeudamiento que está reduciendo la viabilidad de muchos municipios, pequeños y grandes. A ello hay que añadir el aumento de la corrupción y los propósitos venales de algunos alcaldes, gobernadores y funcionarios públicos, que siguen mirando al Estado como una fuente de enriquecimiento personal. Según el Ministerio de Hacienda,

aproximadamente un 40% de los municipios del país deben corregir su estructura de ingresos y gastos en los próximos años, si no quieren desaparecer para siempre. De no introducir correctivos, esos municipios se volverán inviables financieramente y dejarán de cumplir su misión como agentes del desarrollo.

### **Participación ciudadana en la gestión local**

Existe en este momento, en Colombia, una amplia oferta de participación institucional en el nivel territorial, especialmente municipal. Como se vio en el segundo capítulo de este informe, las posibilidades de intervención ciudadana son numerosas y tocan prácticamente a todos los ámbitos de la gestión pública. ¿Qué balance puede hacerse de esa experiencia?

Democratizar la gestión local significa varias cosas: fortalecer las instancias de representación ciudadana; garantizar la universalidad de las decisiones locales en función del bien colectivo; asegurar la transparencia y, en consecuencia, el control institucional y ciudadano de la gestión, y finalmente, propiciar el acercamiento entre el gobierno local y los distintos sectores sociales, a través de canales específicos de participación.

La elección de alcaldes y, en parte, de las juntas administradoras locales (JAL) ha ampliado el campo de representación de los intereses ciudadanos en comparación con lo que sucedía antes de 1986. Que el alcalde sea elegido en vez de ser nombrado por una autoridad superior involucra a los ciudadanos en la definición de los asuntos públicos y obliga al mandatario a asumir un compromiso con el conjunto de la población. No significa que esa representatividad quede automáticamente asegurada con la elección. Pero, sin duda alguna, ésta ha permitido que nuevas fuerzas políticas hayan aparecido en el escenario local y que este último haya adquirido notoria relevancia como ámbito de competencia política. Lo cierto es que la elección de alcaldes ha logrado una gran aceptación entre la gente, como lo revelan algunas encuestas (Velásquez, 1996).

Más problemática es la calificación de las JAL como instancias de representación territorial. En primer lugar, no han sido elegidas en todos los municipios del país, dado que es un mecanismo potestativo, cuya reglamentación corresponde a los concejos municipales. Muchos concejales siguen

pensando que las juntas pueden reducir su poder de decisión. En segundo lugar, las tasas de participación en la elección de las juntas han sido bajas, lo que reduce su representatividad y revela la poca confianza que la gente tiene de este mecanismo y el escaso conocimiento de sus funciones. Por ello, se identifican poco con su quehacer y, en ocasiones, las ven como nichos de reproducción de la política tradicional clientelista.

En cuanto a la universalidad de las decisiones, los datos del estudio del Banco Mundial sobre capacidad de gestión y el seguimiento que hace Planeación Nacional a la descentralización, especialmente en lo referente al uso de las transferencias, muestran un saldo positivo: un buen número de alcaldes, en ciudades grandes e intermedias, e incluso en pequeños municipios, han transformado los modos de gestión al introducir la planificación como herramienta de trabajo, con lo que han innovado las estructuras administrativas y financieras, y han intentado estilos más gerenciales en el manejo de los recursos y al abrir las puertas a la participación ciudadana. Sin embargo, persisten formas tradicionales de actuación en las cuales las presiones clientelistas y los “pactos de poder”, especialmente entre actores políticos (alcalde, concejales, diputados, parlamentarios, directorios políticos), juegan un papel central en la toma de decisiones. La lucha por la distribución milimétrica del presupuesto municipal, en función de intereses particulares, sigue siendo la nota dominante en muchos municipios.

En materia de transparencia y control ciudadano e institucional de la gestión, la nueva legislación obliga a las autoridades locales a informar sobre sus decisiones y a rendir cuentas a la ciudadanía. Mecanismos como la veeduría ciudadana, la revocatoria del mandato, los cabildos abiertos, etc., han llevado a las autoridades locales a multiplicar los canales de comunicación con la población. Es, por ello, cada vez menor el número de alcaldes que se encierran con su círculo de amigos y asesores a tomar decisiones a espaldas de la ciudadanía. Además, hoy por hoy, los medios masivos de comunicación hacen prácticamente imposible el ejercicio de cargos públicos en forma secreta, especialmente en las ciudades.

Finalmente, sobre los mecanismos de participación pueden añadirse algunos elementos de balance: en primer lugar, varios mecanismos institucionales están operando con coberturas crecientes, entre los cuales cabe mencionar los comités de desarrollo y de control social de los servicios públicos; las JAL, los concejos municipales y departamentales de planeación; los

CPC en salud, las juntas municipales de educación y los comités municipales de desarrollo rural, las veedurías ciudadanas y las juntas de acción comunal (45.000 en todo el país). Esto indica que hay una progresiva aceptación de estos mecanismos por parte de las autoridades locales y de la población. Sin embargo, más allá de su existencia formal, el funcionamiento de estas instancias no ha estado exento de problemas: la oferta de mecanismos es excesiva y termina por confundir a la gente y desmotivarla para su uso. De otra parte, varios de esos mecanismos tienen problemas de reglamentación, pues son potestativos, o bien la norma restringe su alcance. Algunos mecanismos tienen poca capacidad de incidir en las decisiones por ser meramente consultivos (por ejemplo, los consejos de planeación) o de iniciativa y fiscalización (veedurías ciudadanas y JAL). Son pocos los mecanismos decisivos, con excepción de los reglamentados por la ley 134, de 1994. Otra deficiencia es la reglamentación demasiado minuciosa y compleja a la que han sido sometidos algunos de ellos, lo que termina por desestimular a los ciudadanos para que hagan uso de ellos. Es lo que ocurre con la ley 134/94.

Estas limitaciones explican por qué la gente prefiere mecanismos menos institucionalizados, más transitorios, más informales, originados en situaciones y demandas concretas, que no exigen requisitos complejos ni formalidades legales, y que propician formas más individuales de participación. Estos mecanismos resultan ser más eficaces en la obtención de resultados en beneficio de la gente y propician formas más sustantivas de comunicación entre la población y el gobierno local, lo cual legitima y estimula las conductas participativas.

De todas formas, la sola creación de los mecanismos constituye un avance. Por supuesto, las normas no garantizan, por sí mismas, la movilización ciudadana. Ésta requiere de actores dispuestos a participar. Y es allí donde reside el obstáculo más importante. En efecto, en lo que respecta al sector político, a pesar de que se observan cambios de signo positivo, no se aprecia una intencionalidad nítida de promover la participación. Hay fuertes resistencias a variar los cánones tradicionales de manejo de la administración local, y, cuando se hace una oferta, dominan estrategias instrumentales para colocarla al servicio de intereses particulares. Del lado de los actores sociales se ha avanzado: el lenguaje y algunas prácticas participativas son cada vez más comunes entre la gente. Sin embargo, la violencia política, la intolerancia y la ausencia de pluralismo impiden una generalización de

prácticas democráticas. Muchos líderes fueron asesinados precisamente por intentar modificar los viejos estilos de hacer política y construir formas alternativas de relación entre el ciudadano y el Estado. De otra parte, los vicios de la vieja política (caudillismo, privilegios, sectarismo, favoritismos, etc.) se implantan fácilmente en estos escenarios y desvirtúan su carácter. En muchas ocasiones, los líderes comunitarios reproducen las prácticas de la dirigencia política y se convierten en perfectas correas de transmisión de las organizaciones tradicionales y de apetitos particulares.

Hay que reconocer que se han multiplicado las organizaciones civiles en todo el país, pero su trabajo, en ocasiones, queda reducido al ámbito de los intereses corporativos. Y cuando se vuelcan a la esfera pública, muchas de ellas pierden fácilmente su autonomía con respecto a los partidos, a los intermediarios políticos o a la propia administración municipal. Hace falta, además, una mayor motivación de la gente para participar. El grueso de la población permanece desinformado o simplemente no se interesa por tener una intervención más activa en la solución de sus problemas y los de su entorno barrial o municipal. En algunos casos, la cuestión es de condiciones, sea de tiempo, de dinero o de información, las cuales no son del todo propicias para que la gente decida involucrarse en procesos de participación. Así mismo, la penetración de cosmovisiones individualistas y, en el caso de ciertos sectores de la población, la lucha diaria por la supervivencia, alejan a los individuos de la posibilidad de sumarse a acciones colectivas y de intervenir en la vida pública. Por mucho, la decisión de participar está vinculada a motivaciones utilitarias y pragmáticas que no necesariamente producen un imaginario democrático en los usuarios de los mecanismos.

Un factor que refuerza esta tendencia es la imagen que diversos sectores han construido de la política como sinónimo de lo corrupto, lo sucio, lo contaminado, el mundo de las promesas no cumplidas, etc. Ello genera una gran desconfianza del ciudadano en las instituciones de representación y participación: la invitación a participar en las decisiones municipales es entendida como una trampa o, simplemente, como una invitación a jugar como “idiotas útiles” en procesos que casi siempre terminan beneficiando exclusivamente a sus promotores. Ello corta, de tajo, la posibilidad de que los ciudadanos “comunes y corrientes” se interesen por la cosa pública. Esta situación plantea un aspecto crucial: la legitimidad de la participación a ojos de los ciudadanos depende de su eficacia. Cuando el ciudadano comprueba

que sus esfuerzos de participación no se ven compensados por una respuesta ágil y pertinente de las autoridades sobre los asuntos que la población reclama, o sobre los cuales formula una iniciativa, comienza a desmotivarse y a llenarse de argumentos para no volver a intervenir en procesos colectivos.

En síntesis, si bien la descentralización ha sido una buena ocasión para que los municipios ganen en representatividad, transformen los viejos esquemas decisionales e incorporen la voz ciudadana a sus decisiones, es largo el camino que falta por recorrer, no tanto en materia de normas, sino de creación de condiciones propicias para el ejercicio de la participación y de formación de una cultura política que propicie conductas democratizantes en los distintos actores locales.

## Efectos de la descentralización

### *Económicos*

Los entes territoriales, especialmente los municipios, han ganado una importante capacidad de gasto que les permite, *coeteris paribus*, aumentar la inversión en programas y proyectos de desarrollo territoriales, económicos y sociales. A pesar de que aún no existen, en todos los municipios y departamentos, criterios racionales que prioricen el gasto y lo hagan más eficiente, hay que reconocer que los municipios tienen hoy en día una mayor capacidad de respuesta a las demandas del territorio y de la población. De no mediar criterios clientelistas o de beneficio particular, incluso venal, en la asignación del gasto, la eficiencia de este último sería mucho mayor.

Esta capacidad de gasto incremental les ha permitido a algunos entes territoriales, especialmente las ciudades grandes e intermedias, desarrollar programas de reactivación económica y generación de empleo, ante la crítica situación de recesión económica que atraviesa el país. La ejecución de programas de obras públicas, de construcción de vivienda, de apoyo a la microempresa a través de capacitación y crédito de fomento, de apoyo a la producción campesina, etc., ha sido posible gracias a que los municipios tienen, hoy en día, mayores recursos que antes.

En las grandes ciudades, se piensa cada vez más seriamente el tema de la competitividad, como un campo de necesaria y urgente intervención por



parte de los gobiernos locales. Ello significa mejoramiento de las comunicaciones, adopción de tecnologías, mejoramiento en la prestación de servicios, educación y capacitación del recurso humano, seguridad ciudadana, ordenamiento territorial, elevación de los índices de calidad de vida, eliminación de toda forma de exclusión, etc. Los gobiernos locales tienen la posibilidad de adelantar programas en tal sentido, lo que antes era no sólo impensable, sino prácticamente imposible.

Un instrumento clave de la gestión, que ha ganado mucho terreno en Colombia, ha sido la planificación, tanto económica y social como territorial. Las leyes que obligan a los entes territoriales a formular y aprobar planes de desarrollo (leyes 152, de 1994, y 388, de 1997), aunque para algunos entes se han convertido en una simple formalidad, para otros constituyen un mandato en beneficio de la gente. La necesidad de formular los planes ha obligado a las autoridades regionales y locales a mirar estratégicamente su territorio, a examinar potencialidades económicas y sociales y, en algunos casos, a autodefinirse en el contexto de los mercados internacionales y las redes de cooperación económica, social y política. Esto ha planteado nuevos retos a la gestión, cuyo alcance no ha sido medido hasta el momento, pero que van a significar, en el futuro, una transformación importante de las tradicionales formas de gestión de recursos y de articulación política.

### *Sociales*

Los estudios realizados recientemente por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) señalan un mejoramiento importante, en las regiones y en los municipios, de los indicadores de cobertura y calidad en la prestación de servicios de educación, salud, saneamiento básico, vivienda y recreación. El ritmo de mejoramiento, en cada caso, es diferente, pero la tendencia es similar. Una evaluación de la participación en los ingresos corrientes de la nación (DNP, 1998) señala que “en el período 1995–1997 se ha mantenido la tendencia hacia el mejoramiento de los indicadores de cobertura en educación, especialmente en el número de niños atendidos por establecimientos oficiales y niños promovidos. De igual manera, el número de docentes y las actividades relacionadas con la construcción y la remodelación de establecimientos educativos mantienen la tendencia de crecimiento de las anteriores evaluaciones” (p. 47). Algo similar se plantea sobre los servi-

cios de salud (la afiliación al régimen subsidiado creció ,en ese período, un 30%), agua potable, deporte, recreación, cultura, asistencia técnica y vivienda (Ibid., p. 51).

Se ha incrementado, de manera sustantiva, la oferta participativa institucional y, aunque sigue siendo muy reducido, ha aumentado el presupuesto destinado a fortalecer la participación, la capacitación de líderes y la difusión de mecanismos de intervención ciudadana. Esto ha despertado de un largo letargo a la población que, ante la inexistencia de canales de participación, había optado por alejarse de la vida pública. Hoy existe mayor debate público, mayor fiscalización ciudadana y nuevas oportunidades de opinar sobre las decisiones que afectan a la comunidad. De todas formas, hay que reconocer que, en ese aspecto, falta un largo trecho por recorrer. La apatía ciudadana sigue siendo la nota dominante en el manejo de los asuntos públicos, particularmente en sectores medios y altos no afectados por la crisis económica y menos afectados por la violencia.

El surgimiento de liderazgos alternativos y la multiplicación de formas asociativas en el seno de la sociedad, especialmente en el campo de las clases subordinadas. La oferta participativa ha estimulado una cierta demanda de organización y participación. Hoy existe una base de dirigentes que apuestan por la participación ciudadana y por la modernización y la democratización de la gestión pública en los municipios y departamentos.

Lamentablemente, al tiempo que emergen y se consolidan estos nuevos procesos, han surgido fuerzas contrarias para acallarlos. La intolerancia y su resultado más concreto, la violencia, han ganado terreno en el seno de las relaciones entre los ciudadanos y sus gobiernos locales. Tal situación ha creado un clima de desconfianza y de fragmentación que obstaculiza cualquier iniciativa de trabajo cooperativo. El uso de las armas como instrumento de la política es cada día más frecuente, en virtud de la ampliación de la influencia de los grupos rebeldes en distintos rincones del país. Ello ha transformado la gestión local y ha obligado a los mandatarios locales y regionales a modificar sus parámetros de conducta y a considerar esa nueva variable dentro de sus diseños políticos. Hay allí un interrogante de cara al futuro, que habrá que responder en los próximos años, al compás de las negociaciones de paz entre los grupos alzados en armas y el gobierno nacional. De todas formas, las políticas de seguridad ciudadana han ganado un peso significativo en el conjunto de las políticas públicas, como consecuencia de

la magnitud del problema y de la forma como éste viene afectando los escenarios territoriales.

*Políticos*

Un primer logro, que los entes territoriales valoran como patrimonio inalienable, es la autonomía territorial. El tema toca la sensibilidad de los mandatarios locales y regionales, pues es la puerta de entrada a la posibilidad de convertir a los gobiernos territoriales en agentes de desarrollo y de librarse, así sea parcialmente, del yugo del centralismo, tan acendrado como cultura y como práctica en las costumbres políticas y sociales en Colombia. Haber ganado autonomía es un logro histórico, pero fortalecerla es un reto hacia el futuro, sobre todo por las amenazas que se ciernen permanentemente sobre la vida local y regional, a partir de los esfuerzos del gobierno central por controlar, desde arriba, sin consulta, la descentralización. Sin duda, se han cometido errores en el manejo de dicha autonomía: el despilfarro de recursos públicos y la corrupción son, en parte, fruto de una mal entendida autonomía, y no pueden disculparse en el momento de hacer un balance de la descentralización. Pero la autonomía también ha servido como pivote para construir futuro desde las propias comunidades políticas. Y ése ha sido, sin duda, un efecto positivo de la descentralización.

Es esa autonomía, que en el plano político significa la posibilidad de elegir alcaldes, concejales y juntas administradoras locales, la que ha permitido recuperar los municipios y los departamentos para la política. Los ámbitos regional y local aparecen como escenarios de competencia política cada vez más abiertos y apetecidos. Prueba de ello es la reciente renuncia de 13 congresistas a sus curules para competir por gobernaciones y alcaldías en diferentes sitios del país. Prueba de ello es, igualmente, que las elecciones locales, especialmente las de alcaldes, son las que muestran mayores tasas de participación electoral. O, por la vía contraria, no pocos alcaldes han aspirado a altos cargos en el Ejecutivo central, incluida la Presidencia de la República, o en la Cámara y el Senado.

En ese nuevo escenario han aparecido nuevos liderazgos y fuerzas políticas alternativas que han ampliado el espectro de escogencia de los ciudadanos y propiciado el ensayo de nuevos modelos de gestión. Los casos de Bogotá, Cúcuta, Barranquilla, Pasto, Manizales, Valledupar, para señalar so-

lamente las ciudades grandes e intermedias, son demostrativos de que la política tradicional puede ser sustituida por nuevas formas de entender y practicar la función de servicio público. Y, aunque los partidos tradicionales siguen dominando el panorama electoral colombiano en el nivel local, no cabe duda de que se ha ido acumulando un capital político alternativo que, en el futuro, puede ser la clave de procesos de cambio social y político.

Lamentablemente, tres factores le restan fuerza e impacto a los elementos arriba mencionados: la guerra, que toca cada vez más directamente a los municipios y departamentos; la corrupción y el clientelismo. Son males endémicos de la sociedad y de la política colombianas, que, antes que tender a desaparecer, hacen permanente metástasis e invaden las mentalidades y las estructuras sociales y políticas. Los entes territoriales tienen, en ese sentido, un reto inmenso de cara al nuevo milenio: erradicar de la gestión y de la vida local y regional ese triple flagelo.

### **Descentralización y gobernabilidad**

La devolución de competencias y recursos a los municipios y la apertura de canales de participación contribuyeron a la distensión social del país, por lo menos en los planos regional y local y, en consecuencia, a aumentar la gobernabilidad en el nivel territorial. Las estadísticas señalan que las luchas cívicas, si bien no desaparecieron, disminuyeron en número después de 1986: en el quinquenio 1980–1985 tuvieron lugar 157 paros cívicos; entre 1986 y 1990, 146, y, en el siguiente quinquenio, 115 (Velásquez, 1995a).

Sin embargo, existen factores que afectan la gobernabilidad. Uno de ellos –probablemente el más importante en el momento actual– es la violencia. Desde finales de 1986 hasta 1992, fueron asesinados casi 200 dirigentes políticos, entre concejales, alcaldes, diputados y candidatos a ejercer cargos de representación a nivel local (Gaitán y Moreno, 1992). De ahí en adelante, las autoridades locales han sido víctimas de amenazas y de asesinatos a lo largo y ancho del país. Los alcaldes del departamento de Caquetá anunciaron, a mediados de 1997, su renuncia masiva como producto de las amenazas de las que eran víctimas. Las estadísticas más recientes de la federación de municipios indican que, cada mes, es asesinado un alcalde en Colombia, y que un gran número de ellos han sido secuestrados o amenazados

por los grupos armados. En la Cumbre de alcaldes, realizada a finales de octubre de 1999, la petición más importante de los mandatarios locales al gobierno nacional fue la garantía de condiciones mínimas de seguridad personal para el ejercicio de sus funciones.

Los grupos armados tienen una creciente influencia en el territorio nacional. En 1985 había presencia guerrillera en 173 municipios; diez años más tarde, en aproximadamente 600 (Rangel, 1996). Actualmente son cerca de 700 los municipios en los que están asentados los grupos insurgentes. Se cree que los paramilitares tienen presencia en cerca de 400 municipios. Los grupos armados hacen parte del paisaje social y político local y juegan, cada vez más, un papel activo como actores de la vida municipal, a través del ejercicio de presiones sobre las autoridades municipales y departamentales. Incluso en algunos municipios han establecido sistemas de co-gobierno o de veeduría, bajo la amenaza de las armas.

Estos hechos, aunados a la ola de secuestros y masacres en algunas regiones del país, han llevado a una gran cantidad de municipios a una situación de inseguridad, frente a la cual los gobiernos locales no tienen atribuciones, pues el gobierno nacional ha sido claro en señalar que las negociaciones con los grupos armados y la política de sometimiento de los narcotraficantes son de su competencia exclusiva. Las autoridades locales prácticamente se encuentran maniatadas frente a un problema que les afecta cada vez más, al igual que a los ciudadanos.

Otro factor que entraña a la gobernabilidad es la excesiva injerencia del gobierno nacional en los asuntos locales. Como ya se señaló, el gobierno central sigue jugando un papel muy importante en la definición de políticas relacionadas con los campos de competencia local y goza de un gran poder de control sobre los recursos de inversión. Ello ha generado tensiones entre los municipios y el poder central. Lamentablemente, el actual gobierno insiste en mantener esa conducta de control de la descentralización “desde arriba”, y aduce que los entes territoriales propician la corrupción y el despilfarro, como si el gobierno nacional estuviera exento de esas prácticas.

A esta circunstancia hay que añadir otras: de un lado, la inexistencia de una ley de ordenamiento territorial que defina, de una vez por todas, el estatuto de las entidades territoriales, así como sus competencias y recursos. Ese tema es bastante complicado, no sólo por las materias sobre las cuales es necesario decidir (más entes territoriales o no, qué competencias para cada

uno de ellos, qué recursos, niveles de autonomía e interrelación mutua y con el gobierno nacional, etc.), sino por los acuerdos políticos que suponen tales decisiones. De otro lado, la laxitud de la legislación actual en materia de creación de nuevos municipios (Kure, 1995; Comisión, 1996): en los cuatro últimos años, han sido creados cerca de 40 nuevos municipios. De los 1.078 existentes actualmente en el país, una buena parte de los más pequeños son económicamente inviables, lo que limita seriamente la gobernabilidad de sus autoridades.

Pero hay factores que han fortalecido la gobernabilidad. De una parte, la entrega de competencias y recursos a los municipios. Hace una década, las poblaciones debían protestar ante las autoridades regionales y nacionales para obtener ciertas reivindicaciones. Incluso, a esas movilizaciones locales, se sumaban los alcaldes y concejales ante la inexistencia de mecanismos concretos que les permitieran atender las necesidades de su población. La posibilidad de contar con instrumentos administrativos y financieros para la planificación del desarrollo local ha ampliado la capacidad de acción de los alcaldes y de solución de los problemas locales. De otra parte, la participación de las comunidades en la gestión local. En medio de las limitaciones arriba señaladas, esa participación ha propiciado un conocimiento, por parte de las autoridades, de las aspiraciones de los gobernados, y ha incrementado la viabilidad de los programas de desarrollo local. Como lo plantea el estudio del Banco Mundial, esa participación es, además, una importante fuente de sostenibilidad de la capacidad de gestión de los municipios.

### **Consideraciones finales y recomendaciones**

La descentralización se propuso, en Colombia, tres grandes objetivos: garantizar una prestación eficiente y eficaz de los servicios y mejorar la calidad de vida de la población; democratizar la gestión pública y, finalmente, aumentar la gobernabilidad en el nivel local y el regional. Un breve balance de esos tres objetivos, a partir de lo dicho en las páginas anteriores, permite señalar lo siguiente:

- Se ha mejorado, sin duda alguna, la prestación de servicios, sobre todo en términos de cobertura, dotación de infraestructura educativa, de sa-

lud y de saneamiento básico. Este resultado es desigual en las distintas regiones del país y entre las distintas categorías de municipios. Sin embargo, las cifras para el conjunto del país son claras a ese respecto. El punto más débil sigue siendo la capacidad de gestión de los municipios, especialmente de los más pequeños. Los modelos clientelistas de gestión, la corrupción y los bajos niveles de innovación en aspectos administrativos y financieros han impedido lograr mayor eficiencia y eficacia en la prestación de dichos servicios. Falta, además, continuidad y sostenibilidad de los procesos. En efecto, varios alcaldes se han destacado por mejorar la gestión, racionalizarla y prestar mejores servicios. Sin embargo, ocurre generalmente que los mandatarios subsiguientes no dan continuidad a ese trabajo, lo que en el largo plazo significa pérdida de esfuerzos y frustración ciudadana. De todos modos, no sobra señalar que la gente sigue creyendo que la elección de mandatarios locales y departamentales ha sido positiva en términos de modernización de la gestión, de planificación y de mejoramiento en la prestación de los servicios.

- Ha habido una importante oferta participativa en los últimos quince años. Se trata de una oferta institucional, cuya fuente han sido el Estado y sus gobernantes. El marco legal e institucional es amplio y, en cierto modo, excesivo. Sin embargo, los procesos participativos no se han desarrollado suficientemente, es decir, todo lo que se esperaba, a partir de ese marco legal, por varias razones: en primer lugar, por problemas de las normas. Algunas de ellas son restrictivas y desestimulantes (por ejemplo, la ley 134, de 1994, que coloca demasiados requisitos para adelantar un proceso ciudadano); en otros casos, la norma estimula una participación sectorial que fragmenta la iniciativa ciudadana e impide una intervención integral de la población en la gestión local. Esa fragmentación crea intereses parcelados, conductas corporativas e, incluso, contradicciones entre la dirigencia comunitaria y su base social.
- En segundo lugar, al haber normas que propician la participación, no parece haber actores comprometidos con ella. Algunos sectores –los más tradicionales– de la dirigencia política tienen temor a perder poder si promueven la participación; un importante segmento de los ciudadanos, especialmente en las capas más pobres de la población, tienen otras prioridades; por ejemplo, la supervivencia propia y de su familia: no conocen los mecanismos o no se interesan en ellos, simplemente porque

los ven como simples instrumentos de reproducción de los vicios que han caracterizado, tradicionalmente, el ejercicio de la política en el país (clientelas, personalismos, corrupción, promesas no cumplidas, búsqueda de intereses particulares, autoritarismo, etc.). Y, en cuanto a la dirigencia comunitaria, a pesar del surgimiento de nuevos liderazgos, su conducta sigue, en general, atada a redes de clientela, a directrices partidistas y a intereses corporativos. Las motivaciones utilitarias dominan sobre las solidarias. En términos de capital social, hay organizaciones y hay dirigentes, pero no existen redes de cooperación ni normas o valores que sitúen el bien colectivo por encima de apetitos particulares.

- En cuanto a la gobernabilidad, hay elementos que la favorecen, especialmente en un sentido democrático, y otros que la entorpecen: entre los primeros, cabe mencionar la devolución de competencias a los municipios y departamentos, especialmente a los primeros, el fortalecimiento fiscal, la elección de alcaldes y gobernadores y la apertura de mecanismos de participación. En esa óptica, los desarrollos legislativos y el nuevo marco institucional han creado una base importante en la óptica de la gobernabilidad.
- Pero otros elementos atentan contra ella: en primer lugar, el clientelismo, la corrupción y el despilfarro como criterios de gestión y de manejo de los bienes públicos, especialmente del fisco municipal y departamental. Esos elementos generan presiones de muy diversa procedencia sobre los tomadores de decisión y terminan por generar distorsiones en un sentido negativo (crecimiento excesivo de cargos, atomización del gasto, ausencia de priorización en materia de programas y proyectos, etc.). En segundo lugar, la baja capacidad de gestión de los entes territoriales, especialmente en municipios pequeños o en departamentos recién creados. La incapacidad de planificar, de racionalizar el gasto, de canalizar recursos, de innovar en muy diferentes campos de la administración constituyen, sin duda, una talanquera para la buena gestión. En tercer lugar, la excesiva injerencia del gobierno central en los asuntos locales y regionales, propiciada en buena parte por la indefinición de competencias, lo cual lesiona autonomías, impide el desarrollo de iniciativas “desde abajo” y genera resistencias y tensiones entre lo local y lo nacional. Este es un obstáculo muy poderoso y lo preocupante es que



no se avizora en el corto plazo una solución de este problema. Por el contrario, la tendencia parece ir hacia un fortalecimiento de los poderes centrales en el futuro. Finalmente, la violencia. Varios alcaldes han sido asesinados en este año; otros han sido secuestrados, junto con concejales; otros están amenazados; otros han tenido que salir de sus municipios y gobernar desde el exilio. Esta es, sin duda, la mayor interferencia en la consolidación de una gobernabilidad democrática y se plantea actualmente como la mayor preocupación de los mandatarios regionales y locales y de la Federación Colombiana de Municipios. Más aún, habría que decir que la descentralización no ha podido enfrentar adecuadamente la cuestión de la paz y la convivencia democrática, particularmente en el aspecto de negociación con los grupos armados, pues los alcaldes y gobernadores no cuentan con los instrumentos jurídicos y políticos necesarios para encararla. Han contribuido, así sea parcialmente, a eliminar algunas causas objetivas de la guerra, pero no han podido intervenir en el frente de negociación, lo que se está convirtiendo en un clamor de los mandatarios locales y regionales ante la presión ejercida sobre su territorio por los grupos armados.

A pesar de todas las dificultades señaladas, puede decirse, sin embargo, que el saldo neto de la descentralización en estos quince años de reformas es positivo: tanto, que el proceso es considerado hoy como irreversible. Por ese motivo, el anuncio del actual gobierno de recortar las transferencias ha producido una firme oposición de la federación de municipios, de los alcaldes y gobernadores y de quienes entienden que, en la descentralización, está una de las claves del desarrollo local y de la construcción de la paz en Colombia.

Sin embargo, el esfuerzo por mejorar la calidad de vida, por prestar más eficazmente los servicios, por transformar los modos de gestión, por abrir las puertas a la participación ciudadana en los planos local y regional, ha desplazado a un segundo lugar las preocupaciones por articular el territorio a los procesos de globalización e internacionalización de la economía. Ésta es, probablemente, la otra gran debilidad de la descentralización en Colombia. No existe una clara conciencia en la clase política ni en los funcionarios, ni en la población, sobre las exigencias y potencialidades del entorno nacional e internacional. Apenas en las grandes ciudades comienza a hablarse de apertura al entorno internacional, de estrategias territoriales que se

pongan a tono con ese entorno y de los cambios que implica esa articulación en el seno de la gestión pública. La gran oportunidad que tienen los municipios, en ese aspecto, es la formulación, exigida por la ley 388, de 1997, de los planes de ordenamiento territorial municipal. Esos planes pueden ser una buena disculpa para pensar el territorio municipal o regional como un escenario abierto y, por tanto, articulable al entorno regional, nacional e internacional. A comienzos del 2000, cuando hayan sido aprobados dichos planes por los respectivos concejos municipales, podremos saber si esa gran oportunidad fue aprovechada o no.

Las recomendaciones que se desprenden de este análisis pueden resumirse así:

*Reformas de orden legislativo e institucional*

- Estudio y aprobación de la ley orgánica de ordenamiento territorial. Ésta es la ley marco de todo el proceso de descentralización y, hasta el momento, no ha sido aprobada. Esa ley debe definir el carácter y el grado de autonomía de las entidades territoriales, las condiciones para su creación, las autoridades, competencias y los recursos de cada una de ellas y las relaciones entre el Estado y los ciudadanos en cada ente territorial.
- Modificación de la ley 60, de 1993, en un doble sentido: redefinición de las competencias municipales y flexibilización del uso de las transferencias municipales.
- Modificación de la ley 134, de 1994, sobre mecanismos de participación: reducción de requisitos y creación de estímulos para la participación.
- Creación de un estatuto de la participación ciudadana en la gestión pública territorial: el propósito es dar cierta coherencia y unidad a la gran cantidad de mecanismos institucionales de participación que existen actualmente en el país.
- Aprobación del proyecto de ley de saneamiento fiscal de los municipios y departamentos, que cursa trámite en el Congreso, y que cuida que no lesione la autonomía de los entes territoriales.
- Reforma de la ley orgánica de planeación (ley 152, de 1994), para fortalecer los mecanismos de participación en la planeación económica y social en el nivel territorial.

*Fortalecimiento de las finanzas municipales*

Contrariamente a lo que está proponiendo el gobierno nacional, es preciso fortalecer las transferencias municipales y aumentar la capacidad de generación de recursos propios por parte de los entes territoriales. Se requiere, sin embargo, que las autoridades municipales y departamentales demuestren racionalidad en el gasto público y eviten el sobre endeudamiento y el despilfarro. El proyecto de saneamiento fiscal de los municipios que estudia actualmente el Congreso de la República es, en ese sentido, muy conveniente como instrumento de autorregulación del gasto.

*Flexibilización de la descentralización*

La categorización de los municipios y departamentos debe servir para algo más que la definición de los sueldos de los gobernantes y de las asignaciones de concejales y diputados. Debe ser la base para la asignación de competencias y de recursos. A los municipios más pequeños y de menor presupuesto no se les puede exigir lo mismo que a una gran ciudad, en materia de compromisos, de planes y de ejercicio de competencias.

*Fortalecimiento de los departamentos en el ejercicio de sus funciones*

Se trata de que los departamentos cumplan, efectivamente, las funciones que les ha asignado la Constitución. Hasta el momento, no lo han hecho. Deben fungir como ejecutores de políticas nacionales en el nivel regional, como planificadores del territorio y como apoyo a los municipios. Además, deben prestar los servicios que son de su competencia.

*Fortalecimiento de la participación y los actores de la participación*

Las autoridades municipales y departamentales, las ONGs y las universidades deben contribuir a la formación de nuevos liderazgos, al fortalecimiento técnico y político de los dirigentes sociales y comunitarios. Para tal efecto, debe estipularse la destinación de un porcentaje significativo del presupuesto municipal para la promoción de la participación. Deben generarse incentivos para la participación ciudadana y fortalecerse los actuales espa-

cios de encuentro entre los gobernantes y los ciudadanos para la definición de políticas públicas.

#### *Desconcentración en las grandes ciudades*

Es necesario desconcentrar las grandes ciudades para hacer más ágil y efectiva la gestión pública. La descentralización de decisiones, en materia de planes y programas de desarrollo territorial, es conveniente y deseable.

#### *Evitar duplicación de esfuerzos en materia de inversión*

El gobierno nacional debe evitar al máximo ejecutar programas que pertenecen al campo de competencias de los entes territoriales. Igualmente, debe respetar la autonomía de los entes territoriales y limitarse a cumplir sus funciones en la definición de políticas sectoriales. No puede seguir desarrollando programas paralelos a los que deben desarrollar municipios y/o departamentos.

#### *Atribuciones para enfrentar la violencia y el orden público*

Los alcaldes y gobernadores deben ser autorizados para dialogar con los grupos armados y acordar condiciones que permitan la tranquilidad de la población en el área de su jurisdicción. Lógicamente, estas atribuciones deben ser ejercidas en coordinación con las autoridades nacionales. Actualmente, son los dolientes principales de las consecuencias de la acción de actores armados, pero no cuentan con ninguna atribución para contribuir a la solución de su propio problema.

#### *Fortalecimiento institucional*

Hay que dedicar esfuerzos al fortalecimiento institucional de los municipios, no sólo en un sentido técnico, sino social y político. El factor que más incide en la posibilidad de que los gobiernos locales sean agentes de desarrollo es la capacidad de gestión. Que los gobiernos locales de tamaño medio y pequeño sean aún débiles en Colombia constituye un obstáculo real para el mejoramiento de la calidad de vida. Es preciso recoger la experien-

cia de programas anteriores y evitar cometer los mismos errores. El desarrollo institucional no puede apuntar solamente al fortalecimiento del aparato administrativo, sino también del tejido social. Los gobiernos desarrollarán más capacidades en la medida en que las comunidades locales se lo exijan y les coloquen retos cada vez mayores. Allí el liderazgo social y el político juegan un papel clave. Es preciso que, a través de programas de capacitación y formación, se cualifique un liderazgo para el desarrollo local.

### *Cultura política*

Finalmente, es necesario trabajar en la perspectiva de un cambio cultural radical que modifique las representaciones y las prácticas de todos los actores locales, en el sentido de un imaginario de eficiencia, equidad y democracia participativa. Las autoridades locales, los funcionarios públicos, los líderes locales, hombres y mujeres, la población en general, deben interiorizar nuevos valores y nuevos conceptos sobre el papel del Estado y de la sociedad en los procesos de desarrollo. No es posible volver –además, no es conveniente– a modelos intervencionistas de Estados omnipresentes y todopoderosos. Pero tampoco se puede creer que la lógica del mercado todo lo puede. La realidad dice otra cosa: que el logro del bienestar sólo es posible a partir de la conjunción de esfuerzos, de procesos de concertación que definan las apuestas colectivas fundamentales y que asignen a cada cual (Estado, mercado, sociedad civil) su respectivo papel. Ya no tienen vigencia los modelos estadocéntricos ni los mercadocéntricos. Hay que pensar en un policentrismo que asegure potenciar las fortalezas y las oportunidades y convierta las amenazas y las debilidades en retos para el crecimiento. Es preciso pensar en nuevas formas de educación cívica y de socialización política. La educación de niños y jóvenes en una nueva cultura de la democracia, la participación, la convivencia pacífica, la responsabilidad pública, la tolerancia y la defensa de los derechos humanos debe convertirse en una preocupación de primer orden para las autoridades, los partidos políticos, las organizaciones sociales, las ONGs, los educadores y los ciudadanos. Es un esfuerzo de mediano y largo plazo que hay que iniciar desde ya.

## Bibliografía

Banco Mundial

1995 *Colombia. Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica*, Informe No. 14085-CO, Washington.

---

1999 *Entering the 21st. Century. World Development Report 1999/2000*, New York: Oxford University Press.

Borja, Jordi y Manuel Castells

1997 *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Taurus.

Castro, Jaime

1998 *Descentralizar para pacificar*, Bogotá: Editorial Ariel.

Comisión de racionalización del gasto y de las finanzas públicas

1996 *Informes de avance*, Santafé de Bogotá, 1996.

DNP

1998 “Evaluación de la participación en los ingresos corrientes de la nación, 1997”, en *Planeación & Desarrollo*, Vol. XXIX, No. 4. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, pp.11-65.

Gaitán, Pilar y Carlos Moreno

1992 *Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Santafé de Bogotá, Tercer Mundo.

González, Esperanza

1995 *Manual sobre participación y organización para la gestión local*. Cali, Ediciones Foro.

Kure, Ileana

1995 “La descentralización: retos para su consolidación”, en *Planeación & Desarrollo*, Vol. XXVI, No. 2, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, pp.89-129.

Ospina, Pedro Nel y Catalina Gutiérrez

1996 “Desempeño financiero de las entidades municipales 1993-1995”, en *Coyuntura Económica*, Vol XXVI, # 1. Bogotá, Fedesarrollo.

- Rangel, Alfredo  
1996 “Guerrilleros, militares y civiles: una guerra interminable y los nuevos retos de la seguridad” (mimeo). Santafé de Bogotá.
- Santana, Pedro  
1983 *Desarrollo regional y paros cívicos en Colombia*. Bogotá, CINEP.
- Sunkel, Oswaldo  
1993 “Auge, crisis y renovación del Estado: Una perspectiva de largo plazo”, en *Revista Foro*, No. 20, Bogotá, Foro Nacional por Colombia, mayo, pp.77-94.
- Velázquez, Fabio E  
1995 “El desarrollo institucional municipal: una mirada crítica desde las ONGs”, Ponencia presentada al Seminario sobre Asistencia Técnica Municipal, Caracas.  
1995a “Descentralización y modernización del Estado en Colombia: Balance de una experiencia”, en *Nómadas*, No. 3. Bogotá, Fundación Universidad Central.  
1996 *Ciudad y participación*, Cali: Editorial Universidad del Valle.  
1997 “Descentralización y gestión local en América Latina”, en Varios, *América Latina: entre el desencanto y la esperanza*. Bogotá, Corporación Viva la Ciudadanía, pp.26-45.  
1997a “Descentralización política y participación ciudadana en Colombia: Balance de una década”, en Varios, *Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia*. Bogotá, Fundación Universidad Central, pp.81-100.
- Velázquez, Fabio y Clara Rocío Rodríguez (compiladores)  
1999 *Construyendo municipio. Experiencias de apoyo a la gestión local*. Bogotá, Ediciones Foro Nacional por Colombia.





## La descentralización en Bolivia: avances y retos actuales

José Blanes\*

### Antecedentes

En Bolivia están en curso tres grandes procesos sociopolíticos que concier-  
nen a la descentralización, los cuales inciden en la relación de la ciudadanía  
con el Estado. En el marco de las reformas descentralizadoras, cada uno de  
ellos corre diferentes tiempos y está protagonizado por diferentes actores,  
quienes formulan propuestas diferentes e incluso de sentido contrario. La  
distinción de estos tiempos y su significado puede ser un buen indicador de  
los grandes giros o las inflexiones en el proceso de construcción del Estado  
boliviano, así como también una ayuda para señalar los diferentes significa-  
dos del concepto y del contenido de las reformas en curso. La consideración  
de los tres permite desarrollar las preguntas centrales sobre los cambios que  
se están operando en la construcción de la actual ciudadanía.

El primero de los tres se caracterizó por las luchas sociales regionales a  
favor de la descentralización político-administrativa, que culminaron en  
1992 con la aprobación, en la Cámara de Senadores, de un proyecto de ley  
de descentralización en el que se proponía la elección de los gobiernos mu-  
nicipales mediante voto directo. El segundo tiempo (proceso) se refiere al  
periodo de implementación de la Ley de Participación Popular (LPP) y la  
Ley de Descentralización Administrativa, que va desde 1994 hasta nuestros  
días. Y un tercer tiempo (proceso), que estaría definiéndose en los dos últi-

---

\* Sociólogo, Director del Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios; La Paz, Bolivia

mos años de aplicación de la LPP, se refiere al proceso social y administrativo por el que la reforma, y particularmente la oferta de participación popular por parte del Estado, va siendo apropiada por la sociedad en sus diferentes expresiones, tanto sociales, propiamente, como también políticas. Esta oferta retorna desde la sociedad hacia el Estado y hacia el sistema político de los partidos, en forma de reivindicaciones a favor de la devolución de recursos fiscales, facultades, poder, participación en la gestión y participación política. Son el tiempo y el proceso de construcción actual de la ciudadanía en el marco de las reformas; es el tiempo de las formas diferenciadas de apropiación de la participación popular y del municipalismo. El presente trabajo se referirá principalmente al segundo y al tercer tiempos. Es en torno a ellos que se estructuran las principales conclusiones.

Aunque en términos administrativos la descentralización enfrenta serios problemas, en el campo de la participación ciudadana la sociedad está desbordando el marco de acción diseñado por el gobierno hasta el punto de interpelarlo, así como a los propios partidos políticos. Parece que se ha llegado a una etapa en la que la descentralización, como acción del gobierno central, se encuentra con el desarrollo local; iniciativa más bien de abajo, de lo local, hacia arriba, hacia el gobierno central. El primer tiempo tuvo como actor principal a los movimientos cívicos y sus propuestas han sido de descentralización política; el segundo tiene como actor principal al Estado, y su propuesta es de descentralización administrativa; el tercero tiene como actor a los nuevos actores sociales -dispersos y débiles-, y su propuesta es el poder local y el fortalecimiento de la capacidad local: el desarrollo local.

### **La fase societal de la descentralización**

Desde los años cincuenta, la descentralización ha sido una de las piezas centrales de la reivindicación y las exigencias de la sociedad regional, estructurada ésta en torno a los movimientos cívicos, y por la que se cuestiona la capacidad del sistema político para relacionarse con los ciudadanos y para representarlos. Dichas reivindicaciones proponían una descentralización político-administrativa para enfrentar al Estado y a sus limitaciones centralistas. Las luchas regionales corrieron paralelas a las diversas formas de caudillismo, y expresaron la profunda fragmentación del país.<sup>1</sup> La descentralización

partía de los departamentos que contaban con mejores fuentes de regalías; se practicaba a través de movimientos sociales de presión frente al gobierno central, particularmente a la hora de confeccionar el presupuesto general de la nación y de definir la participación del departamento en el mismo. Esta participación era particularmente visible en el presupuesto asignado a la Corporación de Desarrollo Regional.<sup>2</sup>

El concepto de descentralización que se plantea durante este primer tiempo en Bolivia es de tipo político y la reivindicación central propone el control total de los recursos regionales en manos de mecanismos técnicos y cívicos departamentales.<sup>3</sup> Esta reivindicación consolida un proyecto de ley de descentralización que el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993) somete a discusión nacional durante todo el año 1992. En todo este período, los movimientos cívicos debaten propuestas junto con representantes del gobierno, los partidos políticos, la Central Obrera de Bolivia y representantes del mundo intelectual. La definición del proyecto permitió mantener al movimiento cívico activo en torno a la discusión de una serie de puntos centrales relacionados con la adecuación del Estado, en una perspectiva modernizadora. Ya se habían presentado algo más de veinte proyectos de ley, que fueron abandonados, y que concentraron la discusión en temas de consenso, lo que permitió llegar a un proyecto de ley en 1992. El proyecto es aprobado en grande en el Senado y remitido para su consideración a la Cámara de Diputados. Todo parecía concluir en una inminente aprobación, al haberse concretado hasta los plazos precisos para la reestructuración de las instituciones regionales de desarrollo. A pesar de que quedaban por resolverse temas como la naturaleza y la forma de elección de las asambleas departa-

- 1 Entre los precursores más importantes están los movimientos de los años cincuenta en Santa Cruz, los que logran que el gobierno central pague a Santa Cruz, como regalía departamental, el 11% por la producción de petróleo en boca de pozo. Con esta lógica, el departamento logró otras grandes ventajas respecto al resto del país. Este movimiento se extendió a otros departamentos también productores de petróleo.
- 2 Estos movimientos han sido estudiados por José Blanes y Simón Pachano, al frente de dos equipos del IEE, de Ecuador, y CERES, de Bolivia, en el marco del estudio sobre movimientos sociales regionales, análisis comparativos entre Ecuador y Bolivia, donde se analizan las similitudes de los tres pares regionales, Quito - La Paz, Cuenca - Cochabamba y Guayaquil - Santa Cruz de la Sierra. Quito - La Paz, diciembre de 1986. La investigación fue auspiciada por el IDRC, de Canadá, y se constituyó en pionera en los estudios sobre temas regionales en Ecuador y Bolivia.
- 3 Como mecanismos técnicos, las CORDES (Corporaciones Regionales de Desarrollo), y como mecanismos sociopolíticos, los comités cívicos.

mentales y las formas de financiamiento -particularmente en el caso de aquellos departamentos que contaban con menos recursos-, los comités cívicos estaban relativamente satisfechos con lo avanzado y se habían avizorado algunas alternativas para resolver temas como la elección directa de las asambleas departamentales, aspecto no definido en la Constitución Política del Estado (CPE). Los organismos cívicos departamentales habían avanzado como actores en su protagonismo y su presencia departamental y nacional, como nunca en la historia de Bolivia, pero no pasaba lo mismo con los partidos políticos. Cuanto más cerca estaba la aprobación del proyecto de ley, más remisos se volvían para resolver los temas pendientes de consenso, y finalmente postergaron su aprobación para la siguiente gestión de gobierno (1993-1997).

Este proyecto sirvió para mantener viva la discusión y palpar los posibles desafíos que ello implicaría para los partidos políticos y el propio Estado. Desde el lado de éstos, era muy poco apetecible iniciar reformas que implicaran la redefinición de sus estructuras institucionales y su necesaria democratización interna. La situación de los mecanismos públicos departamentales era muy desigual de un departamento a otro, y gran parte de las discusiones, durante 1982, se refirió a la necesidad de crear mecanismos de compensación, requeridos por un proceso que, por lógica, debería ser diferenciado, progresivo y concertado, desafío que superaba con mucho la capacidad del gobierno nacional. Las propuestas de los opositores a la descentralización política se fortalecieron y los organismos internacionales insistieron en una descentralización administrativa o una suerte de desconcentración (EMSO-Descentralización, 1988). El proyecto de ley no pasó a su aprobación en la Cámara de Diputados y quedó en suspenso hasta el nuevo gobierno, que iniciaba su período en 1993.

Hoy estamos en condiciones de afirmar que ese proceso terminó definitivamente, ya que la propuesta estatal de la participación popular (1993-1997) le arrebató todas las armas, particularmente la reforma de la CPE de 1993. Al menos, el civismo departamental o provincial no ha intervenido, ni cuestionado, ni enfrentado la propuesta en curso, fuera de los primeros meses de aprobación de las medidas. Los liderazgos regionales departamentales están siendo subsumidos por el proceso de participación política que implica la municipalización.

### **El tiempo de la iniciativa estatal**

Una de las primeras reformas aprobadas fue la de la necesidad de reforma de la Constitución Política del Estado, en la que se define que el prefecto es el jefe del ejecutivo departamental y será elegido por el Presidente de la República en 1993.<sup>4</sup> Con ello quedó descartada totalmente cualquier forma de elección de autoridades departamentales. En 1994, la aprobación de la Ley de Participación Popular (gobierno de Sánchez de Lozada) es presentada como la más profunda de las descentralizaciones del país. Durante un corto tiempo, el debate nacional se concentró en torno al tema de la descentralización, y fue impulsado principalmente por los comités cívicos. En él se plantea que nueve Corporaciones Regionales de Desarrollo (CORDES) son mejores que 311 municipios. Se trataba de defender la descentralización *versus* la municipalización. Se pide que se retome el proyecto de ley de 1992, aprobado en grande por el Senado, y se arguye la incoherencia de un gobierno central frente a 311 municipios, sin cubrir el nivel intermedio, que hasta entonces había sido el objetivo principal de la descentralización. Se había saltado, de un golpe, al nivel local (municipio) desde el gobierno nacional, y se había dejado un vacío en el nivel departamental, el único que se había querido fortalecer desde mediados de la década del ochenta. El argumento principal contra la ley alude a la debilidad institucional de los municipios para administrar recursos transferidos por el gobierno central. No se encuentra apoyo en ningún partido político. Los argumentos formales de los partidos, después de la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, se refieren a las dificultades reales para implementar un sistema cuasi federalista en un contexto de Estado altamente complejo en el nivel de su estructura espacial. Con ello, el anterior proyecto de ley queda políticamente huérfano. La posición oficial se apoya también en la inviabilidad de la descentralización política, ante la ausencia de estructuras institucionales básicas para transferir competencias, dado el inevitable peligro de desarticula-

---

4 Artículo 108. El territorio de la República se divide políticamente en departamentos, provincias, secciones de provincias y cantones. Artículo 109. I. En cada departamento, el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un prefecto, designado por el Presidente de la República. II. El prefecto ejerce la función de comandante general del departamento, designa y tiene bajo su dependencia a los subprefectos en las provincias y a los corregidores en los cantones, así como a las autoridades administrativas departamentales cuyo nombramiento no esté reservado a otra instancia.

ción del país. En dicha situación, el gobierno plantea que lo que corresponde es una reforma que permita crear una administración básica eficiente como para responder mínimamente a las necesidades elementales en todos los niveles territoriales.

Para el gobierno, la alternativa a la descentralización en el nivel departamental es la ley de participación popular, por la que se crearán municipios urbano-rurales sobre la base de las circunscripciones administrativas de las secciones de provincia. El debate nacional se orienta a discutir la LPP. Durante todo este proceso, la fuerza de la propuesta del Estado agota casi todo esfuerzo de discusión en la sociedad, en busca de una alternativa para defender la descentralización departamental. El protagonismo del gobierno central llena todo el espacio político del país. Además, el gobierno de Sánchez de Lozada llega con gran poder electoral, con lo que consolida un gobierno de coalición fuerte y de alta concentración del poder de decisión en el Presidente.

El Estado inicia, al igual que lo hizo en la revolución de 1952, una nueva territorialización, no sólo del aparato administrativo, sino también de las diferentes expresiones de la sociedad. Con ello, se pone punto final al período de protagonismo de los movimientos sociales regionales, así como de los movimientos sindicales centrales orientados por la Central Obrera Boliviana, que el mismo Estado propició con la nacionalización de las minas. Con la reforma de la CPE (1993), la municipalización de una parte del presupuesto general de la nación y la desaparición de las CORDES termina el proceso de reivindicaciones descentralizadoras regionales, por las cuales diferentes sectores sociales demandaban del Estado la transferencia de competencias para el desarrollo regional y el local. Es la era de los municipios y de la movilización social y organizativa en torno a los mismos.

“Formalmente, nuestro país cuenta con 112 provincias, 294 secciones de provincia y 1.408 cantones. En lo que corresponde a la división administrativa de los órganos administrativos, debemos reconocer que el Poder Ejecutivo solamente llega a las capitales de departamento; los subprefectos y los corregidores en los cantones son casi decorativos, no sólo por las limitaciones en cuanto a las competencias específicas que deben desarrollar, sino por la imposibilidad material de cumplirlas por falta de recursos económicos” (...) de los 124 municipios existentes en la República con población mayor a los 2.000 habitantes, sólo 24 - y siendo generosos- tienen capacidad de gestión administrativa de proyectos y de ejercicio de la autono-

mía municipal; sólo 24, que están ubicados en las capitales de departamentos y en quince capitales de provincias más”.<sup>5</sup>

Un año después, se aprueba la Ley de Descentralización Administrativa (LDA). El prefecto preside el ejecutivo departamental y es elegido por el Presidente de la República. Está acompañado por un cuerpo de consejeros nombrados por los municipios, a razón de un representante por cada provincia. Al no ser elegidos, sino sólo nominados, sus poderes de fiscalización mencionados por la ley carecen de valor real. Con ello, este organismo tampoco puede articular las demandas de los diferentes actores sociales departamentales. Frente al fuerte protagonismo ejercido por el Estado a través de la implementación de la LPP, destaca el bajo dinamismo y el atractivo que despierta la LDA.

Se organiza un fuerte poder concentrador del proceso de implementación de la LPP, que llega hasta los más recónditos rincones del país; empiezan a llegar los recursos del Estado a los pueblos más alejados, las instituciones de la sociedad civil son tocadas, todas ellas sin excepción, en su existencia diaria, y miles de seminarios y actividades se desarrollan en todo el país a lo largo de los últimos cuatro años. En las propias prefecturas se incorpora una Dirección de Participación Popular, lo que permite dirigir de forma centralizada la LPP (Ayo, 1999).

A partir de entonces, la fase actual del proceso de descentralización, al menos desde la iniciativa del Estado, está íntimamente ligada al proceso de reformas en curso en América Latina, vinculadas a la adopción del nuevo modelo de desarrollo en el que “se modifican los criterios y las prioridades de la política económica, el carácter y la estructura del Estado en general, y de la política social en particular, y los términos de la redemocratización de nuestros países”. En este sentido, la descentralización es un proceso de reformas por la gobernabilidad, que pone el énfasis en “los mecanismos para disminuir el tamaño del Estado y su control sobre el capital”. Ello, aunque no hayan desaparecido las referencias a la descentralización, como

5 Molina, Carlos Hugo. “Las reformas en el Régimen Municipal”, en *Milenium, Reflexiones sobre la Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución Política del Estado*, ILDIS, Honorable Cámara de Diputados y Fundación Milenio, La Paz, 1994:50-51.

“la posibilidad de una mayor democratización del Estado y de la sociedad civil. En un contexto de reordenamiento económico y de redemocratización, se supone que el traspaso de funciones y de recursos desde el ámbito central de gobierno hacia niveles regionales y locales contribuye a afianzar y consolidar los procesos de democratización y modernización de la gestión pública, elementos indispensables para el desarrollo que demanda el nuevo contexto económico. Desde el punto de vista económico y en el marco de procesos de reconversión y globalización de la economía, la descentralización aparece como una forma de incrementar la eficacia y eficiencia —técnica y social— en la provisión de servicios del Estado. Ello, porque posibilita una mayor flexibilidad de la gestión y mayor acceso a la información sobre las preferencias y necesidades de la población a escala local. La descentralización, entonces, es una estrategia de instrumentación de políticas concretas, una forma adecuada de asignación de recursos, sea porque es posible una mejor identificación de los beneficiarios o porque se simplifica y transparenta el control de la gestión” (SUR-CEBEM, 1999).

La descentralización aparece ligada a la modernización del Estado, al formar parte de los ajustes estructurales y a la necesidad de cambios en un contexto globalizado. La economía mundial ha impuesto a nuestros países la prioridad de mantener los equilibrios macroeconómicos por sobre la promoción activa de estructuras microeconómicas eficientes (CORAGGIO, 1997, citado en PDGL, 1998). Por lo tanto, como componente de la modernización, a través de la descentralización se busca racionalizar inversiones y mejorar la eficiencia y la efectividad del aparato estatal, en el supuesto de que una distribución de funciones y de recursos hacia niveles inferiores aumentaría la eficacia y la eficiencia de las acciones estatales.

En estudios anteriores realizados en Bolivia, se percibe la descentralización político-administrativa como algo prácticamente inviable, dado el bajísimo desarrollo institucional del país en los niveles departamentales y, ni qué digamos, en el nivel provincial (EMSO / *Descentralización*, 1988). Las recomendaciones de este estudio se orientan a la implementación de la descentralización administrativa de un determinado grupo de políticas -sociales y de caminos.<sup>6</sup>

El enfoque de la descentralización, solicitada por los actores regionales, termina a raíz de las reformas impulsadas a partir de 1994 y 1995, las leyes de participación popular (LPP) y de descentralización administrativa



(LDA). Con ellas se imponen dos lógicas aparentemente complementarias, ambas dirigidas desde el gobierno central, con importantes impactos en la redemocratización del país y en la gestión pública. Se espera de la LPP y de la LDA lo que podría haber dicho Campbell como

“el equilibrio entre dos dimensiones de la eficiencia: la producción de servicios e infraestructura, que casi siempre se ve favorecida por la centralización debido a las economías de escala; y la asignación de recursos, que es mejor cuando está descentralizada, pues las jurisdicciones locales conocen mejor sus necesidades. En la práctica, lograr el equilibrio depende de muchos factores, siendo el más importante la capacidad institucional en el nivel local” (CAMPBELL, 1994:33).

Desde el punto de vista político, la descentralización, tanto en su versión municipal como departamental, se propone producir importantes impulsos a la democratización del país y a la participación ciudadana. Con ello, no sólo se ponen en debate problemas de gobernabilidad, sino una nueva forma de ejercer el gobierno en relación con las fuerzas sociales, tanto tradicionales como emergentes.

El proceso de estas reformas no está acabado y son muchos los desafíos, los retrocesos y las dificultades. Se trata, de seguir en el intento, de la transformación más importante en el Estado y la sociedad bolivianas de los últimos cincuenta años. Pero de todo ello cabe resaltar que se trata de una iniciativa de gran impulso por parte del gobierno central, que genera nuevos escenarios, nuevos temas y nuevos actores sociales. Se trata de una reforma centrífuga y vertical, lo que no impide que, a partir de allí, de ese nuevo escenario, la sociedad se redefina en su posición frente al Estado, incluso en torno a temas que no fueron presentados por él.

---

6 En 1997, el entonces Ministro de Planeamiento del gobierno de D. Víctor Paz Estenssoro, Gonzalo Sánchez de Lozada, quiso implementar el Decreto Supremo por el que se desconcertaba la educación rural a las CORDES, y la urbana, a los municipios capitales de departamento, al igual que debería ocurrir con los sistemas de salud del ministerio. El decreto fue fuertemente combatido por los cívicos, los gremiales de la salud y los maestros, así como por muchas instituciones de la sociedad. El argumento era que no había capacidad en los mecanismos departamentales para implementar los servicios de salud y educación. Se anuló el mencionado decreto y se estableció la realización del Proyecto EMSO/Descentralización, con apoyo del Banco Mundial y ejecutado por el Ministerio de Planeamiento.

### **El tiempo de la ampliación de la democracia**

A cinco años de implementación de la LPP, se tienen indicadores claros de la emergencia de un proceso de cambios institucionales de corto y de largo plazo, el cual cuenta con el apoyo de la ciudadanía en general y de la clase política.

Es en el ámbito de la participación política donde se han producido los principales impactos: las comunidades y sus líderes están involucrados, como nunca antes, en los procesos políticos; los partidos han ampliado su base operativa y sus posibilidades de captación de clientelas partidarias, al nutrirse éstas de los viejos y nuevos liderazgos cívicos del nivel local. Las elecciones municipales presentes son un indicador de las dimensiones de la movilización política desde el nivel local.<sup>7</sup>

A partir del impulso inicial, el de la fase estatal de la propuesta de participación popular, van naciendo o partiendo propuestas de la ciudadanía, todavía muy diversas y dispersas en sus formas de expresión, en torno a las condiciones de su relación con el Estado. Éstas se orientan al tema de la distribución de los ingresos públicos, a la expansión, por este camino, de la clientela política y la funcionalidad, y, dentro de ella, del liderazgo social. Hasta ahora, el liderazgo social no superaba los estrechos límites de la vida comunitaria y sindical agraria. Se trata de liderazgos en proceso de expansión en sus dimensiones territoriales. Es el tiempo en el que se observa que muchas cosas pueden estar pasando desde abajo hacia arriba.

La racionalidad por la que el Estado es quien controla y dirige el proceso con su propia lógica está sufriendo importantes modificaciones. Aunque éste siga siendo el principal actor de la escena, su lógica y racionalidad sufrirán importantes impactos desde abajo. Frente a una iniciativa vertical procedente del gobierno, comienza a gestarse un proceso, todavía invisible en la mayor parte de los lugares, en el que la perspectiva es inversa: es el camino desde la sociedad local hacia el Estado y donde uno de los ejes principales es el poder local, la gestación de espacios locales, el desafío de la ca-

---

7 Las elecciones municipales afectan a 314 municipios; entraron en la contienda 19 partidos políticos; cada uno de ellos debió confeccionar una lista con aproximadamente siete candidatos y sus suplentes, más los aspirantes a los mismos. Para cubrir dichos puestos, se ha movilizado una gran masa de candidatos políticos; se trata de la mayor movilización política de la historia de Bolivia. Según la Corte Nacional Electoral, a tres días de las elecciones, están en la contienda electoral final 25.000 candidatos en las listas municipales de todo el país.

pacidad local para enfrentar los temas que impulsó el Estado y otros no planteados. Lo importante, en todo este proceso naciente, es resaltar que se trata de un desarrollo endógeno en el marco de planes y propuestas exógenas. En dicho marco, lo local es lo que comienza a definirse de mil formas diversas y nada acabadas.

### **Las reformas descentralizadoras**

Dos fueron las principales reformas orientadas a crear nuevas condiciones legales para la modernización del Estado: de sus relaciones con la sociedad, de la distribución de los recursos, del desarrollo local y de la articulación de las políticas sociales. Con ellas, se establecieron las bases para una modernización de la administración estatal y, por ellas, se despiertan expectativas para complementar y profundizar la democracia participativa en la ampliación administrativa del ámbito del poder municipal.

Por la amplitud de temas y aristas que implica la temática, se enfoca, en este artículo, un aspecto particular bastante esclarecedor del proceso: la descentralización de las inversiones sociales. Este ángulo permite observar el conjunto del proceso de la descentralización. La infraestructura social (educación, salud, cultura, deportes, entre los sectores más importantes) no sólo tiene impacto en la gestión de los servicios sociales, sino que, además, permite ejemplificar, más que otros sectores, la naturaleza de la nueva relación entre el Estado y la población.

Dos aspectos centrales permitirán apreciar el curso de la descentralización en Bolivia; variables que permiten apreciar la descentralización de la inversión social. Ellos son: el marco legal y los mecanismos de financiamiento.

### **El marco legal e institucional de la LPP**

La LPP (ley 1551) y sus correspondientes decretos reglamentarios, así como la Ley de Descentralización Administrativa, establecen un marco legal e institucional para la implementación de un modelo de descentralización, en el que resaltan tres aspectos que potencialmente favorecerían la inversión de infraestructura social, pero que también pueden trabar su desempeño.

### **Se transfiere la infraestructura social a los municipios**

Se transfiere a los municipios la propiedad, el mejoramiento y la ampliación de la infraestructura social y equipamiento necesarios para la provisión de servicios de educación, cultura, salud, deportes, vivienda, caminos vecinales y otras facilidades de carácter productivo. Estas transferencias se refieren a hospitales de segundo y de tercer nivel, hospitales de distrito, centros de salud y puestos sanitarios dependientes del Ministerio de Salud. En lo que se refiere a educación, se les transfieren los establecimientos de educación inicial, primaria y secundaria, así como las bibliotecas, los museos y otras dependencias del gobierno nacional, con excepción de aquéllas consideradas patrimonio nacional y de jurisdicción de las universidades. La totalidad de campos deportivos y polifuncionales es también transferida, con excepción de aquellos destinados a prácticas de tipo nacional y/o internacional. Asimismo, los gobiernos locales detentan responsabilidades en la provisión de servicios sociales referidos a desayunos escolares, programas de género, etc. El gobierno nacional es el responsable de las políticas nacionales en estos sectores, así como de definir las normas técnicas. El pago de haberes al personal docente, administrativo y técnico especializado es responsabilidad del gobierno nacional, lo que mantiene el principio de unidad en la prestación de servicios sociales (ley 1551, Art. 13 y 14).

### **Recursos para los municipios**

Se distribuye, a título de coparticipación, el 20% de los recursos originados por la recaudación de tributos nacionales de renta interna y renta aduanera, para su posterior distribución entre los 311 municipios, que son los gobiernos locales recién creados<sup>8</sup>. La distribución de estos recursos está en función del tamaño poblacional de cada jurisdicción territorial municipal (recursos de coparticipación). Adicionalmente, las atribuciones de recaudación y gasto de los impuestos sobre propiedad rural, inmuebles urbanos y vehículos automotores pasan a ser exclusivamente de dominio municipal (recursos propios).

---

<sup>8</sup> Actualmente, añadidos los municipios de frontera que se han creado con estatuto especial, suman 314 los municipios del país. El territorio del municipio se define como el de la sección de provincia, la que es, a su vez, parte del departamento.

### **La participación de la sociedad en la planificación municipal**

Las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs)<sup>9</sup> participan en las decisiones de gasto público local, así como en la fiscalización y el control de las acciones. Para ello, se establece el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas del área rural y de las juntas vecinales en el área urbana; finalmente, se asignan responsabilidades y derechos sobre las acciones locales a las mismas. (ley 1551, capítulo II).

El proceso de planificación local, contempla a toda la población, a través de sus Organizaciones Territoriales de Base, como actores potenciales del diseño y la gestión de su propio desarrollo. El marco legal básico se encuentra en la ley 1551 del 20 abril de 1994 y se consolida en la Norma de Planificación Participativa Municipal, emanada de la Resolución Suprema No. 216961, del 14 de marzo de 1997. En esta resolución se establecen los lineamientos esenciales del sistema de planificación local, los cuales se pueden resumir en:

- El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) es la base y el pilar fundamental del proceso de planificación y se constituye en el resumen de la demanda social local priorizada.
- El PDM está constituido por el diagnóstico, la visión estratégica y la programación quinquenal o de mediano plazo.
- En el PDM se deben integrar y articular las propuestas distritales, cantonales, comunales, vecinales, etc.
- Después, en la elaboración de la propuesta, se debe incluir a toda la población, a través de los representantes de las organizaciones territoriales de base, asociaciones comunitarias y del comité de vigilancia.<sup>10</sup>

---

9 Comunidades indígenas originarias del occidente del país, los sindicatos campesinos, las organizaciones territoriales indígenas y las juntas de vecinos, entre las más importantes. El sindicalismo campesino rechazó en 1994 este denominativo genérico por intuir que, con ello, se desconocía la estructura de la organización.

10 El comité de vigilancia, constituido por representantes de las organizaciones territoriales de base, tiene la responsabilidad de hacer el seguimiento a la POA. El alcalde debe rendir informes periódicos para tal efecto. El acceso a los recursos de contraparte provenientes de los fondos y programas nacionales estará sujeto al cumplimiento estricto de esta norma. En adelante se les llamó "organizaciones comunitarias".

## Mecanismos de financiamiento de la inversión municipal

Además de los recursos de coparticipación, arriba descritos, se identifican nuevos recursos para los municipios y se genera una estructura institucional para su administración, ejecución y control. La ley de participación popular, la ley de descentralización administrativa y la ley de inversión pública, definen los siguientes mecanismos e instrumentos que los municipios tienen en materia de financiamiento de la inversión.

*Recursos del tesoro.* Estos son administrados por el gobierno central y transferidos a instituciones de su dependencia y al fondo de compensación<sup>11</sup>, creado por la Ley 1551. El acceso a estos recursos por parte de los municipios se enmarca en la modalidad de cofinanciamiento.

*Recursos específicos de las entidades públicas.* Estos recursos son administrados y percibidos de acuerdo a disposiciones legales vigentes, que les permiten financiar su presupuesto de inversión. Para el caso de los municipios, estos recursos son los asignados como coparticipación por la ley de participación popular y los considerados como recursos propios<sup>12</sup>.

*Recursos externos.* Son los contratados por el sistema nacional de inversión pública (SNIP) de instituciones de financiamiento externo y de la cooperación internacional. Existen dos modalidades: crédito y donación. La primera ofrece recursos a través de los fondos de desarrollo e inversión –generalmente son financiados por organismos multilaterales, como el BM, el BID, etc.–; la segunda es otorgada directamente a los municipios por agencias bilaterales (GTZ, ASDI, etc.).

*Otros recursos.* Son los que provienen de la comunidad, de ONGs o de instituciones privadas, las cuales apoyan al municipio en sus distintas inversiones bajo la modalidad de cofinanciamiento.

*Los fondos de desarrollo e inversión.* Canalizan gran parte de los recursos originados en créditos y se constituyen en instrumentos de primera línea pa-

---

11 Es un fondo mediante el cual el gobierno central compensa a las regiones (departamentos) cuyo nivel de regalías por habitante esté por debajo del promedio nacional. La compensación está a cargo del Tesoro General de la Nación, y tiene un monto que permite a la región alcanzar el promedio nacional.

12 Impuestos a la propiedad de bienes, a la transferencia de inmuebles y vehículos, a las tasas por la prestación de servicios públicos y patentes a los municipios. Además, también dispone la transferencia del 20% de la renta nacional coparticipable, sobre la base de criterios de reparto per cápita.

ra alcanzar los objetivos de la política del gobierno nacional en el nivel global y, con más especificidad, en el sector social.

*Fondo compensatorio departamental.* Fue creado para reducir las brechas entre regiones. Para ello se usaron las regalías departamentales provenientes de la explotación de los recursos naturales. Beneficia a todos aquellos departamentos que no alcancen el nivel promedio nacional de regalías per cápita. Así, se compensa a las regiones con menos recursos naturales.

Se establece que el 90% de los recursos de coparticipación deben ser destinados a la inversión social o productiva, sin ninguna restricción intersectorial, y que sólo el resto podrá ser utilizado en forma de gasto corriente. Esta limitación se redujo posteriormente al 85% (ley 1702, del 17 de julio de 1996). Con ello se “condicionan” las transferencias para adecuarlas a los objetivos nacionales. Los recursos municipales son utilizados como cofinanciamiento o como recursos de contraparte local y permiten al municipio, en muchos casos, apalancar otros recursos financieros. En este contexto, los fondos de desarrollo e inversión, los organismos de cooperación internacional, las ONGs y la Iglesia acrecientan su importancia como agentes financieros locales.

### **Descentralización administrativa**

Se aprueba la LDA, después de que el gobierno estuvo concentrado, más de un año, en la implementación de los municipios. Para ello, contó con un apoyo masivo de la cooperación internacional, a pesar de haber soportado un reclamo extenso de políticos, intelectuales y dirigentes cívicos regionales, ante el intento de querer sustituir la descentralización por la municipalización. Se aprueba la LDA y, en su implementación, se nombra al prefecto como representante del Presidente de la República; le acompaña un consejo departamental, nominado por las alcaldías del departamento. Su estructura viene a ser una suerte de expansión del Ejecutivo nacional, y se caracteriza, también, por ser una instancia política de gobierno, a pesar de que su definición debía ser técnica, como corresponde a un mecanismo de descentralización administrativa.

El gobierno central es el responsable de las políticas nacionales, así como de definir las normas técnicas, de modo que se mantenga el principio

de unidad en la prestación de servicios sociales. La implementación de estas responsabilidades está a cargo de las prefecturas.<sup>13</sup> Éstas deben administrar, supervisar y controlar, por delegación del gobierno nacional, los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de educación, salud y asistencia social en el nivel regional, tal como lo señala la ley 1654. En cuanto a las inversiones, las prefecturas tienen atribuciones que hacen, sobre todo, la formulación y la ejecución de programas y proyectos consignados en el marco del plan departamental de desarrollo, entre las que se encuentran la construcción y el mantenimiento de carreteras, caminos secundarios y aquellos proyectos concurrentes con los gobiernos municipales. Estas funciones se complementan con las funciones asignadas a la Secretaría Departamental de Desarrollo Humano, a través del D.S. 24206 de organización del Poder Ejecutivo en el nivel departamental; en el mismo se asignan funciones relacionadas con la formulación y la ejecución de programas y proyectos en materia de salud, educación, cultura y deportes.

Las prefecturas, según este conjunto de normativas, deben canalizar recursos de inversión en el nivel regional. En la reglamentación de la ley 1551<sup>14</sup>, se habla además de la cooperación técnica que el nivel nacional debe prestar al municipal en temas de equipamiento y otros afines, incluidos los de administración y mejoramiento de la infraestructura en salud y educación.

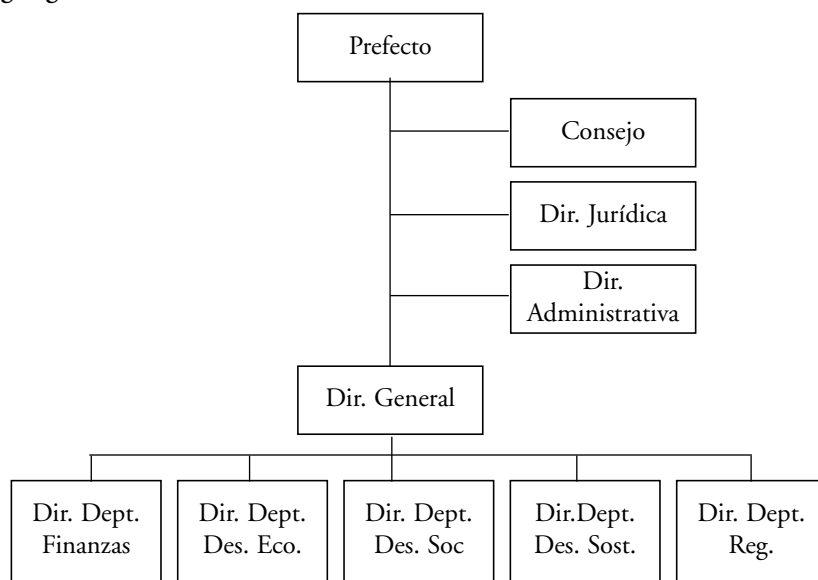
---

13 El prefecto del departamento es nombrado directamente por el Presidente de la República. En el anexo 2 hay una descripción de la estructura funcional de las prefecturas.

14 Artículo 21, ley 1551.



**Organigrama de Prefectura**



**Los principales avances**

De las transformaciones impulsadas por las leyes de participación y de descentralización administrativa, ¿cuáles han sido los resultados y los impactos en la población beneficiaria? ¿Cuáles, los impactos en la implementación de las políticas?

Frente a las definiciones legales e institucionales, las realidades son procesos en marcha más que realizaciones acabadas o puntos de llegada consolidados. En lo administrativo, se ha generado un marco legal e institucional que plantea desafíos que definen la situación actual del proceso de descentralización.

En términos generales, la situación ha mejorado, así como las perspectivas futuras para la implementación de las políticas. Las condiciones locales para la inversión en infraestructura mejoraron sustantivamente, así como también la capacidad local para responder a las exigencias de las políticas nacionales.

Desde la perspectiva de la gobernabilidad, se presentan avances importantes en tres campos, los que auguran resultados promisorios para el proceso de municipalización, al mismo tiempo que plantean serios desafíos. Desde el punto de vista de las políticas sociales, foco elegido en este artículo, los principales avances se medirán en torno a las nuevas estructuras legales e institucionales, los nuevos mecanismos de financiamiento y las innovaciones aplicadas en los municipios. Estas últimas miden la capacidad innovadora del municipio, con lo que se puede observar el cruce entre la iniciativa del Estado central y el desarrollo de capacidades locales.

- Las nuevas estructuras institucionales y legales han permitido un nuevo papel del municipio, así como la incorporación de nuevos recursos institucionales mejor coordinados entre sí.
- Más recursos financieros, aunque las nuevas funciones y las demandas históricas acumuladas desbordan todavía el techo presupuestario. De todos modos, al nivel municipal se ha producido una mayor equidad en la distribución de los recursos públicos.
- Los municipios han desarrollado innovaciones administrativas en la búsqueda de soluciones, al menos parciales, al techo presupuestario y para llenar los vacíos en la orientación de las propias políticas, lo cual, gracias al valor político de lo social y al impulso del liderazgo personal, ha sido positivo<sup>15</sup>.

Desde otra perspectiva, la de la sociedad y sus formas de apropiación de la ley, existen importantes avances en el terreno democrático y, sobre todo, en el de la participación social. No se trata de un proceso lineal, homogéneo y sin retrocesos. Por el contrario, el proceso de estatización y de politización de los movimientos sociales, de sus líderes y de sus reivindicaciones no está ausente de cambios introducidos al Estado y a los partidos desde la sociedad civil. Ésta está en proceso de reconstrucción y de reconversión de la cultura de sus relaciones –tradicionales y cuyos contornos no están todavía definidos– con el Estado, dada la alta fragmentación y la diferenciación de la práctica ciudadana.

---

15 Entendemos por innovaciones a muchas de las soluciones creativas que los municipios tuvieron que aplicar para resolver problemas en la implementación de la inversión, sean éstas estructurales, es decir, que afectan al proceso de las políticas, o *ad hoc*, es decir, que afectan a un caso concreto de la inversión. Sobre esta diferenciación, ver Blanes - Yáñez, 1999.

### **Avances en el marco de la gobernabilidad**

¿Cuáles han sido los principales logros en los aspectos legales e institucionales?

#### *Las estructuras legales e institucionales*

En Bolivia, las reformas referidas a la LPP y a la LDA han introducido desafíos muy altos, que afectan a todos los municipios, aunque a cada uno de forma diferente: los municipios pequeños, que nunca antes recibieron recursos ni responsabilidades, entraron en una etapa de fortalecimiento que empezó desde cero. Los municipios medianos ya habían desempeñado, de forma espontánea, actividades de inversión en el campo de la infraestructura social. Ahora, éstos se han visto frente a temas nuevos y/o a la necesidad de buscar otras formas para enfrentarlos. El aumento de la capacidad financiera en municipios medianos y grandes es sustantivamente alto, en particular el de los ingresos propios otorgados por las nuevas facultades de la ley de participación popular y por la participación de nuevos recursos financieros e institucionales.

La ley de participación popular y la de descentralización administrativa crearon condiciones para el fortalecimiento municipal en sus funciones tradicionales y para la satisfacción de las demandas, tanto de las políticas como de la población, con lo que se incluyeron nuevos actores y nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado.

La transferencia de la infraestructura social a los municipios agrandó su capacidad local, aunque las demandas y responsabilidades superan los recursos recibidos por coparticipación.

Además de que existen, en el ámbito local, más recursos institucionales, éstos cuentan con mejores condiciones de coordinación para el desarrollo local. El concepto de desarrollo local tiene ahora un marco institucional que puede ser muy positivo. Aunque no se puede generalizar en el caso de todos los municipios, existen indicios como para pensar que, al transferir nuevas responsabilidades a los municipios, muchos de éstos se han constituido en catalizadores de proyectos y recursos del Estado, de la cooperación y de terceros actores. Antes de la LPP, estos recursos institucionales y financieros es-

taban inarticulados, adolecían de superposiciones y de concentración en determinados problemas, con lo que se creaban vacíos que afectaban seriamente la cobertura poblacional. A partir de la LPP, el municipio es un punto de coordinación para la articulación de propuestas de desarrollo.

Articulado en torno al municipio, lo social tiene mayor valor, situación que concita más recursos en todo sentido.

Los municipios están actuando en temas de valor político y de mercado. Este aspecto, totalmente nuevo, transforma lo social en un tema de interés generalizado; ahora lo social es de alto interés político y tiene un “padrino” interesado. Lo social es visto por los municipios como el terreno más amplio para el ejercicio de las relaciones clientelares. Los líderes políticos encuentran, en el escenario municipal, un espacio de intereses fundamental para el sistema político. Sin oferta social, no habría campañas políticas. No obstante, los aspectos técnicos pertenecen a un segundo plano todavía descuidado, y los intereses políticos conducen a intervenciones muy coyunturales y puntuales.

Dentro de lo social prevalece todo lo referido a la infraestructura, ya que es mediante las obras físicas que lo social adquiere relevancia ante los líderes políticos y ante el sector privado. La infraestructura hace visible a lo social. Ello ha concitado a una buena cantidad de empresas privadas, ONGs y otros sectores económicos relacionados con la construcción, que están alimentados por el tema social.

Lo social, por su lado, se ha constituido en un tema articulador de actores sociales y de demandas más integrales, que incluyen ciudadanía, participación social, intereses empresariales, etc. Las comunidades campesinas están saliendo de una relación restringida a tal o cual institución individualizada; ahora la referencia municipal ha ampliado el escenario de sus relaciones sociales. Los líderes están transitando, de acciones comunales, hacia acciones municipales. En las áreas rurales y de pequeños centros urbanos, los municipios se constituyeron en mecanismos de Estado y dejaron de ser, como antes eran, mecanismos de carácter predominantemente cívico. Los diferentes actores y la ciudadanía han tomado conciencia de los derechos y deberes que pasan por la administración del municipio, al que enfrentan en la solución de sus demandas.

Ahora, más que antes, se pone de manifiesto la importancia de las capacidades técnicas y administrativas. Las exigencias que plantean, tanto las políticas sociales como las demandas de la población, no se corresponden con la capacidad técnica de los municipios, que necesitan unidades de políticas bien establecidas, que dependan, muchas veces, de una persona.

Mejoraron los resultados de los proyectos al incorporarse en ellos la participación de la población y los mecanismos de vigilancia. No se cuenta con información que permita estimar los resultados de las reformas sobre las políticas sociales, tanto en términos de cobertura como de calidad.

Ha aumentado, en términos generales, la cobertura poblacional de los servicios sociales básicos, sobre todo en los barrios periféricos, dada la expansión de infraestructura social en educación y en salud.

La implementación de la planificación participativa impulsa la movilización de la población para priorizar las obras de inversión y, aunque las obras priorizadas han sido aquellas referidas a las necesidades de infraestructura y equipamiento urbano, de forma secundaria han sido incorporadas las “mejoras en la infraestructura social”. Se ha observado cómo las comunidades compiten entre sí por obras ante la alcaldía, aunque obras –como escuelas y centros de salud– son de carácter mayor y no suelen entrar en los procesos de planificación participativa. Estas obras mayores, se ha observado, son iniciativas de las alcaldías, a las que la población se adhirió posteriormente.

¿Más desarrollo de la capacidad local? ¿Cuánto habrá favorecido la nueva estructura legal e institucional de la descentralización al fortalecimiento de la capacidad local para la satisfacción de sus demandas? En términos generales, los mecanismos legales e institucionales, sobre todo aquéllos de la LPP, han incorporado una serie de aspectos –que son muy positivos– para mejorar la capacidad local de respuesta para la satisfacción final de las demandas poblacionales. A pesar de que no existe todavía una medición de los impactos de las reformas estudiadas en las condiciones de vida de la población, como se mencionó, las nuevas condiciones objetivas son favorables debido a varios factores, sobre todo porque se han asignado responsabilidades a entidades muy concretas y cercanas a la población involucrada.

La participación vecinal, en los casos seleccionados, ha favorecido el que las obras sean más socialmente apropiadas por la población, lo que ha garantizado, en muchos casos, las condiciones de participación en las etapas

de gestión y seguimiento y control. Muchas de las obras de mayor dimensión física y financiera consideradas en el estudio sobrepasan la capacidad de las organizaciones de base (juntas vecinales) para identificarlas y priorizarlas. Ellas han sido ofertadas por la alcaldía. En estos casos, se ha observado la gran aceptación de la población.

#### *Los mecanismos financieros*

En relación con el impacto de los mecanismos financieros y técnico-administrativos de la descentralización, probablemente éste ha sido el campo de mayor impacto de las reformas y el que ha tenido mayores consecuencias positivas, en particular en la relación con la implementación de la infraestructura social.

Dos aspectos hay que tomar en cuenta en relación con los mecanismos de financiamiento: los fondos destinados a la inversión social y los fondos especiales para los sectores. Los primeros vienen por la vía de la coparticipación y son proporcionales al tamaño de la población, y los segundos dependen de la programación y la capacidad de gestión del municipio, el que deberá desarrollar proyectos específicos en el campo de la infraestructura social. En cuanto a los mecanismos de la cooperación internacional, no hubo cambios, y éstos dependieron de la capacidad de negociación de los alcaldes. Pero sí hay que señalar el aumento extraordinario de los recursos de cooperación multilateral y bilateral en relación con la implementación de la LPP.

El tema central de todos los municipios es el financiamiento. Para ello se canalizan recursos del gobierno central, en torno a los cuales se observa la emergencia de una gran brecha entre demanda de infraestructura social y financiamiento. Si bien este asunto existió siempre, ahora es visible y discernido de este modo por la población: como una injusticia en la distribución de los recursos. El techo financiero está establecido por el monto casi rígido que llega al municipio por la vía de la coparticipación de la LPP.

Otro aspecto es el que se refiere al carácter del destino de los recursos de los municipios, según éstos sean recursos propios, recursos de coparticipación u otros recursos que incluyen a los de la cooperación internacional, los fondos, las ONGs y similares. El proceso de planificación participativa reglamenta los recursos de la coparticipación, pero deja abierto el destino de los recursos propios, los que generalmente se suelen destinar a grandes obras

de infraestructura y desarrollo urbanos, y, sobre todo, a gastos operativos y de personal. Estos recursos son difícilmente fiscalizables. Su orientación hacia las políticas sociales queda en las manos del alcalde y su programación. Sobre ello no existe un mecanismo de control y seguimiento por parte de las organizaciones sociales. Los recursos de la cooperación están generando una serie de desafíos sobre la soberanía y la capacidad del Estado para ejecutar programas adecuados al desarrollo institucional, productivo y social.

La adecuación de los fondos de inversión y la creación de programas especiales para el financiamiento de inversión social han aumentado la capacidad de los municipios para enfrentar las demandas y han creado incentivos para usar mejor los recursos de la coparticipación y para apalancar otros recursos adicionales.

Los recursos propios pueden crecer extraordinariamente en muchos municipios mediante una mejora en la capacidad fiscal de ellos. En muchos municipios, estos fondos han sido destinados como palanca para recibir otros fondos provenientes de los fondos de inversión social, de préstamos y de cooperación.

Los fondos de inversión social han estimulado a los municipios a conseguir contrapartes financieras para lograr recursos adicionales a los de la coparticipación, y liberan así las presiones sobre los recursos propios.

### *Las innovaciones*

¿Qué son las innovaciones?

El concepto de innovación es entendido aquí, no tanto como una reforma del Estado, de su administración y de las relaciones entre el Estado y la sociedad, el cual mejora la gestión de las políticas –como se lo asume actualmente en varios documentos–,<sup>16</sup> sino como iniciativas y acciones encaminadas a optimizar y agregar valor a las reformas mismas. En muchos de los casos estudiados, se trata de innovaciones para resolver los problemas de implementación o de arquitectura institucional de las propias reformas, o simplemente para alcanzar los objetivos reales de las mismas.

16 CAMPBELL, Tim. *Innovations and Risk Taking. The Engine of Reform in Local Government in Latin America and the Caribbean*. World Bank Discussion Paper No. 357, Washington, 1997.

Los problemas en materia de inversión en infraestructura son abundantes y el proceso de descentralización, en sus dos niveles, presenta deficiencias importantes en materia de compatibilización entre políticas e inversión. Los fondos no están sincronizados con los municipios y con las prefecturas en la relación necesaria entre financiamiento, ejecución de las obras, participación de la población y aspectos técnicos y de diseño de las obras en relación con las políticas. En este sentido, muchas de las innovaciones se orientaron a corregir estos problemas y a dar coherencia a las obras de infraestructura en relación con las políticas, al ajustar muchas de éstas, aunque en algunos casos fueron más allá. I

En algunos municipios se inventaron maneras para sacar el mayor provecho social y político a los escasos recursos entregados por el gobierno nacional. De esta forma, se han observado innovaciones, tanto para resolver problemas, como para mejorar situaciones: la mayor parte de ellas son iniciativas creativas y personales del alcalde en su apropiación del marco legal. Por ejemplo, formas innovadoras de administrar y mejorar los parques de recreación, mejoras en el uso de infraestructuras, para lo cual no se cuenta con políticas nacionales, construcción de distritos municipales con alto nivel de identificación social territorial de los vecinos, a raíz de la administración y la programación de las inversiones<sup>17</sup>.

Las innovaciones suplieron varias de las deficiencias en el funcionamiento de los mecanismos establecidos. Las innovaciones generaron ideas, mecanismos y procedimientos que superaron los horizontes de las reformas. Las innovaciones fueron resultado del mayor interés de parte de los actores en la inversión social.

En las áreas analizadas, la mayor parte de los impactos positivos de las innovaciones son los siguientes:

- El conjunto de innovaciones ha permitido mejoras sustanciales en el desempeño administrativo de los proyectos, al ser transferidas, en muchos casos, experiencias que actores como las ONGs o las iglesias habían acu-

<sup>17</sup> En el estudio de Blanes-Yáñez, 1999, se identifica una serie de casos ejemplos de innovaciones, y se los clasifica en dos categorías: aquéllas referidas a temas coyunturales y aquéllas que definen y/o modifican las condiciones de las políticas mismas. Estos ejemplos fueron analizados en los municipios de Cochabamba y de Sucre.



mulado durante varios años. Los municipios han fortalecido su capacidad de gestión, al hacer uso de su inventiva en la búsqueda de soluciones, sobre todo en su ajuste a las necesidades de la población.

- Las necesidades financieras que enfrentan los municipios ante las crecientes demandas y responsabilidades transferidas han sido uno de los principales problemas que éstos han tenido que enfrentar. En la mayoría de los casos estudiados, éste fue uno de los problemas que detonaron la innovación, lo que permitió a los municipios contar con más recursos financieros y, además, optimizar mejor los recursos de que disponían. Los procesos de innovación han permitido no sólo acceder a recursos necesarios para la inversión en la infraestructura, como es el caso de las escuelas en Sucre, sino también han proporcionado recursos para su mantenimiento y la realización de nuevas inversiones, como en el caso de los parques de recreación en Cochabamba. Las innovaciones permitieron que los proyectos se autosostuvieran, tanto en términos financieros como de gestión.
- Formas de cogestión que facilitan no sólo el logro de recursos, sino el compromiso de la población con la infraestructura, lo que, a su vez, facilita, posteriormente, el tema del seguimiento y el control por parte de la misma población.
- Nuevas modalidades de administración, como la creación de una empresa autónoma destinada a administrar los parques. En este caso, es evidente la mejora no sólo en el servicio ofrecido, sino también en la identificación y el apoyo de los vecinos al proyecto.

Los casos estudiados<sup>18</sup> muestran cómo el llamado “tercer sector” es un campo que deberá ser más estudiado para la formulación de propuestas administrativas. El principal enemigo, en los municipios, es el atractivo de la administración directa y las posibilidades de evasión de control y fiscalización que ofrece. Formas asociativas que reciban delegación de funciones de parte del municipio no sólo pueden ser rentables y retribuir al municipio, sino pueden ser más operativas y fiscalizables, además de admitir formas particu-

---

18 Esta información ha sido extraída del estudio *Descentralización de la Inversión Social*, desarrollado entre CEBEM, de La Paz, Bolivia, y SUR, Profesionales de Santiago de Chile. Ver Blanes-Yáñez, 1999, y CEBEM-SUR, 1999.

lares de participación. El tema que hay que enfrentar es el de la tecnificación contra la politización de los recursos.

Una participación ciudadana más activa, en la mayoría de los casos, se observa como un cambio de actitud, que se traduce en la incorporación de la población a los procesos participativos, en un fortalecimiento de la voz, en la creación de mecanismos de comunicación con las autoridades, etc. Aunque la participación está todavía estancada en su fase de oferta estatal y de respuesta a la misma, hay más posibilidades de innovación, cogestión y seguimiento y control de las obras y otras inversiones.

Este breve resumen de los puntos centrales deja abierta una enorme agenda de temas por analizar para mejorar, en el futuro, la perspectiva de los programas de descentralización. Estos han enfocado, en los últimos años, la perspectiva del gobierno central en la aplicación de las políticas, así como la acción de los partidos políticos para no perder su vínculo con los actores sociales en el proceso de modernización y de reformas. Mientras, la perspectiva de las iniciativas surge desde abajo y apunta al desarrollo de la capacidad local, lo que implica recursos, adecuación de las políticas a las necesidades, manejo de oportunidades, desarrollo productivo, etc.

### **Impactos sociales y políticos**

Este campo es el menos estudiado en Bolivia, aunque ya existen estudios iniciales que vienen planteando preguntas importantes para medir los impactos en el campo de la sociedad. Al respecto, se está hablando del crecimiento de élites en el proceso de la implementación de la ley de participación popular. En las comunidades tradicionales, está en marcha un proceso de apropiación de la ley para redefinir los objetivos de la misma, en función del fortalecimiento de los papeles tradicionales de las comunidades y de sus líderes. Las investigaciones se preguntan sobre la posible desestructuración de las comunidades y los sindicatos campesinos, el debilitamiento de las autoridades locales y de los lazos de solidaridad entre comunidades y la reconversión de las territorialidades originarias en otras más circunscritas a lo municipal. Estudios específicos sobre los impactos en las comunidades tradicionales y en los pueblos indígenas se han desarrollado en los últimos años (Blanes-Serrano 1999, Canqui 1999, Kudelca 1999, Hoyos-Blanes 1998).

En términos muy generales, y sujeto todo a una revisión más detallada, nos arriesgamos a mencionar algunos de los principales impactos de la LPP.

- Las reformas modernizadoras en el campo económico y en el aparato del Estado han demolido los viejos actores sociales, los que agonizan a través de fuertes impulsos de supervivencia, y totalmente lejos de encontrar nuevos cauces. El sindicalismo, tanto obrero como campesino, carece de capacidad innovadora frente a los desafíos actuales que implica el desarrollo de la capacidad de negociación. Ya no pueden imponer situaciones al estilo de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia.
- La visibilidad creciente de otros actores, durante los últimos años, se debe, más a la ausencia de las viejas centralidades que a la propia fuerza de éstos en la escena, ya que la presencia de estos últimos es esporádica y dispersa, y no siempre implica impactos en la política o en el resto de la sociedad. Se han incrementado las prácticas participativas en todos los niveles del país y se han roto muchos diques de tipo autoritario, tradicional y de generación, que las contenían. El nivel de desarrollo de dichas prácticas corresponde al nivel de desarrollo de su ciudadanía, generalmente la pequeña comunidad.
- Las prácticas observadas son muy diversas y heterogéneas, debido a la ampliación de los actores que intervienen, a los espacios de participación y a los contenidos. Ello debilita las posibilidades de formación de redes de solidaridad y crecimiento de un tejido social amplio.
- Destaca la participación política frente a otros niveles de participación; le sigue la participación social y, de forma muy diferenciada, la participación civil.
- Las organizaciones tradicionales van perdiendo legitimidad y alcances en la representación de sus prácticas, mientras, por otro lado, se va produciendo una renovación de nuevos espacios. Los actores sectoriales siguen con fuerte presencia, pero con un fuerte retroceso en su importancia.
- El territorio municipal comienza a recrear las formas de participación, camino que probablemente no es irreversible. Es muy lenta la constitución de territorios en términos sociales y políticos; el proceso es aún muy lento y adolece de muchos problemas.

- El discurso del Estado y de los partidos políticos en el gobierno tiene, como eje de racionalidad, la subordinación de las formas de participación social a las políticas. La racionalidad de este discurso es imperativa en muchos casos; se trata de las condiciones de participación en el Estado. Se trata de un proceso de estatización de la práctica social. Son las reformas del Estado y no de la sociedad; es la oferta del Estado que se adelanta paternalmente a la sociedad.
- Por el lado de la demanda social, la tendencia general apunta a anidar en los espacios marcados por el Estado. Ello es un indicador de las bajas condiciones de autonomía de los actores sociales. La capacidad para construir espacios públicos no estatales ha descendido en la medida en que el Estado se ha vuelto protagonista.
- El tejido social es todavía poco denso y las organizaciones están todavía muy desarticuladas, incluso con relación a sus territorios de referencia. La municipalización y las nuevas reglas de relación con el Estado han modificado las relaciones entre instituciones de la sociedad, en su perspectiva de mayores articulaciones sociales y de construcción de lo público no estatal.
- La relación entre oferta y demanda de participación se expresa en una inducción de la demanda por parte de la oferta estatal. La elaboración de una demanda estratégica está todavía lejos, en la medida en que persiste la forma de planificación por obras en las comunidades, implementada por la LPP. La demanda es de obras y no de estrategias, porque ésa es la oferta del Estado: distribuir recursos en forma de obras puntuales.
- Las experiencias de cogestión tradicionales están en retroceso y comienzan, muy tímidamente, experiencias nuevas. No hay acumulación de experiencias en este campo. Las nuevas formas de Estado, en el ámbito local, todavía no han logrado involucrar a la población en torno a arreglos de cogestión. Una de las posibles razones es el predominio de las relaciones clientelares y paternalistas por parte del Estado.
- Existen grandes desequilibrios entre la demanda y sus resultados, debido a la baja capacidad, tanto financiera como de gestión, por parte del Estado; a raíz de ello, los caminos de diferenciación social están expeditos, así como el clientelismo social y el desencanto respecto de las reformas y ofertas de participación.

En términos generales, se ha incrementado, aunque de forma muy incipiente, la conciencia de los derechos ciudadanos, sobre todo en el nivel local. El problema central es que no existe un desarrollo similar de las condiciones para dichos derechos reales. Además, no existe un horizonte claro de posibilidades reales para dichos derechos, ni la posibilidad, igualmente real, de convertirlos, de demandas, en realidades.

Muchas prácticas participativas se han convertido en moneda de cambio para la negociación política de las demandas, con lo que se han fortalecido los impactos disgregadores y diferenciadores. Las propias demandas adquieren un carácter más bien virtual de políticas en manos de líderes y de otros intermediarios. Así, parecería, a veces, que la LPP es un asunto de políticos y no de la sociedad civil.

De todos modos, y a pesar de las tendencias mencionadas, en general, las prácticas participativas han contribuido a la mejora de las condiciones de vida y a la ampliación de los horizontes reales de necesidades; se han incorporado derechos reales a las nuevas satisfacciones.

El incremento de la conciencia colectiva sobre los derechos y las dificultades para satisfacerlos –sobre todo la expansión demográfica de la participación política– enfrenta a los partidos con la sociedad al ser éstos visualizados como mecanismos de corrupción. Con ello, la democracia representativa va siendo, cada vez más, cuestionada y pierde legitimidad. Mientras tanto, la democracia participativa se va constituyendo en una demanda cada vez más generalizada.

Las prácticas participativas están atravesando un momento de cambios y ambigüedades, particularmente por la falta de mecanismos y herramientas adecuadas de participación. Frente al derecho reconocido, no existen mecanismos reales y operativos.

Sobre las perspectivas de la participación ciudadana, el futuro de la sociedad civil depende, en gran parte, de la correlación que se vaya estableciendo entre las instituciones funcionales tradicionales y las nuevas formas de organización territorial. Al respecto:

- Las organizaciones funcionales seguirán siendo importantes en países como Bolivia, donde la organización territorial es todavía débil. La modernización y el fortalecimiento de las formas de negociación son importantes para estas organizaciones. Un mecanismo inadecuado y que requiere de una transformación total es el Ministerio de Trabajo.

- La organización territorial y sus instituciones –todavía muy débiles– ocuparán un lugar importante en el futuro. En consecuencia, habrá que prestar mayor atención al surgimiento de liderazgos territoriales, lo que implica conciencia socializada de los cambios y medios e instrumentos para la gestión de dichos liderazgos. En este sentido, la territorialización del liderazgo es una urgencia debido a que, en el futuro, gran parte de las relaciones con el Estado –no todas– pasarán por la administración territorial.
- La implementación de la LPP ha implicado una movilización social y política masiva de la población, sin precedentes, y a muy pocos años de la restauración de la democracia. En aquellos espacios más alejados, el impacto será mayor en términos relativos –en el mediano plazo– si sigue así el proceso, ya que, en las ciudades, la ciudadanía política estaba más cerca de la social.
- La población está impulsada a vivir su conciencia ciudadana en niveles superiores, lo que hace que la conciencia comunitaria sea importante, pero en estrecha relación con otro nivel, como es el del municipio. Ello pasa por la pérdida de importancia de las formas de ciudadanía más restringidas y encapsuladas de la comunidad.
- La estructuración de niveles inmediatamente superiores a la comunidad, como es el distrito municipal, tanto en las ciudades como en las áreas rurales, sin generalizar, es un espacio importante que se debe tener en cuenta en los futuros procesos de desarrollo social, de redes de solidaridad y de planificación estratégica.
- En el caso de las ciudades grandes, el municipio es un espacio de referencia demasiado grande para la movilización social, por lo que no es adecuado para la generación de tejidos sociales, particularmente para los sectores más pobres. Éstos deberán aprender el ejercicio de la ciudadanía urbana en el distrito urbano, con la condición de que los distritos dejen de ser instrumentos meramente políticos y logren mayores desarrollos administrativos y técnicos.
- En los municipios predominantemente rurales, el tema del distrito es más bien sinónimo de segregación y de diferenciación negativa, por lo que el municipio –dígase alcaldía y, más aún, alcalde– se va constituyendo en el centro de racionalización de todo, con la pérdida de importancia de relevantes territorios social y políticamente constituidos. En este

sentido, la revisión del sentido del distrito deberá incluir la articulación de elementos socioculturales, como base para su constitución.

- Los pueblos indígenas tienen niveles de organización territorial diferentes al resto, lo que, en muchos casos, es fundamental para su relación con el Estado y con la sociedad. En general, los pueblos indígenas del Oriente, y, en parte, también algunos casos del Occidente, mantienen territorialidades sociales y culturales que podrían ser un gran potencial para el desarrollo de la ciudadanía y de tejidos sociales ricos. En estos casos, el municipio en su actual definición –sección de provincia– no siempre es funcional para su desarrollo, ya que existen fuertes inconsistencias con el ordenamiento territorial imperativo de la LPP. Se deberá poner mayor atención a los niveles territoriales originarios, en muchos casos supramunicipales, y desarrollar formas de organización y de vinculación al municipio para cada caso.
- La capacitación, para los niveles intermunicipales, y la formación de liderazgos en esos niveles son importantes para los próximos años, con lo que cobra importancia el restablecimiento de niveles de concurrencia para la gestión territorial en que intervengan la sociedad civil y el Estado. Existen experiencias que no han sido recogidas por la LPP, pues, en esta etapa, el Estado está más interesado en una implementación homogénea y estándar.
- Se percibe que, en un futuro próximo, los conflictos entre vecinos y campesinos o indígenas de los municipios predominantemente rurales se pueden agravar, con lo que se debería poner el énfasis en la planificación y la organización estratégica. En este sentido, es fundamental el desarrollo de experiencias de gestión en temas específicos del desarrollo local.
- La identificación de intereses territoriales, municipales o intermunicipales, que lleve a la formación de redes de solidaridad o de gestión es un tema estratégico para la construcción de la conciencia cívica y la participación social.
- Las estrategias orientadas a desarrollar la capacidad local probablemente serán, en los próximos años, el eje central de la relación entre el Estado y las organizaciones sociales y económicas. Ello implica innovar los procedimientos de gestión, donde el Estado no sea el protagonista excluyente.

Con respecto a la LDA, no se han realizado estudios desde esta perspectiva, aunque, en evaluaciones recientes sobre el papel de los consejeros departamentales, ya hay indicios del bajo impacto de esta ley (Barragán, 1998). El principal problema es que la prefectura no ha logrado superar el carácter político clientelar dependiente del gobierno central, sin haberse podido constituir en un mecanismo técnico de desconcentración y de generación de capacidades en el nivel departamental. Al contrario de los municipios, donde se puede percibir un proceso de articulación de prácticas sociales y de procesos de fortalecimiento, en el nivel departamental todo está concentrado en la capital del departamento y con fuertes presiones de parte de la lógica de la distribución de cuotas partidarias en el sentido y la práctica de la administración. El nivel departamental puede ser, hoy en día, el lado más débil de las reformas del Estado.

### **Los desafíos**

Los estudios de casos y otros informes reportan una serie de campos en los cuales existen enormes desafíos para mejorar la situación actual, así como para avanzar en el desarrollo de la capacidad local, tanto en los mecanismos de gobierno como de la propia sociedad civil<sup>19</sup>.

Se dividen los desafíos en dos grandes bloques: el primero se refiere a las relaciones entre el Estado y la sociedad, así como al desarrollo de éstos y sus instituciones en el marco de la democracia, y, el segundo, se refiere a la gobernabilidad. En este sentido, en torno a los siguientes puntos, se plantean los principales desafíos pendientes para mejorar tanto la capacidad local como las condiciones en que se desarrolla la sociedad.

---

19 Un análisis detallado y en profundidad sobre los impactos de la aplicación de la LPP en las comunidades tradicionales del país se encuentra en la reciente investigación "Mallkus y Alcaldes", de José Blanes y Rolando Serrano (Blanes - Serrano, 1999). En relación con los ámbitos urbanos, existen consideraciones en Blanes, 1999b.



*Todavía es grave el problema fiscal  
financiero de los municipios*

En primer lugar, las distancias entre municipios pequeños y grandes son muy considerables, y las brechas están agrandándose en materia de recursos propios. Aunque la LPP crea mecanismos de equidad, en la implementación se inician procesos de diferenciación de nuevas dimensiones.

El otro problema en este campo es el del endeudamiento. Por un lado, los grandes municipios han creado situaciones de endeudamiento difícilmente solubles, que dan pie a que el gobierno central intervenga con dudosas condiciones de éxito, y a procesos de intervención en la autonomía municipal. El gobierno central difícilmente podrá controlar los actuales niveles de endeudamiento, que en el momento actual superan el 25% de los ingresos corrientes.

*La conducción del proceso requiere un Estado central fuerte*

Dada la extrema diferenciación que existe entre municipios, es inviable un proceso homogéneo en la utilización de los instrumentos en aplicación: no sólo en relación con los mecanismos de administración de recursos fiscales, de administración de personal y otros, sino, sobre todo, en materia de capacidad de planificación y de ejecución de las inversiones necesarias. Particularmente, el problema se manifiesta en la capacidad de incrementar sus recursos propios por la vía de la recaudación. Todo ello implicaría un Estado central con capacidad para implementar la LPP de forma diferenciada, progresiva y concertada. Ello se ve obstaculizado por una administración central progresivamente débil en los últimos años y una obvia debilidad endógena en los municipios para resolver sus propios problemas. En este camino, el incentivo a las iniciativas creativas en el campo del desarrollo local debería ser una meta importante en la conducción del proceso desde el gobierno central, particularmente en los municipios más pequeños.

*Resolver los problemas de subsidiariedad  
entre los diferentes niveles de gobierno*

Estos problemas se refieren a la estructura del marco legal, es decir, a la arquitectura institucional de las reformas. La interrelación entre los niveles local y regional plantea problemas de correlación que impiden una relación fluida entre el nivel municipal y el departamental. El primer nivel deriva de la elección directa; el segundo, de la designación tanto del Presidente de la República como de las nominaciones de los municipios y del departamento. Hasta el momento, no se han podido desarrollar experiencias de articulación de los planes de desarrollo municipal con los departamentales. Ello se debe no sólo a las debilidades inherentes al proceso de implementación, sino también a la estructura institucional y legal de las leyes analizadas.

De la solución de este problema depende buena parte de las condiciones para aumentar la capacidad local. No se pueden encontrar los esfuerzos de desarrollo institucional local con los mecanismos superiores. Como consecuencia de ello, la desarticulación entre inversión y políticas sectoriales es un problema serio para el pleno desarrollo de la capacidad local, que se deriva de esta estructura legal.

*Dificultades para la planificación estratégica  
y coyuntural: articulación de lo micro con lo macro*

Aunque los mecanismos legales financieros han ampliado la capacidad municipal para la inversión en infraestructura, en la práctica no existe coherencia de la acción de emergencia, que predomina en casi todos los municipios, con una visión estratégica. Los municipios pequeños y medianos, principalmente, quedan todavía librados a las dinámicas sociales de priorización de obras urgentes y reparaciones o mejoramientos puntuales. Para las obras de sentido estratégico, falta una capacidad institucional que permita superar el nivel de discernimiento del alcalde. A ello contribuye, además, el enfoque en participación social y en la identificación de la demanda, junto con la debilidad de los procesos de planificación macro urbana y rural, que ha llevado al predominio de una planificación para lo coyuntural y de emergencia. Ello se agrava por la extraordinaria acumulación de necesidades en los municipios, a todo nivel, particularmente en lo social.

El principal desafío actual, después de un período de soluciones de emergencia, será fortalecer la visión estratégica con la incorporación de los niveles micro sociales y su articulación con los macro urbanos. La planificación estratégica enfrenta serios problemas en las ciudades mayores (Blanes, 1999). La planificación participativa sorprendió a todo el país y puso en apuros a muchos municipios. Se encontraron, al mismo tiempo, con la necesidad de articular las necesidades y aspiraciones micro frente a demandas de tipo macro, sin poder asumir, por las urgencias de las demandas primeras, una visión de mediano plazo un poco más estratégica. Tuvieron que asumir enormes infraestructuras, como hospitales generales, para prestar servicios a una población que, incluso, excedía a la que habitaba los límites del propio municipio. Entre los municipios medianos, como es el caso de Cochabamba y Sucre, se presentaron también estos problemas: se recibe la infraestructura sin poder tomar decisiones en la formulación de las políticas.

*Resolver el déficit de capacitación en planificación y gestión social, así como de su institucionalización dentro de marcos de flexibilidad*

Una sugerencia y a la vez una demanda de los técnicos de los dos municipios estudiados (Blanes-Yáñez, 1999) ha sido el fortalecimiento técnico de las políticas sociales en el municipio, para que éste pueda ser un adecuado interlocutor con el gobierno nacional. Esta tarea deberá ser asumida por cualquier programa de fortalecimiento de la gestión social descentralizada.

La mayor parte de los programas de fortalecimiento institucional no ha contemplado todavía la formación de planificadores sociales en los municipios. Los principales esfuerzos están orientados a la instalación de los sistemas nacionales de planificación, contabilidad y administración de recursos. Una dificultad que enfrentarán los programas de capacitación en planificación es la falta de continuidad institucional, la cual es todavía muy baja.

En estudios realizados, se ha observado que los mayores éxitos e innovaciones dependieron, fundamentalmente, del carisma del alcalde o de la acción de un funcionario excepcional, pero, al mismo tiempo, aislado del conjunto de la administración municipal.

Los municipios no cuentan con especialistas de experiencia en el tema de la gestión social, lo que impide una relación estrecha entre la política so-

cial y las responsabilidades de infraestructura. Los alcaldes han respondido a la presión social y política, y han tratado de ajustar el proceso de inversión al ámbito político y social de la participación. Ello, siempre dentro del parámetro de los gastos del municipio, que se rige por lo mínimo necesario para cumplir con los requisitos de ley.

#### *Carencia de indicadores de gestión social*

En este tema, las mejoras futuras y los programas de fortalecimiento deberían desarrollar indicadores de gestión social integral, que muestren la satisfacción general de la población por sus condiciones de vida y, al mismo tiempo, indicadores, sobre todo cualitativos, de gestión social. Es evidente que los indicadores cuantitativos, similares a los índices de desarrollo humano, no sirven a la población y no son indicadores de nada concreto; por todo ello, es muy dudoso su aporte para orientar las reformas de las políticas sociales.

Se requieren indicadores que midan la percepción de la gente sobre su situación; de lo contrario, la participación popular se convertirá en un mecanismo vacío y fundamentalmente contestatario, pero no de articulación de demandas y de apropiación de las reformas. La apropiación social de este tipo de indicadores es un medio imprescindible para fortalecer a la sociedad civil y su participación eficiente, como tal, en el municipio.

La mayor parte de las evaluaciones de la implementación de la LPP se refiere a los avances desde la perspectiva del Estado y de sus funcionarios. Todavía son pocos los estudios que se están haciendo y que resultan en conceptos e indicadores de fácil manejo por parte de la sociedad, y que, además, sirvan de guías para una apreciación de los avances y retrocesos, y para identificar aquellos temas de los cuales se están apropiando socialmente.

#### *Fortalecer el papel del municipio como aglutinador de voluntades y soluciones*

El rescate del sentido de municipio frente al de alcaldía es un desafío de muy largo alcance y que marcha paralelo a la lentitud del nuevo ordenamiento

territorial de países como Bolivia, en transición, del centralismo excluyente, hacia procesos de incorporación administrativa e inclusión social. Bolivia acaba de iniciar el proceso y se ha caracterizado, tradicionalmente, por una extraordinaria debilidad institucional estatal.

Este es el punto de partida, en que el municipio, como expresión inicial de lo local, es fundamental para la implementación de estrategias de lucha contra la pobreza, de las que forman parte, al menos en Bolivia, las estrategias sociales. Se suele evitar al municipio por razones de corrupción y deficiencias en la gestión y la administración. Este es el principal desafío en materia de fortalecimiento institucional y de capacitación de los nuevos líderes del nuevo milenio: generar una mentalidad municipalista que trascienda los reduccionismos de la alcaldía. También se requiere que los programas contemplen no sólo la instalación de mecanismos administrativos –requisito de la gestión nacional–, sino mecanismos de gestión local integrales. La generación de capacidad técnica en los municipios para adecuar inversiones con políticas es importante. Los departamentos o direcciones de desarrollo humano que existen en algunas alcaldías deberán contar con mayor capacidad técnica. Es necesario el tránsito de proyectos a planes estratégicos de desarrollo.

#### *Fortalecimiento de la perspectiva territorial*

En el discurso cotidiano, se está enfrentando, de manera equivocada, lo sectorial con lo territorial. De los estudios realizados, llegamos a la conclusión, particularmente en Sucre, del gran acierto logrado al tratar lo sectorial en territorialidades distritales. No sólo sirvió para mejorar los servicios dentro de su lógica propia, sino para descubrir la territorialidad específica de lo sectorial.

Por lo reciente del proceso boliviano, las deficiencias están en el nivel macro, y su riqueza mayor está en el nivel micro social e institucional. Pero la descentralización por factores que se están implementando en Bolivia requería de altos grados de articulación subsidiaria entre niveles. Ello está derivando en serios problemas de correlación institucional entre niveles de gobierno. Tienen que ver en ello no sólo lo reciente del proceso, sino los bajos niveles de incorporación territorial del país. A pesar de que la perspecti-

va territorial está incorporándose en la mayor parte de las políticas, se carece de bases institucionales locales con capacidad para ello. Todavía persisten, a pesar de lo revolucionario de las reformas, altos niveles de falta de estructuración institucional del territorio.

El sector social es el más débilmente desarrollado en su territorialidad específica local, y menos como actor importante. Como tal, sigue siendo aún centralista. Así, la territorialidad sectorial no coincide con la distritación municipal, con lo que han fracasado todos los mecanismos de coordinación concurrente entre la prefectura, la comunidad y el municipio.

#### *Adecuación de los fondos de desarrollo*

Los fondos han adecuado sus procedimientos al proceso de participación popular, aunque esta modificación en sus procedimientos no haya alcanzado instancias como la evaluación y el seguimiento, aspectos importantes de la participación popular. Es notoria la demanda de la sociedad por realizar el seguimiento y el control de la inversión de los fondos, lo que sólo se permite a oficiales de los fondos en acuerdo con el gobierno municipal.

Las estructuras descentralizadas de los fondos ocasionan problemas de tipo institucional con municipios y prefecturas. Muchas de éstas asumieron potestades sobre las unidades regionales de los fondos, lo que, en algunos momentos, generó confrontaciones en las decisiones y distorsiones en la actuación de los fondos. Los fondos están en proceso de reestructuración institucional en estos momentos y su dependencia estará en el Ministerio de la Presidencia, con lo que la distancia entre sus objetivos y los de los ministerios sociales probablemente será mayor.

Los fondos podrían convertirse en instrumentos de gran ayuda para la generación de "capacidad y gestión local", sobre todo en aquellos municipios con niveles de pobreza elevados. En ese sentido, la transferencia de experiencias de gestión y administración hacia los municipios, el abrir sus mecanismos de seguimiento y de evaluación a la participación de la sociedad y el apoyo de estas actividades deberían ser tareas por realizar con un mayor empeño por los fondos de desarrollo.

Los fondos son y serán socios imprescindibles para los municipios, ya que el cofinanciamiento que prestan es uno de los principales apoyos con

que cuentan los municipios para poder cumplir con las nuevas responsabilidades transferidas, sobre todo si se toma en cuenta la debilidad institucional de otros actores, como las prefecturas. En este sentido, es importante que los fondos mantengan informados a los municipios en temas relacionados con los techos financieros disponibles para cada programa y la distribución programada por sector y por región. Además, que mantengan una relación más estrecha en temas vinculados al diseño y a las condiciones de ejecución del cofinanciamiento.

#### *Coordinación institucional en el municipio*

De lo mencionado anteriormente se entiende por qué la superposición de funciones entre el fondo y el municipio. Ya está generalizada la falta de coordinación entre el fondo y los mecanismos de participación popular.

Ante la débil institucionalización de la implementación de las políticas, y simultáneamente el gran valor de lo social en términos políticos, se impone el protagonismo individual del alcalde, de un funcionario de la prefectura o de un diputado uninominal. Así, desaparece el concepto de territorialidad municipal, y queda excluida del proceso de las políticas la mayor parte de los actores. No se trabaja en la perspectiva de la construcción de la institucionalidad municipal (Blanes, 1997).

La definición de políticas sociales es muy baja en los municipios, particularmente por la normativa de planificación, en la que se privilegia la priorización de la demanda microsocia y se omite, peligrosamente, la concertación con los actores sectoriales y funcionales, con el criterio de que no son “actores territoriales”.

## Bibliografía

### *Documentos de investigación básicos*

En este artículo se reproducen los hallazgos centrales de los siguientes trabajos de investigación:

Ayo, Diego

1999b *La participación popular. Avances y retrocesos democráticos en Bolivia*. CEBEM, Cuadernos de investigación.

Blanes, José

1998 *La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Juntas vecinales y comités de vigilancia. Su papel en la planificación urbana*, CEBEM.

1999b *La planificación urbana participativa en ciudades capitales de departamento. Experiencias y propuestas*. CEBEM, septiembre.

Blanes, José y Rolando Serrano

1999 *Mallkus y Alcaldes. El impacto de la aplicación de la Ley de Participación Popular en las comunidades aymaras del altiplano paceño*. CEBEM.

Blanes, José y Ernesto Yáñez

1999 *Descentralización de la inversión social: los municipios de Cochabamba y Sucre*. CEBEM de La Paz.

Canqui, René

1999 *Desestructuración y estructuración de la organización campesina. Caso del municipio de Laja de La Paz*. Tesis de maestría, CESU-CEBEM.

CEDURE

1997 *Estudio sobre Juntas Vecinales y Comités de Vigilancia en Santa Cruz de la Sierra*, CEDURE, Santa Cruz, Bolivia.

CEDURE, UTUI

1999 *Lineamientos estratégicos para el desarrollo urbano cruceño. Centro de Estudios para el Desarrollo Urbano y Regional*, Santa Cruz.



- Gobierno Municipal de Sucre  
1999 *Plan de desarrollo municipal*, Sucre.
- Gobierno Municipal de Trinidad  
1999 *Plan de desarrollo municipal*, CEBEM.
- Gobierno Municipal de la Ciudad de Tarija y provincia Cercado  
1999 *Plan quinquenal institucional, 2000-2004*. Unidad Técnica de Planificación, UTUI y Embajada de los Países Bajos, Tarija.
- Kudelca, Ana María  
1999 *Los planes distritales de desarrollo indígena*. Tesis de maestría, CESU-CEBEM.
- Hoyos, Marina y José Blanes  
1999 “La participación social y política en el mundo guaraní (Bolivia)”, en OXFAM-DIAKONIA. *Las paradojas de la participación ¿Más Estado o más sociedad?*
- SUR-CEBEM  
1999 *Un lugar para la innovación y el aprendizaje. La descentralización, las políticas sociales y el municipio: los casos de Chile y Bolivia*. Santiago y La Paz, septiembre, 1999, SUR Centro de Estudios Sociales y Educación, CEBEM, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios.

*Referencias*

- Ayo, Diego  
1999<sup>a</sup> “Los distritos municipales”, en Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, Participación Popular. *Una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994-1997*, La Paz, VMPPFM.
- Barragán, Carmen  
1999<sup>a</sup> Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, Participación Popular. *Una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994 - 1997*, La Paz, VMPPFM.

- Blanes, José (comp.)  
 1997 “El reto de la planificación descentralizada”, CEBEM y la Sociedad Boliviana de Planificación, 1991. Blanes, José, *Implementación de políticas sociales integrales a nivel local en Bolivia. Estudios de caso*. Investigación apoyada por el IDCR, <http://www.cebem.com>.
- Blanes/Galindo  
 1993 *Las regiones hoy. Desequilibrios institucionales y financieros*. CEBEM, La Paz.
- Borja, J. y M. CASTELLS  
 1997 *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. UNCHS. España: Editorial Taurus. Castells, 1997.
- Campbell, Tim  
 1994 “Descentralización hacia los gobiernos locales en América Latina y el Caribe”. Washington, D.C.: Planeación y Desarrollo, Banco Mundial.  
 1997 “Innovations and Risk Taking. The Engine of Reform in Local Government in Latin America and the Caribbean”. World Bank Discussion Paper N° 357. Washington, D.C.
- CEBEM  
 1997 *Programa Mejoramiento Urbano. Las laderas en La Paz*, La Paz, 1993 -1997, CEBEM, documento inédito.
- EMSO/ Regional Componente  
 1993 *Hacia el proceso de descentralización*. Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, agosto 31.  
 1992 *Competencias fiscales República de Bolivia*. Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, diciembre 31.  
 1992 *Aspectos económicos para análisis Proyecto Ley Descentralización*. Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, septiembre 30.  
 1992 *Estrategia de descentralización para Bolivia*. Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, mayo 24.
- Gray-Molina, George, Ernesto Pérez de Rada y Ernesto Yáñez  
 1998 *La economía política de reformas institucionales en Bolivia*. Fundación Diálogo, diciembre.

- Galindo, Mario
- 1990 *Propuesta de descentralización administrativa. Aspectos fiscal-financieros globales*. Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, diciembre 31.
  - 1992 *Evaluación fiscal-financiera de las CORDES y municipios 1989-1992*. Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, agosto 31.
- González, Raúl
- 1998 “Hacia una noción de desarrollo local integrado”, en *Revista de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano* (Santiago, Chile), N° 3 (otoño).
- Guzmán B., Omar
- 1999 “Denuncias del Comité de Vigilancia o cuán efectivo es el control social”, en Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, *Participación Popular. Una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994 - 1997*, La Paz.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación
- 1999 Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, *Participación Popular. Una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994 - 1997*, La Paz.
- Molina C., Hugo
- 1994 “Las reformas en el Régimen Municipal”, en Fundación Milenio, op. cit, págs. 47-53.
  - 1993 “La Propuesta del Gobierno y de la Unidad de Participación Popular”, en ILDIS, op. cit, págs. 55-77.
- Orozco, Eulalio
- 1994 *Diagnóstico situación financiera de las municipalidades*. Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, febrero 24.
- Peláez, G.
- 1993 “Aspectos fundamentales de la descentralización (Estado de la discusión)”, en ILDIS, op. Cit. 1993, p. 14.
- Rodríguez Ostría, Gustavo
- 1995 *Estado y municipio en Bolivia*, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaría Nacional de Participación Popular, La Paz, Bolivia.

Ruíz Mier y Guassani

- 1998 *El proceso de descentralización y financiamiento de los servicios de educación y salud en Bolivia.* Ruíz Mier y Gussani, Consultores, La Paz.

Secretaría Nacional de Participación Popular

- 1994 *Ley de Participación Popular - Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base.* La Paz.
- 1996 *Bolivia: La participación popular en cifras. Resultados y proyecciones para analizar un proceso de cambio.* Vol. II, La Paz.
- 1995 *Debate nacional sobre la Ley de Participación Popular.* La Paz.

Urenda, Juan Carlos

- 1989 *Autonomías departamentales.* Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, enero 01.

## La descentralización en el Perú

Alberto Adrianzén M.\*

En una encuesta publicada por el Grupo Propuesta Ciudadana (1998) y aplicada en la primera quincena de noviembre de 1997, en Lima y en cuatro capitales de departamento –Huancayo, Cusco, Piura e Iquitos–, una mayoría de los encuestados afirmaba tener una visión crítica sobre el centralismo limeño y demandaba una efectiva descentralización del Estado y del poder. Los entrevistados, en su mayoría, opinaban que el desarrollo de la capital, Lima, se daba en desmedro del desarrollo de las provincias.

También la mayoría consideraba que las diferencias con Lima, en lugar de disminuir, habían crecido, y que lo más probable sería que, con el paso del tiempo, éstas crecerían aún más. No era extraño, en este contexto, que en departamentos como Cusco, Piura e Iquitos, la mayoría de los entrevistados afirmara que el gobierno, en lugar de invertir directamente en esas zonas, debería entregar dichos recursos a los municipios. También se encontró que una mayoría significativa de los encuestados en las cinco ciudades consideraba al gobierno no sólo como centralista, sino también como el responsable de que el proceso de descentralización no se hubiera materializado. En correspondencia, los individuos entrevistados se definían como descentralistas: consideraban importante la creación de regiones para el desarrollo de sus departamentos y demandaban, en su gran mayoría, elecciones democráticas para elegir a sus autoridades regionales. Incluso, una mayoría importante (en-

---

\* Investigador principal, DESCO - Lima

tre el 62% y el 75%) opinaba que el nombramiento de las autoridades regionales por el Ejecutivo era lo que más le convenía a la reelección presidencial.

Sin embargo, este temperamento o estado de ánimo descentralista que se vive en la población no se refleja en el actual gobierno. Es consenso entre las fuerzas de oposición calificar al presente régimen no sólo como autoritario, sino como “hipercentralista” (Planas: 1998 y Dammert: 1999).

De otro lado, un documento publicado por el Banco Mundial, titulado *Más allá del Consenso de Washington. Las instituciones existen*, y cuyos autores son Shahid Javed Burky y Guillermo Perry, ratificaba esto en los siguientes términos:

- Que “...muchos de los servicios públicos siguen siendo de pobre calidad. Las reformas en el sector público han sido altamente selectivas, pasando por encima de las ineficientes agencias existentes para concentrarse en unas pocas privilegiadas (algunos ministerios y varias agencias) que han encabezado las reformas del Gobierno”.
- La presencia de “una estructura paralela de organización que en lo substancial sobrepasa la estructura del gabinete y ministerios”. Este documento afirma que “...el sistema *de jure* (de la administración pública) es sobrepasado por un sistema *de facto*”.
- Que “el sistema del manejo presupuestario y financiero es la contraparte de esta estructura organizacional paralela”, y, en la medida en que es “un sistema altamente centralizado, debilita el papel del gabinete y del Congreso en el proceso de vigilancia (o fiscalización) efectiva...”.

A este carácter centralizado del régimen o del gobierno se suma, igualmente, la centralización de la ciudad de Lima. Según información oficial del Instituto de Estadísticas e Informática (INEI), en 1996 en Lima vivía el 31% de la población total. Asimismo, concentraba el 55% del PBI, el 75% del PBI industrial, el 80% de la inversión privada, el 85% de los establecimientos industriales y el 90% de los servicios (comerciales, crediticios y financieros); el 85% de la generación de impuestos, el 96% de la recaudación fiscal y el 50% de la capacidad de consumo. En un reciente informe del Banco Mundial sobre el Perú, se afirma que la desigualdad regional, en lugar de disminuir, por el contrario, ha crecido en estos últimos años. A esto se suma la existencia de un régimen altamente presidencialista, una fuerte con-

centración y centralización del gasto público y una creciente dependencia por parte de los municipios de las transferencias del gobierno central. Lo que el tesoro público entrega a los municipios a través del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) es apenas el 4% del presupuesto general de la República.

Sin embargo, sería un error y hasta una exageración sostener que este gobierno ha sido el único centralista. Nuestra historia republicana muestra cómo, a lo largo de estos años, lo “normal” o “usual” ha sido que los distintos gobiernos sean casi siempre centralistas. Según el congresista Daniel Estrada, en el período 1920-1996 los recursos municipales han caído en términos reales y su participación a 1996 no alcanza el nivel de 1945.

### **¿Qué entendemos por centralismo?**

Antes de definir qué entendemos por centralismo, quisiéramos hacer la siguiente precisión. Si bien división o separación de poderes es lo mismo jurídicamente, este texto asume una perspectiva diferente, en la medida en que establece una diferencia entre Estado y régimen y, por lo tanto, entre división y separación.

Para nosotros, se dividen cosas o unidades que son iguales y se separan cosas que cumplen funciones distintas. Lo que queremos afirmar con ello es que la llamada división de poderes opera en el ámbito espacial estatal, puesto que lo que se divide es el Estado, que es una misma unidad. La división de poderes, en ese sentido, crea instancias de gobierno intermedias, distintas a la del gobierno central. Tanto es así, que las diversas instancias de gobierno, llámense central o intermedias, teóricamente tienen una misma fuente de legitimidad: el voto ciudadano. Esta división define el tipo de Estado: federal, centralizado o descentralizado.

De otro lado, la separación de poderes se da más bien en el ámbito institucional, al cumplir dichos poderes –el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial– funciones distintas. Como se ha dicho, uno separa cosas distintas o que cumplen funciones distintas. Esta separación de poderes define la naturaleza del régimen político.

Desde esta perspectiva, un Estado y un régimen serán más democráticos cuanto más separadas estén las instituciones o poderes y más dividido esté el Estado. Como es lógico, esta definición incorpora situaciones intermedias, como lo muestra el siguiente cuadro:

		<b>división</b>	
		+	-
<b>separación</b>	+	<b>a</b>	<b>b</b>
	-	<b>c</b>	<b>d</b>

Así, el Estado y el régimen más democráticos serán los que se ubiquen en la letra (a), mientras que los menos democráticos serían los de la letra (d). Las situaciones intermedias están contempladas en los casilleros (c) y (b).

Por centralismo entendemos, por un lado, la ausencia de gobiernos intermedios, la escasa o nula división del Estado y la escasa y nula separación institucional. Expresión de esta situación serán los escasos recursos económicos y administrativos que estas instancias manejen; asimismo, su menor grado de autonomía política respecto del gobierno central.

Finalmente, este trabajo sólo hablará del centralismo, entendido éste como escasa o nula división del Estado, y más concretamente del marco jurídico que, desde 1979 hasta la fecha, ha regulado y regula la descentralización en el país.

## Marco jurídico de la descentralización

### Primer período: 1979-1992

En este primer período se pueden encontrar los siguientes marcos jurídicos:

#### *El constitucional:*

En la Constitución de 1979, que estuvo vigente hasta 1993, encontramos las siguientes referencias al tema de la descentralización:

Artículo 79º: Este artículo, que está incluido en el Título II, Capítulo I, sobre El Estado y la Nación, señala lo siguiente: “El Perú es una República democrática y social, independiente y soberana, basada en el trabajo. Su go-



bierno es unitario, representativo y descentralizado”. Hay que señalar que esta forma de tipificación del Estado peruano, de su forma de gobierno –al igual que en la Constitución de 1993, con algunas variantes, como veremos más adelante– y de su carácter descentralizado, al mismo tiempo que unitario y representativo, no se encuentra en ninguna de las diez Constituciones anteriores a la de 1979. Como señala Ernesto Blume Fortni: “...en lo que atañe a la forma del Estado peruano, las Constituciones de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867 y 1920 no consignaron expresamente un solo artículo en sus textos que hiciera referencia expresa a aquélla, mientras que la Constitución de 1933 sí recogió en su articulado normas referentes a la forma del Estado peruano (el Estado era uno e indivisible)...”. Tal constatación, según este autor, significa, sin lugar a dudas, que a partir de la Constitución de 1979, y sin perjuicio de los intentos efectuados en el pasado, se introdujo un cambio inédito y de enorme trascendencia respecto a la tipificación del gobierno peruano, al introducir en la misma su carácter de descentralizado...” (Ernesto Blume: 1997).

Sin embargo, interesa anotar lo siguiente: la descentralización opera en cuanto forma de gobierno y no en cuanto forma de Estado; es decir, en cuanto distribución del poder político. Sobre esto volveremos más adelante, cuando hablemos de la Constitución de 1993.

La otra mención se encuentra en el Capítulo XII, que lleva por título *De la Descentralización, Gobiernos Locales y Regionales*, y que comprende 17 artículos. Dicho capítulo se inicia (Art. 252) con una definición de municipalidades en tanto órganos del gobierno local. Asimismo, con autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

En lo que respecta a las municipalidades, la Constitución señala que la administración la ejercen los concejos municipales, provinciales y distritales, conforme a la ley. Asimismo, se afirma que los alcaldes y regidores serán elegidos por votación directa en las jurisdicciones respectivas. Se precisa para qué las municipalidades (distritales y provinciales) son competentes (Art. 254) y luego se añaden otras competencias, específicamente a las municipalidades provinciales (Art. 255). Se señala que las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación de los vecinos en el desarrollo comunal (Art. 256). En el Artículo 257, se define qué son bienes y rentas de las municipalidades. Se afirma que la capital de la República tiene un régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades.

En lo que respecta a la regionalización y las regiones, se señala lo siguiente: “Las regiones se constituyen sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, económica, administrativa y culturalmente. Conforman unidades geoeconómicas. La descentralización se efectúa de acuerdo con el Plan Nacional de Regionalización” (Art. 259).

De otro lado, se afirma que la creación de regiones, comprendidas en el plan nacional de regionalización, es por iniciativa del Poder Ejecutivo, o por pedido de las corporaciones departamentales de desarrollo, con el voto favorable de los consejos provinciales. Cualquier modificación en la demarcación regional requiere “el pronunciamiento previo y directo de las poblaciones afectadas, conforme a la ley”. En la Constitución de 1993, las regiones surgen por iniciativa de la población, sobre la base de los departamentos.

Se precisan, asimismo, la autonomía económica y administrativa de las regiones y sus recursos. Se crea el Fondo de Compensación Regional, el que es distribuido equitativamente por el Poder Legislativo en la Ley de Presupuesto del Sector Público, de acuerdo a criterios tales como la población residente, la desocupación o la subocupación, la tasa de migración y el rendimiento del impuesto a la renta.

En los Artículos 264 y 265, se señalan los órganos del gobierno regional: la Asamblea Regional, el Consejo Regional y la Presidencia. La Asamblea Regional está compuesta por tres sectores: el primero, compuesto por el personal elegido directamente; el segundo, compuesto por los alcaldes provinciales y el tercero por “instituciones representativas de las actividades económico-sociales y culturales de la misma”. La proporción la fijará una ley posterior. Se precisa que el mandato por elección dure cinco años, y el mandato de los restantes, tres años. A la Asamblea Regional le corresponde, entre otras atribuciones, elegir al presidente de la región.

Se afirma que la “Delegación de competencia que acuerde el Poder Legislativo a la región supone siempre subordinación a la legislación nacional” (Art. 266) y que “Las normas aprobadas por la Asamblea Regional se elevan al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación dentro de los quince días siguientes de aprobadas. El Ejecutivo puede vetarlas” (Art. 267).

Finalmente, se señala que el presidente y el consejo constituyen el órgano ejecutivo de la región, y se especifican sus funciones (Art. 268). En el Título VIII, *Disposiciones Generales y Transitorias*, encontramos lo siguiente:

- En la segunda disposición se señala que las elecciones municipales deberán realizarse dentro de los primeros seis meses siguientes a la instalación del gobierno constitucional.
- En la cuarta, se afirma que, mientras no se constituyan las regiones, el Senado se elige en distrito nacional único. La idea era que, una vez concluido el proceso de regionalización, la Cámara de Senadores se convertiría en una cámara regional.
- En la novena, se indica que el Poder Ejecutivo presentará al Poder Legislativo, dentro del plazo máximo de tres años, el proyecto de plan nacional de regionalización, y que la creación de las regiones se efectuará dentro de los cuatro años siguientes, mediante leyes orgánicas.
- En la décima se crea, de manera transitoria y donde éstas no existan, corporaciones o juntas departamentales de desarrollo. Sobre las CORDES se puede decir lo siguiente: “Si bien eran organismos desconcentrados, esto es, de función delegada, su perspectiva era alistar el traspaso a entidades realmente descentralizadas que iban a ser las regiones...” (Dammert:1999).

### **El plan nacional de regionalización**

El 26 de noviembre de 1892 y en cumplimiento con la novena disposición transitoria de la Constitución, el Consejo de Ministros del segundo gobierno de Fernando Belaúnde (1980-1985) aprueba el primer proyecto del plan nacional de regionalización, y lo envía al Congreso de la República.

El 24 de mayo de 1983, el Senado, prácticamente por unanimidad, devuelve al Poder Ejecutivo dicho plan de regionalización, al considerar que “no cabría modificación alguna de acuerdo al procedimiento especial al respecto, establecido en la Constitución” (Dammert:1999). Para este autor, la falta de aprobación de dicho plan unía a aquéllos que querían avanzar más en el proceso de descentralización, con quienes no querían que se diera el más mínimo paso. Según Dammert, las observaciones al plan de regionalización fueron las siguientes:

- El Plan se limitaba a definir una alternativa de demarcación regional, y dividía el país en doce regiones y una área metropolitana de Lima y Ca-

llo, sin llegar a definir en forma clara y precisa los mecanismos concretos mediante los cuales se implementaría y se llevaría a cabo una efectiva descentralización y desconcentración política, administrativa, económica y social.

- Planteaba un “cronograma tentativo” para poner en ejecución el plan, cuando la Constitución obligaba a plazos precisos.
- No definía las sedes de las regiones, ni los mecanismos para definir las, en caso de que fueran rotativas, y trasladaba la responsabilidad a las asambleas regionales.
- Se definía en forma general y no precisa una estructura orgánica para los doce gobiernos regionales. Para Lima y Callao, como área metropolitana, no se definía cuáles serían la organización y los estamentos.
- En cuanto a la propia demarcación regional, existían aspectos conflictivos en casi todas las regiones.

Algunas regiones propuestas no conformaban unidades geoeconómicas, según el criterio de algunos parlamentarios.

Frente a este *impasse*, que amenazaba con impedir el cumplimiento del mandato constitucional, el senador aprista Ramiro Priale propone una ley de bases de la regionalización, la cual debería estar orientada a delimitar las regiones y su estructura orgánica. Además, señalaba que las regiones no debían ser más de doce.

Con esta solución política y de compromiso, el plan de regionalización fue aprobado por el Congreso el 31 de mayo de 1984, y promulgado por el Ejecutivo el 20 de junio de ese mismo año (ley 23878).

Como afirman varios autores, el Plan Nacional tenía un diagnóstico correcto sobre el centralismo; sin embargo, sus normas eran muy genéricas, enmarcadas en la Constitución y en la normatividad administrativa de planeamiento.

Según Dammert, “el Plan, que era parte de las normas constitucionales sobre descentralización, resumía objetivos en forma abstracta. Lo mismo se puede decir de las definiciones conceptuales de desarrollo, descentralización, desconcentración, región...”.

De otro lado, dicho plan establecía, entre otros puntos, las pautas para la delimitación regional; fijaba criterios para la administración de los gobiernos regionales; diseñaba la estructura orgánica de dichos gobiernos, al agrupar a

los llamados sectores en asuntos sociales, productivo-extractivos, productivos de transformación y en asuntos de infraestructura; precisaba lineamientos para el manejo económico y financiero de las inversiones en las regiones y daba orientaciones en los aspectos financieros del gobierno regional, en presupuesto e inversiones. Finalmente, se señalaba que, en las elecciones generales de 1995, deberían elegirse los primeros gobiernos regionales.

Congruente con esta ley, en 1984, el gobierno de Fernando Belaúnde envía al Congreso de la República la ley de bases de la regionalización, la que incluía, como era de esperarse, una nueva delimitación regional. Según esta propuesta, se creaban once regiones en el país.

- Grau: Tumbes y Piura.
- Atahualpa: Amazonas, Cajamarca y Lambayeque.
- Gran Chimú: Libertad y Ancash.
- Chavín: San Martín y Huánuco.
- Antisuyo: Loreto y Ucayali.
- Santa Rosa: provincias del departamento de Lima, con excepción de las provincias de Lima y de El Callao.
- Huanca: Junín y Pasco.
- Paracas: Ica, Huancavelica y Ayacucho.
- Bolognesi: Arequipa, Tacna y Moquegua.
- Garcilaso: Cusco, Apurímac y Madre de Dios.
- Manco Capac: Puno.

Sin embargo, no hubo acuerdo al respecto y se trasladó la discusión al próximo gobierno, encabezado por líder aprista Alan García (1985-1990), de modo que fue retomada en febrero de 1987, durante una legislatura extraordinaria convocada por el presidente García para discutir este punto.

### **La ley de bases de regionalización**

La ley de bases de regionalización es promulgada el 19 de marzo de 1987 (ley 24650), es decir, después de un mes de reiniciada la discusión sobre este tema.

La principal variación respecto al acuerdo político de 1984 es que, en esta ley de bases, se incorporará el espacio microrregional. Hasta ese momento, la división espacial, que era un consenso, comprendía lo siguiente: regiones, provincias y distritos. El espacio microrregional se convertía en un espacio intermedio entre la región y las zonas donde existían sectores campesinos pobres. Según Dammert, este nuevo espacio

“era correspondiente y en muchos casos paralelo a las municipalidades provinciales. Entre 1985 y 1986, las microrregiones habían sido impulsadas con funcionarios del gobierno central, como niveles de planificación. Ahora se les daba un estatuto especial de gobierno, con rentas, atribuciones y competencias significativas. Para hacer patente su importancia, estas microrregiones, mutadas de oficinas de planeamiento en órganos de gobierno, eran paralelas a las municipalidades, debilitando así a una institución básica de la descentralización” (Dammert: 1999).

Incluso, estas microrregiones debían brindar la mayor parte de la prestación de los servicios y la atención de los asuntos administrativos de cada gobierno regional. Esta estructura será retomada años después por el gobierno de Alberto Fujimori.

El 10 de febrero de 1988, el gobierno de Alan García promulga la ley 24792, que modificaba y ampliaba la ley de bases aprobada un año antes. Las principales modificaciones, y que son muy importantes, son las siguientes:

- Se amplían las competencias sectoriales administrativas de los gobiernos regionales, y se les traslada, sin recursos económicos, una parte significativa de la administración pública.
- Se les aumentan funciones como la capacidad de expropiación; se homogeneizan los rangos, competencias y funciones para los futuros gobiernos regionales.
- Se desarrolla la estructura orgánica de las regiones, especialmente en lo relativo a las secretarías, que alcanzan un estatus de ministerios regionales.
- Se rectifica lo que respecta a los espacios microrregionales.
- Se formula la economía presupuestal de las regiones, “planteando la obligación del poder ejecutivo de incrementar en cada ejercicio anual no menos del 2,5% de los ingresos permanentes del tesoro para ser transferidos a las regiones, hasta que sean el 60%; destina el 25% del

IGV, agregándose en el debate el de la renta, y crea el sistema bancario regional” (Dammert:1993).

- Se mantiene a las regiones sujetas a las transferencias del gobierno central por una determinada cantidad años, en espera de que las regiones puedan incrementar sus recursos propios.

Con estas modificaciones, se promulgaron 11 leyes de región, con lo que se crea una cantidad igual de regiones en el país. Éstas eran:

- Grau: Tumbes y Piura.
- Nor Oriental del Marañón: Cajamarca, Lambayeque y Amazonas.
- V.R. Haya de la Torre: La Libertad.
- San Martín.
- Amazonía: Loreto.
- Cáceres: Junín, Pasco y Huánuco.
- Libertadores-Wari: Ica, Ayacucho y Huancavelica.
- Arequipa.
- Inka: Cusco, Apurímac y Madre de Dios.
- José Carlos Mariátegui: Puno, Moquegua y Tacna.
- Ucayali.

De estas 11 regiones, cinco eran departamentos. Además, se dejaba en suspenso el caso de Lima y El Callao.

En noviembre de 1989, conjuntamente con las elecciones regionales, se eligen cinco gobiernos regionales (Grau, Amazonía, Mariátegui, Arequipa y Ucayali). En 1990, en coincidencia con las presidenciales, se eligen las otras seis regiones.

Como se sabe, esta experiencia regional llega a su fin con el golpe de Estado del 5 de abril, al clausurarse los gobiernos regionales y crearse, en cada región, los consejos transitorios de administración regional (CTAR), cuyas autoridades eran nombradas por el Ejecutivo. Hay que recalcar que, en los meses previos al golpe de abril, se desarrolló una abierta polémica entre los presidentes regionales y el presidente Fujimori. Es en ese tiempo cuando el Presidente opondrá a la regionalización vigente la importancia de las municipalidades, como factor clave de un nuevo proceso de descentralización (Pedro Planas: 1998).

### **La ley orgánica de municipalidades**

El 8 de junio de 1984, el Congreso, después de la negativa del Ejecutivo y de acuerdo con el Artículo 193 de la Constitución de 1979, promulgó la ley 23853 o ley orgánica de municipalidades. Esta ley venía a reemplazar al decreto legislativo 051, de marzo de 1982, que modificaba la entonces aún vigente vieja ley de municipalidades, de junio de 1884.

Esta ley orgánica de municipalidades, en opinión de Pease y Gibaja, precisa varios aspectos que la Constitución (de 1979) norma de manera general:

“Así, establece las funciones y competencias específicas de las municipalidades. En particular, señala la capacidad de las municipalidades para generar y administrar sus propias rentas; a este nivel establece que las municipalidades tienen la potestad de decidir e imponer determinados tributos —aunque no se trata de impuestos en sentido estricto—, como tasas, arbitrios y derechos. Además, la Ley establece las atribuciones del Alcalde, de los regidores a título individual, del concejo municipal y, en general, las características de la administración municipal. Inclusive, norma de modo reglamentario algunos aspectos, como su intervención en materia de expropiaciones y en el ámbito del desarrollo urbano. En términos generales, todos los consejos provinciales tienen atribuciones similares, y cada uno de ellos constituye la cúspide de un sistema que reúne un número variable de consejos distritales. Pero la realidad social y económica, la geografía, el tamaño de las ciudades, la relación campo-ciudad al interior de la misma provincia, son muy variadas y, por tanto, la realidad de los municipios también lo es” (1989).

Para estos autores, los municipios, en tanto gobiernos locales, son parte de la organización institucional del Estado. Como dicen, casi como una premonición de lo que vendría después,

“hasta hoy las municipalidades son las únicas instancias de gobierno que existen fuera del gobierno central (o nacional), pues las regiones que prevé la Constitución (se refiere a la de 1979) como instancias de gobierno no existen aún (fueron abolidas en 1992) y los departamentos son subdivisiones administrativas del Gobierno Nacional, sin capacidad efectiva de resolver, a ese nivel, problemas fundamentales de la población”.



De otro lado, cabe señalar que, en el país, hay más de 180 municipios provinciales y un poco más de 1.800 municipios distritales. Cada municipio provincial está conformado por los municipios distritales que lo integran. En ese sentido, los municipios distritales tienen una autonomía relativa, ya que están subordinados al provincial en varios aspectos y funciones.

Hay que mencionar como parte de este marco jurídico, debido a su importancia, al fondo de compensación municipal. Este fondo se crea el 29 de diciembre de 1982, mediante la ley 23552 o ley de impuesto al valor del patrimonio predial. En el Artículo 23 de esta ley se señala lo siguiente:

“Crease el Fondo de Compensación Municipal cuyo recurso será el 10% del ingreso producido por el presente tributo. Será aportado por los consejos distritales de las provincias capital de departamento con población urbana mayor de 20.000 habitantes. Dicho porcentaje será entregado mensualmente por los referidos consejos al Banco de la Nación en una cuenta denominada Fondo Nacional de Compensación Municipal, bajo responsabilidad del alcalde respectivo”.

En el artículo siguiente, se señala que dicho Fondo será distribuido entre los distritos de población urbana menor de 5.000 habitantes, con excepción de los de Lima metropolitana.

En diciembre de 1984, mediante la ley 24030, que establece normas relativas al financiamiento del sector público, se crea el impuesto de promoción municipal,

“que será específico y estará constituido por el 1% de las transacciones agravadas por el Impuesto General de las Ventas (IGV o IVA). El Banco de la Nación será el encargado de la recaudación, y la distribución mensual se efectuará en proporción del treinta por ciento para el Consejo Provincial de Lima y el setenta por ciento para los demás consejos provinciales de la República. Este último porcentaje se distribuirá en un 50% en partes iguales entre los demás consejos provinciales y el otro 50% atendiendo a su población. En cada provincia se distribuirá de su total respectivo un 5%, que para efectos de compensación, serán entregados a los 3 consejos distritales de menores recursos y mayor población. La ejecución presupuestal de estos recursos será del siguiente modo: 50% para gastos corrientes y 50% para gastos de inversión”.

La composición del fondo y su distribución, así como el impuesto de promoción municipal, serán modificados mediante el decreto legislativo 776, de diciembre de 1993, llamado ley de tributación municipal. Sobre ello, volveremos más adelante.

Para 1993, un año después del golpe, casi nada de este marco jurídico quedaba en pie, sólo la ley orgánica de municipalidades. Sin embargo, esta última sufrió una serie de modificaciones, por lo que, al decir de Ernesto Blume, actual asesor legal del municipio de Lima, se estaba frente a un “despojo normativo” de las competencias y funciones municipales. Un documento interno del Grupo Propuesta Ciudadana llegó a contabilizar, en 1997, un poco más de 20 normas que modificaban directa o indirectamente la ley orgánica de municipalidades y que restaban autonomía y limitaban las competencias y funciones de los municipios, en particular de los provinciales. En la actualidad, existe en el Congreso de la República una nueva propuesta de ley orgánica de municipalidades que, según los expertos, introduce modificaciones en el ámbito provincial y restringe el derecho de participación ciudadana.

### **Segundo período: 1992-1998**

Esta segunda fase se inicia con el golpe de Estado del 5 de abril, que tendrá como expresión más importante, en el ámbito de la descentralización, la supresión del proceso de regionalización. El gobierno de facto promulgó el 6 de abril, un día después del golpe, el decreto ley 25418, que estableció, en el inciso 9 del Artículo 2, la necesidad de “desarrollar un esquema racional de descentralización y desconcentración de acuerdo a las necesidades de las regiones”. Esta “racional” determinación, afirma Enrique Bernal, se complementó con el decreto ley 25432, por el que se disolvieron las asambleas regionales y los consejos regionales de todos los gobiernos regionales establecidos. Además, se conformaron los consejos transitorios de administración regional, nombrados directamente por el Ejecutivo (Bernal:1996).

En este segundo momento, dos serán los pilares jurídicos del proceso de descentralización: la Constitución de 1993 y la ley marco de descentralización (ley 26922), promulgada el 2 de febrero de 1998. A estos se suma el decreto legislativo 776, al que hemos hecho mención líneas arriba.

### **El constitucional**

La Constitución de 1993 repite, con algunas variantes, la fórmula contenida en la anterior Constitución de 1979: “El Perú es una República democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes (Art. 43)”. El cambio más importante, además de la eliminación de considerar a la República del Perú como basada en el trabajo, es que el Estado es uno e indivisible. Con ello se extremaba la separación y la diferencia entre Estado descentralista y gobierno descentralista, y vinculaba exclusivamente el tema de la descentralización a la forma de gobierno y no a la distribución de poder. Por ello, el gobierno se organiza simultáneamente de manera desconcentrada y descentralizada.

Como dice un documento de Propuesta Ciudadana (1996):

“El Gobierno Nacional se estructura en unidades de diverso rango que van desde los distritos hasta las regiones, pasando por las provincias y departamentos. Cada una de ellas es una circunscripción reconocida por la Constitución como entidad gubernamental. El problema que se advierte del texto constitucional radica en las características que tendrían las unidades de gobierno de dichas circunscripciones. O dicho de otra forma, la Constitución no establece con claridad qué tan desconcentradas o descentralizadas serán las instancias gubernamentales, distintas al gobierno central-nacional, a conformarse. Esto plantea como primer tema de debate el análisis de la descentralización en el plano de las formas de gobierno. Nuestro planteamiento es que la Constitución no ha querido asumir el tema de descentralización como una forma de Estado. Si lo hubiera hecho, se tendría que discutir, en cambio, el tamaño de las cuotas del poder político por asignar a cada unidad territorial”.

En otro pasaje de este documento se precisa que:

“La Constitución plantea la descentralización como una forma de ejercicio de gobierno; es decir, como una forma de administrar los asuntos públicos. La decisión sobre lo que debe administrarse (contenido) o no en el gobierno de las entidades descentralizadas, es un asunto reservado al ejercicio del poder político. La pregunta que sigue entonces es quién, cómo y cuándo

ejerce el poder político. En el esquema Constitucional de 1993, el ejercicio del poder estatal se concentra en el gobierno central. Su ejercicio está regulado por las normas del Poder Ejecutivo y está relativamente equilibrado por los otros poderes públicos (legislativo y judicial), así como otros mecanismos de control constitucional. En la realidad, las relaciones de poder son definidas por instituciones y grupos extra-constitucionales (económicos, militares, eclesiásticos, gremiales y sociales), principalmente”.

De otro lado, la Constitución de 1993 abría las posibilidades de un presupuesto descentralizado. En el segundo párrafo del Artículo 77 del capítulo IV: *Del régimen tributario y presupuestal*, se lee lo siguiente: “El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos. Su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia, de necesidades sociales básicas y de descentralización”. Sin embargo, esto no ha sido posible por la inexistencia de regiones y gobiernos regionales. El presupuesto de la República se organiza a partir de dos criterios: de un lado, las funciones, que son 16 y que identifican las acciones por ser ejecutadas por los pliegos presupuestarios y, del otro, los sectores, que ascienden a 27, y que incluyen a los ministerios. Los sectores se dividen en gobierno central (27 instancias) e instancias descentralizadas, que ascienden a 116. Cada una de estas instancias descentralizadas depende de los 27 sectores del gobierno central, puesto que son subpliegos de los mismos. Para que el lector tenga una idea aproximada sobre el grado de centralismo, basta decir que los sectores pertenecientes al gobierno central representan aproximadamente el 75% del total del presupuesto de 2000. Si bien este porcentaje es alto por el traslado de recursos que antes estaban en las CTAR a los sectores salud y educación para su traslado a los municipios, lo normal es que los sectores del gobierno central representen dos tercios del total.

De otro lado, la Constitución de 1993 le dedica el capítulo XIV a la descentralización, bajo el título: *De la descentralización, las regiones y las municipalidades*. Las principales diferencias, más allá de su cortedad, si comparamos este articulado con el de 1979, son las siguientes:

- La descentralización y, concretamente, la regionalización es tratada en sólo tres artículos, con lo cual el tratamiento de este tema es genérico y restringido. En la Constitución de 1979, el tema de la regionalización es tratado en diez artículos bastante extensos, por lo demás.

- La descentralización es entendida como un proceso permanente sin plazos definidos (Art. 188).
- El territorio es dividido en regiones, departamentos, provincias y distritos en “cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera desconcentrada y descentralizada” (Art. 189). Esto significa el resurgimiento de los departamentos que, en la Constitución de 1979, debían desaparecer como consecuencia del desarrollo de las regiones, con lo que se crea un vacío legal, puesto que se define el órgano que corresponde a los departamentos. Finalmente, en dichas circunscripciones, es el “gobierno unitario” y no la población o el Estado quien se expresa en los órganos de gobierno de esas circunscripciones, con lo cual la autonomía está en cuestión.
- Se les reconoce a las regiones, además de una autonomía económica y administrativa –como en la Constitución de 1979–, una autonomía política.
- Se establece que la estructura orgánica de las regiones y sus funciones se fijen conforme a la ley.
- Se señala que las máximas autoridades de la región son el presidente, que será elegido por sufragio directo por cinco años, y puede ser reelegido, y el consejo de coordinación regional. El número de miembros del consejo será definido por una ley. Los alcaldes provinciales o sus representantes son miembros de pleno derecho de dicho consejo.
- Las regiones se crean por iniciativa popular y no por el Ejecutivo.
- Un departamento puede ser una región.

Respecto a los municipios, se puede señalar lo siguiente:

- Se incorpora la autonomía a los municipios.
- No se hace ninguna distinción en cuanto a competencias entre municipalidades provinciales y distritales.
- Se establece que la alcaldía tiene funciones ejecutivas, mientras que el concejo que reúne a los concejales, funciones normativas y fiscalizadoras.
- Se eleva a rango constitucional al fondo de compensación municipal.

En las disposiciones finales y transitorias, se establece lo siguiente:

- En la quinta, se señala que “las elecciones municipales se alternan con las generales de modo que aquéllas se realizan a mitad del período presidencial, conforme a la ley”. Para el efecto, el mandato de los alcaldes y regidores que sean elegidos en las dos próximas elecciones municipales durará tres y cuatro años, respectivamente.
- En la séptima, se afirma que “el primer proceso de elecciones generales que se realice a partir de la vigencia de la presente Constitución, en tanto se desarrolla el proceso de descentralización, se efectúa por distrito único”. Hay que destacar que el código electoral, promulgado en 1997, sanciona el distrito único nacional, y descarta el distrito electoral múltiple como fuera en la década de los ochenta.
- En la octava, se precisa que las normas de descentralización tienen prioridad, para permitir “tener autoridades elegidas a más tardar en 1995”. Como sabemos, esta norma no se ha cumplido.
- La duodécima incorpora al departamento como parte de la organización política de la República.
- La decimotercera establece que, “mientras no se constituyan las regiones y hasta que se elija a sus presidentes de acuerdo con esta Constitución, el Poder Ejecutivo determinará la jurisdicción de los consejos transitorios de administración regional, actualmente en funciones según el área de cada uno de los departamentos del país”. Hasta la promulgación de la ley marco de descentralización, en 1998, el área de jurisdicción de las CTAR fue la de las antiguas regiones. Desde 1999, la nueva área son los departamentos.

### **La ley marco de descentralización**

Al incumplirse el plazo constitucional para elegir autoridades en 1995, se abre un debate nacional entre diversos sectores y el gobierno. Municipios, alcaldes, partidos políticos, ONGs y otros sectores demandarán la promulgación de una ley de regionalización para iniciar así el proceso de descentralización del país.

Frente a estas demandas, el gobierno responderá promulgando la ley marco de descentralización (ley 26922). La misma fue vista por el gobierno como una ley de desarrollo constitucional que “contiene las normas que ordenan el proceso de descentralización, a fin de efectuar su implementación gradual, estableciendo un sistema de relaciones interinstitucionales en el marco de un gobierno representativo y unitario” (Art. 1). Para otros, en particular para la oposición, fue un instrumento legal que no sólo le permitió al gobierno retrasar el proceso de regionalización, sino también preparar el camino de la segunda reelección del presidente Fujimori.

Pero, más allá de esta polémica, lo cierto es que la ley aportó poco al proceso de regionalización. Si bien pretende aclarar conceptos, objetivos y precisar competencias, lo cierto es que representa un paso más en el proceso de centralización que se vive en el país desde 1992, puesto que hace depender el proceso de regionalización del Ejecutivo y, en concreto, del Ministerio de la Presidencia.

En el Artículo 12 se lee:

“El proceso de regionalización se constituye sobre el ámbito territorial de los departamentos. Con este fin, a partir de la vigencia de la presente Ley, créanse los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) en cada uno de los departamentos del país, como organismos públicos descentralizados del Ministerio de la Presidencia, con autonomía técnica, presupuestal y administrativa en el ejercicio de sus funciones, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 14 de la presente Ley”.

En el Artículo 14, titulado *De la relación con el Ministerio de la Presidencia*, se lee: “El Ministerio de la Presidencia aprueba las metas, estrategias y actividades de los Consejos Transitorios de Administración Regional y evalúa los resultados de su gestión”.

Finalmente, en el inciso primero de la segunda disposición complementaria, se precisa que “las Direcciones Regionales y Subregionales a cargo de los Consejos Transitorios de Administración Regional, se incorporan a sus respectivos Ministerios, a partir del 1 de abril de 1998. Dicha incorporación incluye al personal con los niveles de categorías que les correspondan, así como el acervo documentario, bienes patrimoniales y recursos financieros del presupuesto asignado para las funciones y servicios que se trasladan”.

### **El decreto legislativo 776**

Con este decreto, el gobierno –como dice el artículo primero de esta norma- buscó “racionalizar el sistema tributario municipal, a fin de simplificar la administración de los tributos que constituyan renta de los gobiernos locales y optimizar su recaudación”. Hay que tener en cuenta que los recursos municipales son dos: los directamente recaudados y los provenientes del fondo de compensación municipal. En zonas rurales y/o pobres, los recursos del Fondo son de vital importancia para los municipios, puesto que constituyen lo básico, por no decir el ciento por ciento de sus recursos.

Lo más importante de esta norma son los siguiente puntos:

- Reduce y precisa el número de impuestos municipales. En el Artículo 6 se señala que son seis estos impuestos: predial, alcabala, patrimonio automotriz, apuestas, juegos y espectáculos públicos.
- Se modifica el fondo de compensación municipal (Art. 86). Éste, de ahora en adelante, estará constituido por el impuesto de promoción municipal, el impuesto de rodaje y el impuesto a las embarcaciones de recreo.
- Si bien se dice que los criterios de distribución de dicho fondo serán determinados por decreto supremo, se afirma que el porcentaje que se asigne a las municipalidades provinciales no será mayor al 20%. Luego, esto será modificado, de manera que el porcentaje ascienda al 30%.
- Es el Ministerio de Economía y Finanzas quien determinará anualmente los índices de distribución. Como se sabe, estos índices toman en cuenta población, zona rural y tasa de mortalidad.
- Se señala que los recursos de este fondo no podrán ser empleados en gasto corriente. Luego, esto fue modificado, y se estableció que el uso de este fondo para gasto corriente podría ascender al 20%.

### **Una muy breve reflexión final**

Si definimos la descentralización como una reforma política que implica un proceso en el cual se da una nueva distribución de poder en instancias o ni-



veles de gobiernos, autónomos entre sí, con funciones y competencias claramente delimitadas y con recursos económicos suficientes, se puede afirmar que, en el país, no sólo no existe un real proceso de descentralización y de regionalización, sino que éste está bastante lejos de llevarse a cabo. Con ello, el Perú se encuentra atrasado, si se lo compara con todos los países que conforman la Comunidad Andina.



# Cambios constitucionales y descentralización en el Perú de hoy<sup>1</sup>

Manuel Dammert\*

## Antecedentes

El Perú inició el siglo XXI con un desafío fundamental: descentralizar el poder para forjar su desarrollo en el mundo globalizado.

Desde la fundación de la República, en 1821, la mayoría de proclamas de gobierno y normas constitucionales indicaron que debía organizarse el Estado en forma descentralizada, pero en realidad se hizo con un férreo centralismo.

La formación del Estado republicano tiene un punto de partida regional, por las pugnas y uniones entre las fuerzas del norte, el centro, el sur y la problemática de integración de la Amazonía. Pero la sociedad señorial y el régimen oligárquico se afianzaron en un Estado centralista, con el que los grupos de poder construyeron su dominación social y territorial. Este Estado centralista ordenó el territorio en función de las rentas diferenciales y monopólicas de los grupos de poder, y no de las potencialidades de sus territorios, en los cuales, desde las épocas andinas autónomas, la población buscaba vivir, reproducirse y desarrollarse como sociedad.

---

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte de un estudio más amplio – “Democracia Territorial” – publicado en el 2000.

\* Sociólogo, se especializa en temas de descentralización y gestión local y regional. Parlamentario en diversas ocasiones. En la actualidad integra la Comisión de Descentralización y es colaborador habitual del diario La Republica, Lima - Perú

A lo largo del siglo XX, con la crisis del régimen oligárquico y la sociedad señorial, crecieron nuevos circuitos económicos, impulsados por el modelo de explotación primaria de los recursos naturales y, después, por el modelo subsiguiente de industrialización sustitutiva de importaciones. El país se urbanizó, la población creció explosivamente y se produjeron intensas migraciones internas y hacia el exterior. Crecieron las sociedades regionales, las municipalidades adquirieron persistencia como entidades descentralizadas y el Estado desconcertó competencias en órganos subordinados. Pero el poder continuó organizado en sistemas de gobierno y Estado altamente centralizados.

La Constitución de 1979 formuló bases para un Estado descentralizado, cuyas instituciones empezaron a avanzar con los gobiernos municipales desde 1980 y hasta la elección de gobiernos regionales, en 1990, los que fueron disueltos en 1992. Esta experiencia descentralizadora mostró sus límites y no pudo avanzar ni corregir sus propios errores.

En esos años, llegó a su agotamiento el modelo proteccionista de sustitución de importaciones, al tiempo que se produjo la crisis de la deuda externa con que se había financiado el crecimiento. Ocurrió, simultáneamente, la espiral de violencia social y política, y la crisis de representatividad y legitimidad de las autoridades del sistema político de una democracia precaria y elitista.

Entre 1990 y 2000 se recentralizaron el Estado y la economía, pese a que la sociedad se amplió a través de múltiples centros de actividad.

Con una modalidad de economía abierta que destruyó a la industria, se reprimarizó la actividad económica en un neocentralismo perverso, pues un centro territorial macrocefálico vivió de las rentas producidas por la actividad minera, la de pesca y la agrícola en otros territorios. Mientras el centro importó sus alimentos e insumos industriales con las divisas obtenidas, en los otros territorios la minería adquirió formas de enclave y se aisló de sus propias dinámicas territoriales locales. Este neocentralismo perverso fue afianzado mediante un Estado hipercentralista, que se extendió como nunca antes por todo el territorio, pero a través de organismos directamente dependientes del gobierno central como formas de dominio territorial, y redujeron las municipalidades a debilitadas entidades sin recursos ni competencias.

En contraposición, las sociedades locales y regionales pasaron a formar

parte de un inmenso auditorio nacional, forjado por la extensión de los medios de comunicación, en especial la TV, y por el masivo acceso, desde años antes, a la educación pública. Los ciudadanos pugnaron por participar en los asuntos públicos y dieron forma a un auditorio extenso como forma de poder social comunicacional. Pero el hipercentralismo expropió y debilitó las capacidades, en lo que fue su más perverso efecto, lo que afectó la formación de élites regionales que lideraran a esos auditorios ciudadanos. Pese a esta debilidad de capacidades, la múltiple y diversa actividad de este auditorio en formas de concertación local, en organizaciones de participación, en movilizaciones cívicas, en asociacionismo económico y social, en formaciones políticas partidistas incipientes, son varios de los componentes centrales para la reconquista de un régimen democrático.

Esta reconquista de la democracia, en las nuevas condiciones del siglo XXI, para lograr el desarrollo del Perú en el mundo globalizado, obliga a que el desafío descentralista amplíe el poder comunicacional del inmenso auditorio social constituido y construya un nuevo régimen de autoridad y sistema político de poderes, y supere el neocentralismo perverso en la economía y su contraparte del hipercentralismo estatal.

La democracia seguirá siendo elitista y precaria si no se reconstruye y se asume la descentralización como uno de sus componentes básicos. Ése es el sentido de la refundación constituyente del Perú en los inicios del siglo XXI, que hace de la reforma descentralista de su Estado, su economía y su sociedad, uno de sus desafíos para alcanzar el desarrollo en el mundo globalizado.

El Perú vive la transición a la democracia. Está saliendo en forma compleja y desigual de una autocracia, que actuó durante ocho años mediante la imposición de la forma de Estado de un régimen de gobierno excluyente, vertical, centralista y cívico-militar, manejado en forma oculta por lo que ha venido a mostrarse como una mafia. La crisis de la autocracia es de índole terminal, de fin de un régimen que ha colapsado, pero con una mafia formada que mantiene enclaves de poder en el Estado y en la sociedad.

Está planteado como desafío la transición a un régimen distinto, de carácter democrático, sustentado en una auténtica representación de la voluntad popular y en la reversión del sistema centralista. Por eso, temas claves que la transición debe resolver son la cuestión de un proceso de descentralización democrático, donde la representación de la voluntad de los ciudadanos en el sistema político sea uno de sus puntales.

### **La Constitución de 1993 y la regresión hipercentralista**

Pese a los avances generales en el mundo y en América Latina, en el país se adoptó, en 1993, una Constitución que dio sello a una regresión de carácter hipercentralista en el control territorial por el gobierno central.

La Constitución de 1993 establece que el Estado es descentralizado, y define a la descentralización como un proceso de transferencia de funciones, competencias y recursos, del nivel central a los niveles regionales y municipales.

Pero el diseño del régimen de poderes corresponde a un presidencialismo autocrático, que concentra los poderes en el Poder Ejecutivo, y éste en la figura presidencial.

El presidencialismo latinoamericano se ha caracterizado, en su contenido institucional, por la primacía del Poder Ejecutivo respecto a los otros poderes, y por el dominio del gobierno central sobre el territorio, sin contrapesos de gobierno regional y municipal.

La Constitución de 1993 organiza el régimen de Estado en función de una autocracia presidencialista. Sus rasgos más importantes son objeto de análisis y debates. Para el tema propuesto en la reforma, es posible señalar algunos de sus rasgos:

La estructura del Estado es unitaria. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario (Art. 43). Su sistema de gobierno es presidencial. El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la nación (Art. 110). Nombra y remueve al Presidente del Consejo de Ministros y demás ministros ( Art. 122).

El territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos (Art. 189).

Si bien se indica que en cada división del territorio se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada, los niveles efectivos de gobierno son tres: el nacional, el departamental –regional y el municipal.

El gobierno nacional concentra las atribuciones administrativas, legislativas y tributarias. En especial, en la Presidencia de la República, a través de la facultad delegada para legislar, la capacidad privativa tributaria, la supe-ditación de la administración y la generación del gasto público en este nivel ( Art. 118).

El Congreso consta de cámara única, compuesta por 120 congresistas (Art. 90). Mientras no se creen las regiones, se eligen por distrito nacional único. Debe aprobar el programa de gobierno que presente el nuevo presidente del Consejo de Ministros, sin que sea un régimen de gobierno parlamentario.

El segundo nivel de gobierno es más bien una fórmula mixta entre la descentralización y la desconcentración. Indica que las regiones tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, que se definirá por la ley (Art. 197). Su estructura tiene como máxima autoridad al presidente regional, elegido por sufragio directo, y el Consejo de Coordinación Regional, integrado por los alcaldes provinciales más un número adicional que señale la ley (Art. 198), y deja en la ambigüedad el carácter de este organismo de coordinación.

Se restablece la división departamental, en la disposición final duodécima. En la disposición décimotercera final indica que, mientras no se establezcan las regiones, el Poder Ejecutivo determina la jurisdicción de Consejos Transitorios de Administración, designados por él, de acuerdo a cada departamento.

El tercer nivel de gobierno es el municipal, tanto provincial como distrital. Se les considera órganos de gobierno local, con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (Art. 191). Preside el Consejo el Alcalde, con funciones ejecutivas, y está integrado por regidores, con funciones normativas y fiscalizadoras, ambos electos por voto directo (Art. 191). Encarga a la ley orgánica un régimen especial para las municipalidades de la capital de la República, las capitales de provincias con rango metropolitano y las capitales de departamento de ubicación fronteriza, las provincias de frontera y la provincia constitucional de El Callao (Art. 196).

Existen 24 departamentos, 194 provincias, una provincia constitucional y 1.812 distritos.

El sistema electivo es por representación proporcional. En las municipalidades, por ley, se combina el de mayoría relativa con el proporcional.

Se dispone el Fondo de Compensación Municipal, que debe ser precisado por ley.

Se reconoce a los ciudadanos el derecho a participar en los asuntos públicos mediante referendo, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas (Art.31).

A los municipios se les reconoce competencia para aprobar su organización interna y su presupuesto; administrar sus bienes y rentas; crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales; organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad; planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones y ejecutar los planes y programas correspondientes; participar en la gestión de las actividades y los servicios inherentes al Estado, conforme a Ley, y las demás que determine la ley (Art. 192).

El análisis de estas normas constitucionales y su ejercicio, entre 1993 y 2000, permiten apreciar algunos temas sustantivos.

- La Presidencia de la República, como Jefatura de Estado, adquiere tal concentración de poderes que tiende a asumir carácter supremo, para colocarse encima de las leyes y por encima de la propia Constitución. Este carácter supremo de la Jefatura de Estado es propio de un presidencialismo exacerbado. No existe órgano del Estado que le haga contrapeso.
- El Poder Ejecutivo tiene primacía sobre el resto de poderes. Maneja la administración, tiende a concentrar la producción de la legislación y puede inmiscuirse en el Poder Judicial. Esta normatividad permitió una invasión progresiva de todos los poderes por el Poder Ejecutivo, lo que facilita dicha colonización de poderes por el expediente de desaparecer las atribuciones de otros poderes que puedan generar los indispensables contrapesos.
- El Congreso adquiere forma unicameral, de 120 representantes, cuya elección se propugna transitoria por distrito único nacional, pero que no llega a darse por distrito múltiple, sino en los momentos de crisis final del régimen. Esta asamblea única es trunca en sus funciones, por sus recortadas facilidades legislativas, las que son absorbidas por el Ejecutivo al otorgarse una facultad delegada abierta por medio de los procedimientos de decretos de urgencia y facultades delegadas; sus casi nulas posibilidades fiscalizadoras, por la distancia entre las mayores atribuciones asignadas y la sustantiva disminución de los instrumentos para hacerlas efectivas, y con su representación cercenada, no sólo por la falta de adecuada relación entre el número de electores y el número de escaños del Congreso, sino también por la organización del Congreso como



una cámara de privilegios separada de la sociedad.

- Si bien declarativamente se habla de descentralización, la norma es una regresión hipercentralista. Para hacerlo, recurre también al expediente de los silencios de atribuciones de poder. Pero además establece una relación de niveles de gobierno, en la cual desaparecen los gobiernos regionales y debilita los municipales, para que no puedan ser contrapeso alguno al gobierno central, al que van sometidos en sus rentas y competencias. Por esta vía, alista el camino para que, desde el gobierno central, se extienda un agudizado hipercentralismo administrativo que controla y domina el conjunto del territorio, y reemplaza la representación de las localidades por la obra pública y el funcionario del gobierno central. Existe declaratoria de autonomía política, pero real superconcentración de poderes.
- El cerco a los municipios, que los dispersa, subordina sus rentas y pretende reducirlos a entidades de control de la demanda de servicios públicos centralizados (agua potable, vialidad, etc.); la anulación del nivel regional de gobierno y la formación de una entidad transitoria y limitada de desconcentración administrativa, de planilla y electoral: los CTAR departamentales; la hipercentralización en el control territorial, con relación sectorial-sociedad desde un centro todopoderoso; MIPRE, Foncodes, Pronamach, Pronaa, Prona, Cofopri, etc., en los que reposa la inversión social clientelista (10 millones en programas sociales alimentarios y tres millones en programas de compras estatales de calzado, uniformes, lampas); la red política de las prefecturas y los gobernadores designados, como autoridad real gubernativa, electoral y de seguridad desde el Ministerio del Interior.
- El bloque del ejercicio de derechos de ciudadanía de la sociedad civil y el intento de cooptación masiva por el clientelismo y la corrupción.
- La autonomía política constitucional y el rango de ley de las normas municipales, un rescate normativo desde la oposición democrática.
- Algunas experiencias de desconcentración positivas: en salud, directores en el ámbito de escuelas y núcleos ejecutores en Foncodes.
- La ausencia de un pacto fiscal constitucional y la ambigüedad en las competencias municipales establecidas en la Constitución han facilitado el cerco y el debilitamiento sistemático de este nivel descentralizado, ante los embates del hipercentralismo territorial. Esto se puede apreciar

en diversos aspectos. El recorte de ingresos: los municipios han participado con 4%, o menos, en los gastos del presupuesto nacional. Han tenido primacía en sus ingresos las transferencias entre los años 1990 y 2000, en dependencia, cada vez más, del gobierno central, el que, además de expropiar sus tributos, ha tenido un manejo centralista del Foncomun y ha recortado la facultad tributaria municipal. Se ha recortado y dado manejo arbitrario al canon de los recursos naturales. Se ha expropiado las competencias municipales: habilitación, vialidad, transporte público, titulación, vivienda, mercados de abastos y mayoristas, recreación, ambiental. Se ha vulnerado el fuero municipal, al usar la acción de control como arma política contra la oposición.

- La estrategia central ha sido la de un gobierno hipercentralista, con multitud de debilitados gobiernos municipales, a los que se pretendía reducir a clientela localista. La distritalización de las competencias de gobiernos provinciales se ha mostrado como una medida complementaria del poder concentrado: vasos de leche, parques, vías, etc. Esto ha llevado a un notorio fracaso en la gestión directa de los servicios (sobre todo agua potable) de las ciudades intermedias, y ha debilitado la urbanización emergente, fracaso que no ha podido ser cubierto con la simulación de descentralización de servicios de salud y educación, atados al ajuste fiscal, que fueron diseñados pero no ejecutados, y se optó por que fuese el mercado el que hiciese este ajuste.

### **Evaluación constitucional comparada sobre descentralización**

Para apreciar mejor la propuesta que se hace, es necesario una somera revisión de las constituciones y normas legales que, en los últimos años, han avanzado en varios países. Será necesario también apreciar las normas fundamentales en aquéllos que tienen una larga tradición de régimen descentralizado. Nos hemos basado en las reformas constitucionales de los últimos años y la mayoría de las normas legales producidas, y nos hemos circunscrito a aquellos países cuya experiencia puede ilustrar algunas de las ideas que estamos proponiendo o, como contraste, aclarar mejor su sentido.

De la revisión comparada, podemos arribar a algunas conclusiones centrales:

- Los estados unitarios con descentralización creciente tienen un régimen de distribución de poderes más amplio que el centralismo administrativo, que todavía persiste en formas federales. Esto se expresa singularmente a nivel del manejo tributario y de rentas propias.
- Las experiencias de ampliación de autonomías es la vía seguida por Colombia y Bolivia, que han impulsado con singular empuje su descentralización.
- La incorporación del concepto territorial es una de las dimensiones en las diversas experiencias.
- La representación central nacional en el Congreso, con sus respectivos sistemas electorales, es un componente directamente relacionado con la profundidad de la descentralización de los niveles de gobierno regional y local.
- La autonomía de los niveles de gobierno regional y municipal tiene un componente decisivo en su capacidad tributaria para generar rentas propias, pero no existe identificación entre autonomía (capacidad de auto normarse) y autarquía (vivir de sus propios ingresos), lo que ocurre en estrecha medida en la democracia local en Estados Unidos, política que no es aplicable a nuestros países. De ahí que se combinen y sean parte de la autonomía los criterios para establecer las transferencias de redistribución de ingresos con equidad entre los distintos territorios.
- Existe una tendencia marcada a incorporar mecanismos de democracia directa para la participación de la ciudadanía en la gestión pública y el control social y ambiental.
- Se afianza la tendencia a establecer los tres niveles de gobierno: central, regional-departamental y municipal-local. Las variaciones están en las competencias y rentas del nivel intermedio (de corporación de inversión pública o de gobierno representativo), así como en su origen electivo o designado.
- Se consideran formas de representación de minorías étnicas y reconocimiento de sus formas de autoridad como parte de la descentralización.

*Propuesta de reforma constitucional sobre descentralización*

La propuesta de reforma constitucional está referida a los niveles de gobierno regional y municipal y se inscribe en una profunda reforma integral del

régimen político y económico de la Constitución vigente.

En varios aspectos se rescata temas de la Constitución de 1979, con las modificaciones necesarias producto de la experiencia de más de dos décadas y del mayor desarrollo de la vida social e institucional.

Respecto a los gobiernos regionales, se propone:

- Establecer una doble vía para formar regiones, al tener como base a los departamentos, pero con la posibilidad de construir ámbitos más amplios. Esta doble vía incluye la iniciativa del Poder Ejecutivo y la de las poblaciones, a través de los municipios, ambas sujetas a previos referendos aprobatorios.
- Afianzar el carácter de autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos regionales.
- Recoger el consenso nacional para la elección del Presidente y el Consejo regional por voto directo, secreto y universal, con la participación de la minoría y con el sistema electoral proporcional. Con esta fórmula, se elimina la elección por tercios de la Asamblea Regional y la elección indirecta del presidente regional de la experiencia de los años entre 1980 y 1992, y también se supera el nivel confuso de la Constitución de 1993, con un presidente que algún día sería elegido, acompañado de un Consejo de Coordinación de Alcaldes, que no era nivel de gobierno real.
- Se minimiza la subordinación de los municipios a los gobiernos regionales al eliminar la presencia de los alcaldes en la Asamblea Regional. Define nítidamente los niveles de gobierno, y se deja que, por ley, se vayan perfeccionando los ámbitos administrativos y de operación.
- Ratifica en cinco años el período del gobierno regional y precisa que la elección de las autoridades regionales se haga en la misma fecha de las elecciones del gobierno nacional.
- Plantea que, por ley, se determine otros aspectos, como la creación de regiones, la autonomía del gobierno regional, el número de miembros de la Asamblea Regional, la conformación del Consejo Regional, sus funciones y atribuciones, las atribuciones del gobernador regional y los bienes y rentas del gobierno regional.

Respecto a los gobiernos municipales, se plantea diversas innovaciones, entre las que resaltan las siguientes:

- La ampliación de la institución municipal a los ámbitos de centros poblados y comunidades nativas y campesinas, a la vez que se promueva la asociación entre ellas.
- Precisar las competencias y rentas de los municipios.
- Hacer exclusiva de los municipios la competencia sobre las obras de carácter local.
- Desarrollar las responsabilidades del municipio respecto al desarrollo local.
- Ampliar las formas de participación ciudadana, los procedimientos de concertación local públicos privados y las formas de vigilancia social.
- El período del gobierno municipal de tres años a cinco años, y se señala que las elecciones municipales deben realizarse casi al cumplirse medio período del gobierno nacional; vale decir, en el primer domingo del mes de noviembre en el que se cumplan 27 meses de instalado el gobierno nacional.
- La determinación como derecho constitucional de las municipalidades al participar hasta de un 25% de los ingresos tributarios y no tributarios del presupuesto general de la República. Dicho porcentaje se debe alcanzar en 10 años a partir de una base de 15%.
- En lo referente a la educación, las competencias municipales de la Constitución de 1979 se amplían al ámbito de la educación secundaria.
- Se establecen diversos regímenes especiales de vida municipal que, además de Lima metropolitana, incluyen las urbanas metropolitanas del interior del país, las de fronteras y las rurales.
- Se establece claramente que, en materia de zonificación y urbanismo, la autoridad a la que todas las entidades públicas y privadas deben subordinación, incluidas las comunidades campesinas, cooperativas agrarias, etc., son las municipalidades provinciales, y recuperan sus competencias exclusivas.
- Se propone la atribución y la competencia de las municipalidades provinciales como última instancia en los procesos de expropiación por necesidad y por utilidad públicas para fines de desarrollo urbano.

### **Reforma política constituyente para una representación democrática descentralista.**

Un adecuado sistema de distrito electoral, múltiple, departamental, proporcional, continúa siendo uno de los ejes para la refundación de la política en el país. Las limitaciones del DEM aprobado, que tienen carácter restrictivo, hacen más patentes las virtudes de un distrito múltiple, de tipo proporcional.

Pero mucho más. Este debate ha abierto ante el país la necesidad de una sustantiva reforma política constituyente. El Congreso que se va a elegir, desde su partida de nacimiento, tiene serias limitaciones como órgano de representación. Es necesario que se discutan y se adopten las vías para una reforma constituyente, respecto a las que existen diversas opciones.

Pero lo que ha adquirido la solidez de una convicción nacional es que la transición política, para salir de la autocracia y desmontar su perverso sistema de poder, debe ir a una refundación constituyente, en la cual la forma de representación es una de sus columnas vertebrales. El debate sobre el DEM será, así, una guía preparatoria, una brújula de navegantes, para adentrarnos en estos temas que esas mismas reflexiones han planteado a la actualidad política.

Los temas que el debate del DEM plantea hacia una reforma constituyente de la representación podemos resumirlos en los siguientes:

- **Policentrismo en el sistema político**  
Se debe ir a un policentrismo y ampliar sustancialmente las formas de representación del poder.  
Se sustenta este cambio en una nueva relación entre el Estado y la sociedad, que reconoce en el sistema político múltiples centros de decisión y el equilibrio armónico entre ellos. Estos múltiples centros requieren reformar el Estado para superar la autocracia hipercentralista y redistribuir el poder territorial y el funcional.  
Pero exigen, asimismo, que el Estado reconozca en la sociedad capacidades de centros de decisión que incluyen los partidos políticos, las organizaciones sociales, los espacios de opinión pública, los espacios públicos no estatales de atención de problemas comunes, las formas de concertación participativa y las instituciones básicas, como la escuela.

- **Democracia representativa territorial**  
La democracia representativa deberá combinarse con formas de la democracia directa, con distribución de poder funcional y territorial.  
Es indispensable superar el presidencialismo autocrático y establecer un presidencialismo moderado, con un Parlamento con atribuciones efectivas de poder. Habrá que garantizar un equilibrio de poderes, efectivo y funcional, entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.  
Pero no basta. Es indispensable ir hacia una democracia territorial. Para ello deben afianzarse órganos de representación de la voluntad ciudadana a nivel regional y local (municipal).
- **Representación nacional descentralizada**  
La descentralización afecta a todo el Estado. No sólo se refiere a sus niveles regional y local. Por ello, en el nivel central es donde se juega gran parte de su efectiva existencia como régimen de poderes.  
Está abierto el tema de que el principal órgano de representación de la nación, el Congreso, esté formado, desde sus orígenes, por un procedimiento descentralizado. Es indispensable descentralizar el centro mismo del poder encargado de dar forma a la Ley.  
Ya está planteado el tema de un Congreso bicameral descentralizado; esto es, elegido sobre la base de un sistema electoral proporcional adecuado.  
Una Cámara, la de diputados, deberá ser elegida sobre la base del criterio de población en los departamentos, punto de partida para establecer la proporcionalidad. La otra Cámara debe estar constituida por un Senado regional, de representación de las regiones en función de su territorio.  
En el balance entre ambas cámaras, así como la Cámara de diputados debe ser la cámara política de control del Poder Ejecutivo central, la Cámara de senadores deberá ser la cámara de relación con las regiones, por lo cual deberán participar los presidentes de los gobiernos regionales, en especial en los temas de su competencia y en la discusión del presupuesto nacional.  
Este Congreso bicameral debe adecuar la proporción entre el número de escaños y la población electoral, para permitir que cada congresista represente un número de ciudadanos que, además de elegirlo, puedan

informarse de sus actividades, mantener relación constante y revocarlo si fuese necesario.

- Impulso al sistema de partidos

Es necesario modificar sustancialmente las normas, a fin de promover un nuevo sistema de partidos, que sean sujetos ciudadanos en la comunidad política.

Existen normas del sistema electoral que pueden facilitar esta promoción de los partidos para que cumplan su rol en la sociedad. Mencionamos las principales:

- Están las que se refieren al acceso al sistema político. El absurdo sistema del millón de firmas debe ser erradicado. Para inscribir un partido, debe solicitarse la presentación del ideario, el programa y los estatutos, así como de 50 mil firmas, y acreditarse ante el JNE la realización de asambleas de militantes y adherentes en no menos de diez departamentos y con un número correspondiente proporcionalmente a la población local.
- Esta facilidad de acceso debe complementarse con la rigurosidad para mantenerse en él. Por ello, debe ponerse una barrera, en forma progresiva, de 3% a 5% de votos, obtenidos en la elección para mantener la inscripción y lograr escaños.
- Otra norma debe permitir la vigencia de procedimientos democráticos para sus candidatos a cargos públicos. De ahí que debe establecerse las modalidades de elecciones primarias, supervisadas por el JNE, a fin de que se elijan los candidatos del partido a cargos públicos.
- También debe promoverse la equidad en la campaña electoral en relación al acceso a medios de comunicación masiva. Por ello, debe establecerse la exigencia de franjas electorales de difusión que el Estado otorga a los partidos participantes en una elección.
- Es norma indispensable la referida al financiamiento de las campañas electorales de los partidos. Habrá que iniciar la discusión acerca de si el Estado debe otorgar alguna forma directa o indirecta de financiamiento a los partidos, como es el sentido de las franjas electorales, y que podría darse en rubros indirectos, principalmente de facilitar el acceso de los electores a sus propuestas.



- Debe darse también facilidad de acceso a las listas de corte departamental.

De esta forma, estas normas del sistema electoral ayudarán a que se promueva el sistema de partidos, al permitir que aquéllos que sean respaldados por la población se afiancen y se consoliden, al evitar la dispersión que fragmenta, la improvisación que deslegitima, el caudillismo nacional o local que debilita la vida política ciudadana y dar curso a opciones de alternancia que fortalezcan el régimen democrático.

- Reforma y participación de la sociedad civil en el sistema electoral  
El sistema electoral debe cambiar de concepción como sistema burocrático de funciones y convertirse en un órgano de poder, pues está en la base de su formación con legitimidad.

Además de unificarlos en un solo sistema, con el Jurado Nacional como cabeza del mismo, es necesario modificar su propia relación con el resto del Estado y con la sociedad, como entidad autónoma de poder.

El poder electoral debe ser el que registre y promueva las facilidades al sistema de partidos. Debe disponer de recursos para garantizar los procedimientos más adecuados de toda la votación en cada elección. Debe tener la capacidad y la neutralidad para supervisar las elecciones internas de los partidos políticos. Debe tener iniciativa legislativa en los temas de su competencia.

Deben anularse las disposiciones que hacen de las FFAA el órgano de poder tutelar del proceso electoral. Las garantías electorales deben reposar en el propio poder electoral y en la participación de la sociedad civil. Una experiencia muy importante es la que constituye la asociación *Transparencia* en el Perú.

- Criterios para mejorar el DEM en el sistema electoral proporcional  
Los temas tratados permiten discernir algunos criterios fundamentales para elaborar una propuesta que sirva para el debate y que sea incorporada en las próximas elecciones, y que permita que se potencien las razones válidas del DEM y se superen las limitaciones existentes en la fórmula adoptada para las elecciones del 2001.

Los criterios que formulo son los siguientes:

- La distribución de escaños, para que sea representativa del país diverso, debe considerar, necesariamente, criterios de asignación no proporcional, como el tope en Lima, que tiene una alta concentración de población por efectos del centralismo, y de garantizar, por lo menos, un escaño a departamentos con escasa población. Sobre estas bases es aplicable la proporcionalidad.
- El criterio de asignar primero un escaño a cada departamento para después distribuir el resto lleva a una seria distorsión en la representación de escaños para que sea representativa. Reduce la representación, sobre todo en los departamentos que siguen a Lima, y que están en condiciones de contrarrestarla crecientemente.
- La adopción del criterio de la población electoral para distribuir escaños lleva a sobre asignar escaños a Lima, y debilita los departamentos más poblados del interior.
- El criterio combinado de índices de población total con los de población electoral, en el que el de población es la base y el de población electoral sirve para corregir diferencias, permite que los escaños no sólo expresen a los votantes, sino a su responsabilidad sobre el conjunto de la población. En un país con alta migración y con una masiva población joven, esta combinación ayuda a reforzar los vínculos de los representantes con las poblaciones a las que debe atender.
- Las circunscripciones electorales actuales son 25. Se basan en los límites de los 24 departamentos y la provincia constitucional de El Callao. Debe estudiarse la circunscripción de Lima provincia, distinta a la de Lima metropolitana, y ésta, a su vez, ser estudiada en su subdivisión según los conos.
- El número de escaños por distribuir debe ser ampliado de acuerdo a los criterios antes indicados. La orientación central debe tender a que las circunscripciones tengan suficiente número de escaños para que sea efectiva la representación proporcional.

# La descentralización en Venezuela

Carlos Mascareño\*

## Introducción

El presente documento representa una síntesis de un estudio de mayor amplitud cuyo objetivo fue presentar un balance del proceso de descentralización venezolano durante la década del noventa. El estudio en cuestión fue promovido por el Programa de las Naciones Unidas y ejecutado por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Por su intermedio, un equipo de consultores locales desarrolló el proyecto entre julio de 1999 y febrero de 2000, guiados por los siguientes objetivos:

- Evaluar el impacto de la descentralización venezolana sobre la gestión, la capacidad y la efectividad de los gobiernos estatales y locales.
- Identificar las contribuciones del proceso en la institucionalización de asociaciones entre los agentes del gobierno territorial, la sociedad civil y el sector privado.
- Evaluar el fortalecimiento de las comunidades en la planificación y la gerencia de su propio desarrollo.
- Evaluar cómo la descentralización ha contribuido a mejorar la efectividad en la formulación y la ejecución de programas sociales dirigidos a la erradicación de la pobreza y de otras áreas del desarrollo humano sustentable.

---

\* Investigador CENDES-Universidad Central de Venezuela; Presidente de Gerencia y Gestión Local (G-LOCAL), Venezuela

- Evaluar el valor agregado del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de otras instancias donantes, en los esfuerzos nacionales por fortalecer la descentralización.
- Derivar una síntesis de lecciones aprendidas a partir del conocimiento que sobre el proceso se obtuvo.

Para contextualizar el análisis, es importante precisar que Venezuela es una república que, constitucionalmente, ha respondido a un Estado de carácter federal desde el siglo pasado. Así fue establecido en varios de los textos constitucionales decimonónicos y tal concepto se ha proyectado hasta el presente. En los actuales momentos, el país se divide en 23 entidades federales, también denominadas Estados, 335 municipios y un distrito capital compuesto por el municipio Libertador y los municipios Baruta, Sucre, El Hatillo y Chacao, que pertenecen al Estado Miranda, y todos ellos forman el área metropolitana de Caracas. La población de Venezuela, según las proyecciones de la Oficina Central de Estadísticas e Informática (OCEI), es de 24'169.744 habitantes, que se distribuye de la siguiente manera:

Entidad	Habitantes
Distrito Capital: (sólo incluye Municipio Libertador)	1.977.413
Estado Amazonas:	100.325
Estado Anzoátegui:	1.140.169
Estado Apure:	466.931
Estado Aragua:	1.481.169
Estado Barinas:	583.521
Estado Bolívar:	1.306.651
Estado Carabobo:	2.106.264
Estado Cojedes	262.154
Estado Delta Amacuro:	137.939
Estado Falcón:	747.642
Estado Guárico:	638.638
Estado Lara:	1.581.121
Estado Mérida:	744.986

Entidad	Habitantes
Estado Miranda: (incluye 4 Municipios del Distrito Capital)	2.607.163
Estado Monagas:	599.764
Estado Nueva Esparta:	377.701
Estado Portuguesa:	830.441
Estado Sucre:	824.764
Estado Táchira:	1.031.158
Estado Trujillo:	587.280
Estado Vargas:	309.134
Estado Yaracuy:	518.902
Estado Zulia:	3.209.626

A pesar del carácter federal, el Estado venezolano ha transitado una historia de centralismo que marca su fisonomía, la actitud de los líderes, la percepción de la población, la distribución de los recursos y, en fin, el reparto de las competencias y funciones entre los diferentes niveles de gobierno. De esta manera, el análisis que se realiza sobre la descentralización en la década del noventa ha incorporado una perspectiva histórica del proceso, sin la cual poco se entenderían las decisiones de política en los actuales momentos. Estas decisiones se relacionan con el arreglo institucional que asumió Venezuela para dar marcha a la descentralización del Estado. Este arreglo posee tres elementos básicos que se desarrollan en esta síntesis:

- El sistema político, que se fundamenta en la elección de gobernadores y alcaldes de manera universal, directa y secreta.
- La distribución de las competencias entre los niveles de gobierno.
- El comportamiento fiscal del proceso.

Sólo conocidos los aspectos anteriores, fue posible calibrar, en una medida más justa, el impacto que la descentralización ha tenido sobre la dinámica del país. En este documento se presentan las consideraciones referidas a los servicios públicos descentralizados en Estados y municipios y hasta dónde la descentralización ha incentivado la participación de la sociedad civil y del sector privado en la gestión a nivel estatal y municipal.

Con respecto al abordaje de los aspectos antes mencionados, es importante introducir algunas precisiones metodológicas. Por su parte, fue necesario trabajar el impacto en dos niveles: a través de documentos secundarios, tanto nacionales como territoriales –fuesen estos integrales, sectoriales o funcionales– y por medio de una muestra de Estados y municipios, en los cuales se efectuó un intenso trabajo de campo para intentar conocer el comportamiento de las variables. La muestra seleccionada fue la siguiente: los Estados Carabobo, Lara, Sucre y Zulia, ubicados en diferentes coordenadas de la geografía (Oriente, Centro, Centrooccidente y Occidente), además de presentar grados diversos de descentralización; los municipios Arismendi (Estado Nueva Esparta), Anaco y Guanta (Estado Anzoátegui), en el oriente del país, Baruta, Los Salias (Estado Miranda), Girardot y Zamora (Estado Aragua), en la parte central de Venezuela, y los municipios Palavecino y Morán (Estado Lara), en el occidente.

En cada una de la entidades territoriales se aplicó un instrumento para la captura de la información, referido a las variables en análisis. A su vez, allí se aplicó una encuesta de opinión a una muestra de 1.031 líderes de la sociedad civil venezolana, de donde se obtuvo la posición de este importante segmento del liderazgo del país sobre el comportamiento de la descentralización. Para el conocimiento de las relaciones de gestión entre el gobierno territorial con la sociedad civil y el sector privado, se relevaron seis casos, en los cuales se comentan las bondades y limitaciones de tal relación, con énfasis en el impacto de la descentralización en el incentivo al desarrollo de estas nuevas formas de gestión. Finalmente, se presentan algunas consideraciones sobre las tendencias de la descentralización, a la luz de la nueva Constitución.

La evaluación realizada pretende dar cuenta del comportamiento general de un proceso complejo y dinámico, como es la descentralización del Estado venezolano, abordado a través de un conjunto de variables clave que permiten obtener una idea de conjunto, tanto de su evolución en diez años como del futuro desempeño, y sus perspectivas en relación a las expectativas de la población.

### **Federalismo y centralismo: tensión constante en la República de Venezuela**

No se podría entender la descentralización venezolana de finales del siglo XX sin comprender los rasgos federalistas de la historia republicana de Venezuela de casi doscientos años. Pero tampoco se reconocerían varios de sus perfiles, sin saber del centralismo que ha marcado esa misma historia. Puede parecer una contradicción o una aparente paradoja pero así resulta de dilemática la conformación y la evolución del Estado venezolano. Federalismo y centralismo han hecho presencia en la eterna discusión política, en una permanente tensión que aún hoy, en el inicio del siglo XXI, no se resuelve.

Cuando se firma el Acta de Independencia, el 5 de julio de 1811, la sociedad que hoy es Venezuela apenas tenía 34 años de haber sido integrada militarmente, a través de la creación de la Capitanía General, en 1777. Meses antes, también por mandato regio de Carlos III, en diciembre de 1776, habíase creado la Intendencia del Ejército y Real Hacienda, a cargo del intendente en Caracas, con la jurisdicción en las provincias de Caracas, Cumaná, Guayana y Maracaibo, e islas de Margarita y Trinidad. Más aún, la unidad física política, judicial y eclesiástica de la futura Venezuela sólo se alcanza después de la instauración de la Real Audiencia de Caracas, en julio de 1786, y del Arzobispado de Caracas, en noviembre de 1803, ambas instituciones con jurisdicciones sobre el mismo territorio que ocupaba la Capitanía General (García Chuecos: 1935).

Hasta entonces, trátase de un territorio conformado por provincias separadas y autónomas, tanto en lo político como en lo económico, dependientes de diferentes centros de poder localizados en el exterior, a lo cual se añadía la circunstancia de la incomunicación interna por vía terrestre y una dilatada trayectoria de tensiones y conflictos entre las autoridades ciudadanas de los cabildos (institución transportada desde la península ibérica) y las respectivas provinciales, fraguadas y curtidas por la necesidad de la corona española de ejercer un mayor control del territorio.

La República nace, entonces, como un territorio de provincias desintegradas. La Constitución, promulgada en diciembre de 1811, otorga amplias facultades a las ocho provincias que participaron en su elaboración –Margarita, Mérida, Cumaná, Barinas, Trujillo y Caracas- sin haber estado presentes Maracaibo, Guayana y Coro, por seguir bajo el régimen colonial espa-

ñol. No obstante, la realidad de alteración y dispersión de la sociedad de aquel momento hizo que la de 1811 creara una federación ficticia (Ministerio de Relaciones Interiores, 1983).

En septiembre de 1830, Venezuela se separa de la Gran Colombia y se aprueba un nuevo texto constitucional conocido como Constitución de Valencia o Paecista. La misma consagró una fórmula centro–federal con gobernadores dependientes del presidente de la República y diputaciones provinciales con miembros electos a nivel local. Pero es centralista, entre otras circunstancias porque no dejó a las provincias otro beneficio que una escuálida descentralización administrativa, al introducir prohibiciones expresas a las actividades de las diputaciones y, por tanto, no existió un verdadero espíritu federal. Este régimen constitucional, basado en el acuerdo de las oligarquías liberales y conservadoras, derivado de la guerra independentista, fue el más largo del siglo XIX. Veintisiete años después, en 1857, José Tadeo Monagas impuso un nuevo texto, el de mayor contenido centralista que ha tenido el país. Se trató de una forma efímera pues, en 1858, producto de la Constituyente de Valencia, se dictó un nuevo texto constitucional que introdujo algunos perfiles federales, como intento para detener una inminente guerra civil, y se estableció la elección directa de los gobernadores (Ministerio de Relaciones Interiores, 1983).

La constitución de 1864, reconocida como auténticamente “federal”, mantiene intacta la división de 20 provincias que se había fraguado hasta 1856. La diferencia radica en que, en adelante, las provincias pasarán a denominarse “Estados” y, así, evolucionan hasta el presente. A su vez, se consagra la figura del senado como instancia de representación de los Estados, el principio de elección directa de los gobernadores, y se instituye el principio que reconoce las autonomías recíprocas de los territorios, y conserva aquellas atribuciones que no se delegaron al poder federal. Por ello, la Constitución de 1864 representa la base de las futuras constituciones, hasta la de 1961 (Oropeza: 1971).

No obstante su proyección, la Constitución federal no tiene referencia con el comportamiento real de la sociedad. De la guerra federal surgió un tipo particular de liderazgo armado, el caudillo, que se reprodujo de diversas maneras en las diferentes regiones del país, y las sometió a una constante inestabilidad. Fue Guzmán Blanco quien asumió la moldeadura de ese ensayo de convivencia política. Ese autócrata, quien encabezó uno de los re-



gímenes más importantes del siglo XIX venezolano, logró traducir un ensayo de organización y modernización que pretendió una mayor coherencia a la vida del país, en claro esfuerzo contra las bifurcaciones del caudillismo. Se trataba, el de Guzmán, de un gobierno que, durante 17 años (1870 – 1887), intentó detener las pretensiones de soberanía de los caudillos regionales; Guzmán, efectivamente, no pudo liquidarlos, pero impuso un pacto político de condominio que permitió la disminución de las turbulencias (Pino Iturrieta, 1994).

Juan Vicente Gómez consolidó y, sobre todo, definió y profundizó el carácter centralizador del Estado venezolano. Las constituciones de Gómez sinceraron ese carácter y perfilaron con nitidez su rasgo fundamental: la autocracia. En lo que atañe a la tensión centro–federalismo, ésta quedó clausurada durante los 27 años de dictadura y se resolvió a favor de la centralización absoluta. Así, en la Constitución del 1914, se prohibió a los Estados crear impuestos, norma que se unió a un conjunto de prohibiciones y limitaciones a las entidades, con lo cual se negaba todo principio federal. Esta tendencia anuladora continúa y se profundiza cuando, en la Constitución de 1925, se reemplazaron definitivamente las rentas estatales (salinas, perlas, minas, tierras baldías) por la figura del ‘situado constitucional’ y se determinó la renuncia de sus competencias por parte de los Estados. Finalmente, la ausencia de autarquía de los entes territoriales fue refrenada con la supresión, en esa misma Constitución, de la autonomía política, cuando Gómez logró que los presidentes de los Estados (hoy gobernadores) fueran designados por el Presidente de la República, y así sinceró una realidad manejada solapadamente por todos los autócratas que le precedieron (Oropeza, 1971).

La Constitución de 1961 recogió con fuerza el carácter centralizador del Estado venezolano avalado, ahora, por el poder de los partidos políticos. Es por ello que, de ese texto, se habla como la base que formalizó el sistema de federación–centralizadora, en donde los partidos políticos asumieron el monopolio del poder, y acapararon la representatividad y la participación política, al permanecer la Federación como una forma y vaciar a los Estados de todo contenido.

Sin embargo, la discusión federalista siempre había estado presente en la conformación de los partidos políticos venezolanos. En la consulta al liderazgo nacional, que efectuara la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, COPRE, durante 1985, se abrían de nuevo las ventanas, colo-

cadadas en la Constitución de 1961, para la diatriba federalismo—centralismo en Venezuela, ahora en un marco diferente al de la época caudillista del siglo XIX. La discusión entró en un momento de crisis del Estado democrático y del sistema político de partidos, ante lo cual era necesario estimular cambios en la distribución del poder.

A pesar de la oposición que surgió, la descentralización en Venezuela contó con el apoyo de los liderazgos regionales, la sociedad civil y de miembros de las cúpulas a nivel nacional. Se tenía la seguridad sobre la madurez de la sociedad para asumir y digerir tales cambios, visión que culminó, finalmente, con la aprobación de la ley sobre elección y remoción de los gobernadores de Estado, en agosto de 1988, reformada luego en abril de 1989; la reforma de la ley orgánica de régimen municipal, en junio de 1989, en la que se consagraba la figura del alcalde con su elección en forma directa y la promulgación de la ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del poder público, en diciembre de 1989. Se iniciaba, de esta manera, un camino que intentaría, en los siguientes años, “dar respuesta al reclamo social de mayor acceso a las decisiones y de incremento de la eficiencia de los servicios públicos y la administración (Congreso de la República, 1989). De esta manera, el país asistió, el primer domingo de diciembre de 1989, a sus primeras elecciones directas, universales y secretas de gobernadores y alcaldes de su historia republicana.

### **El comportamiento del arreglo institucional de la descentralización**

Las bases fundamentales que dieron lugar al proceso de descentralización que ha vivido Venezuela en el período 1990–1999 se encuentran consagradas en la Constitución de 1961, la que, a su vez, conservó las disposiciones y el espíritu de la Carta de 1947. De allí se derivan las precisiones que permitieron un arreglo institucional particular, que se expresa en la aprobación de los siguientes instrumentos jurídicos:

#### **Primer momento: 1988–1989**

- Ley sobre elección y remoción de los gobernadores de Estado.
- Ley sobre el período de los poderes públicos de los Estados.

- Reforma de la ley orgánica de régimen municipal para la creación y la elección de la figura del alcalde.
- Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del poder público.

### **Segundo momento: 1993**

- Decreto–ley que regula los mecanismos de participación de los Estados y municipios en el producto del impuesto al valor agregado y el fondo intergubernamental para la descentralización.
- Ley de asignaciones económicas especiales para los Estados derivadas de minas e hidrocarburos.

A partir de dicho arreglo, se inició una compleja dinámica en los ámbitos político, competicional y fiscal de Estados y municipios, cuyos principales rasgos se presentan a continuación.

### **Alteraciones del sistema político**

La descentralización venezolana introdujo alteraciones en la dinámica del sistema político. La elección de gobernadores y alcaldes y la transferencia de competencias y recursos han determinado cambios en la concentración del poder con tendencia de éste a desagregarse territorialmente en Estados y municipios, diferente al esquema prevaleciente, cuando todas las negociaciones confluían en un solo punto: el gobierno central y las cúpulas de los partidos nacionales (Arenas; Mascareño, 1996). En esta perspectiva, es necesario destacar que, cuando los gobernadores eran designados, todos pertenecían al partido de gobierno, las asambleas legislativas eran mayoritariamente del gobierno y los concejales municipales estaban distribuidos entre AD y COPEI. En la nueva realidad, los gobernadores electos se han venido distribuyendo entre varias organizaciones políticas, con un máximo de rompimiento del bipartidismo territorial en las elecciones de 1998 (ver Anexo N° 1).

Así, la primera reacción de los partidos políticos de los noventa, ante la descentralización, fue el reconocimiento de los liderazgos regionales. La pre-

sencia de gobernadores y alcaldes activos del partido COPEI, AD, MAS y Causa R así lo determinaron. Las cúpulas no tuvieron otra alternativa que asimilar la irrupción del liderazgo de provincia. Una más clara demostración de esta realidad se expresó en la proliferación de candidatos a la Presidencia de la República por parte de ex-mandatarios regionales y locales: Claudio Fermín, Oswaldo Álvarez Paz, Henrique Salas Romer, Andrés Velásquez, Irene Sáez (Arenas; Mascareño, 1996). También otros estudios han arribado a conclusiones similares cuando expresan que la descentralización, al ser una nueva fuente de cargos públicos, ha revitalizado y redimensionado las dinámicas intrapartidistas. Paulatinamente, se sucedieron cambios en los orígenes del poder en el seno de estas agrupaciones, en la medida que las regiones adquirieron una mayor importancia (Guerón y Manchisi, 1996).

Varios estudios y sondeos de opinión coinciden en un reconocimiento de la población hacia alcaldes y gobernadores. Para 1996, la empresa Datanálisis, en sus encuestas de opinión nacional, incorporó elementos referidos a la descentralización. Los resultados fundamentales, para aquel momento, fueron los siguientes (Datanálisis, 1996):

- Más del 50% de los encuestados conocían el significado de la descentralización.
- El 80,3% de la población estaba de acuerdo con que la descentralización continuara, a pesar de sus defectos (42,6%).

De igual manera, el proyecto sobre la *Agenda de la Descentralización Venezolana*, efectuado por el ILDIS durante 1998–1999, logró la opinión de actores nacionales y locales del mundo político, académico y el sector público. Todos estuvieron de acuerdo con que se debía mantener la elección directa de gobernadores y alcaldes, y que estos funcionarios públicos se deben, fundamentalmente, a sus electores. En este estudio surgió como una posible tendencia el alargamiento del período de gobernadores y alcaldes a cuatro (4) años, norma que se materializó en la nueva Constitución (ILDIS, 1999).

El presente estudio realizó su propia encuesta de opinión, esta vez focalizada y dirigida a líderes de la sociedad civil venezolana, a través de una muestra de representantes localizados en diferentes puntos de la geografía nacional y pertenecientes a organizaciones de diversa naturaleza. De su aplicación, se han obtenido los siguientes resultados:

- El 66,44% declaró saber qué es la descentralización, en contraste con el 25,99%, que posee poca información.
- El 89,14% cree que la elección de gobernadores y alcaldes es conveniente para el país. Sólo el 1,84% dice que es perjudicial, y el restante 9,02% cree que no ha tenido efecto.

En síntesis, la realidad de la década nos dice que las estructuras del sistema político tienden a variar cuando se introduce un esquema descentralizado de distribución del poder que, como en el caso venezolano, contempla la elección directa de gobernadores y alcaldes. En esa misma medida, la mayor cercanía de estos funcionarios con la población que los eligió les exige un mayor esfuerzo, que no se realizaba cuando todo dependía del gobierno central, donde la legitimidad dependía de quién ejercía la designación. Todo ello conduce a la aparición e implantación de un nuevo y un mejor liderazgo territorial. Tal circunstancia, a su vez, presiona a los partidos y los obliga a buscar adaptaciones para aprovechar y ubicarse con éxito en las nuevas realidades. Sin embargo, la prevalencia de una cultura clientelar y personalista, negada a la participación, atenta contra las bondades de la descentralización y pone en riesgo los múltiples esfuerzos que, en lo personal, efectúan gestores públicos en gobernaciones y alcaldías.

Con todo, la descentralización oxigenó la alicaída legitimidad del sistema político y le confirió un respaldo que se erosiona si la población no ve correspondidas sus expectativas. La capacidad de respuesta dependerá tanto de la apertura del sistema político a la ciudadanía como de la efectividad que se logre en el ámbito competicional. A continuación se analiza este factor.

### **¿Hasta dónde se han asumido las competencias?**

En los primeros cuatro años de aprendizaje y acumulación del proceso de descentralización, se logró avanzar en las siguientes competencias concurrentes:

- La salud representó la competencia más negociada durante los primeros años de la descentralización. Seis Estados decidieron incursionar en el proceso, hasta arribar a la firma del convenio de transferencia con el poder nacional.

- Solo el Estado de Aragua decidió adelantar otras competencias –atención al menor y atención al anciano– hasta lograr el convenio.
- Se observa un patrón común: los Estados avanzan con cierta rapidez en la creación de *know-how* y preparación de su estudio, al haber realizado la solicitud de transferencia en tiempos promedios de un año; sin embargo, el proceso posterior de tránsito por el Senado, y la definitiva aprobación del programa, hasta la preparación y la firma del convenio definitivo, pudo ocupar un promedio de hasta dos años y medio. Esta última situación parecería desempeñar un papel inhibitorio, toda vez que demanda un esfuerzo considerable de la gestión de una entidad federal. Queda pendiente, para una futura agenda, el desarrollo de la competencia de educación y la estabilización del conjunto de áreas concurrentes con el poder nacional.

Para finales del período 1990–1999, la descentralización venezolana muestra una relación de sus competencias concurrentes, como la que se resume en el cuadro del Anexo N° 2. De allí puede afirmarse que el avance ha sido gradual, relativamente lento, pero con éxito evidente, en áreas como deporte y salud en lo que a materialización de convenios se refiere.

Por el contrario, el mecanismo establecido para asumir las competencias exclusivas de los Estados ha determinado un mayor avance en esta materia. La relación de competencias asumidas, para finales de 1999, se refleja en el cuadro del Anexo N° 3. Así, las entidades federales pasaron a administrar los puertos, aeropuertos, vialidad interurbana, las salinas, el papel sellado y los minerales no metálicos.

En referencia a las competencias municipales, no existe un registro pormenorizado que permita visualizar el cuadro de asunción de las competencias contempladas en la ley orgánica de régimen municipal. Sin embargo, a lo largo de la década, se ha perfilado un conjunto de opiniones que coinciden en una crítica fundamental al régimen municipal: se trata de una norma demasiado homogénea en cuanto a la exigencia del sistema competitivo, que no deja lugar a la diversidad del gobierno local. Tal circunstancia ha determinado que sean sólo algunos municipios, grandes y medianos en términos de población e ingresos, los que se aproximaron a la asunción del conjunto de competencias preestablecidas y, lo más importante, intentar darle cumplimiento.

Es importante señalar algunos avances en materia competicional, que surgen como intentos por superar la anterior situación en estos diez años de descentralización. Un resumen de ello es el siguiente (PNUD, 1999).

- Se observa una tendencia a la recuperación de atribuciones municipales que habían sido asumidas por el poder nacional. De manera particular, se cita el caso del aseo urbano y domiciliario, servicio que era prestado en algunas zonas del país por el Ministerio de Sanidad y, en Caracas, por un instituto autónomo nacional.
- La anterior tendencia se manifiesta también en el caso de la policía de tránsito en las ciudades, competencia asumida por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, sin que ninguna norma jurídica lo hubiera determinado. Vinculado a esta área, debe mencionarse la recuperación paulatina de la regulación y el fomento del transporte público urbano.
- En relación a servicios complejos y de alta inversión, se viene dando un proceso de “municipalización” de la prestación del servicio de agua, cloacas y alcantarillado, el cual había sido asumido por el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), eliminado definitivamente en 1994. En esta materia, se encuentran funcionando las empresas Aguas de Monagas, HidroLara y Aguas de Mérida, de Portuguesa y Yaracuy, con participación accionaria de las alcaldías y la gobernación de dichas entidades. Adicionalmente, se han registrado las empresas de agua en los estados Apure y Cojedes, cuya operación debería iniciarse pronto (Hidroven, 1999).
- De igual manera, se han desarrollado negociaciones exitosas para asumir el servicio de energía eléctrica. En el Estado Nueva Esparta, los municipios crearon, mediante licitación internacional, la empresa de energía local; para su regulación, ha sido creada una mancomunidad cuya misión es el control de calidad del proceso para asumir la competencia. En ambos casos, agua y electricidad, se trata de dar cumplimiento al Artículo 5º de la ley de descentralización, que prevé la creación de empresas mixtas con la interacción de los diferentes niveles de gobierno.
- Finalmente, se han delegado funciones a nivel municipal para la ejecución de programas sociales, como el programa materno infantil (PAMI), el Programa Alimentario Estratégico (PROAL), el alimentario y el transporte escolar, el de capacitación y empleo joven de capacitación la-

boral. En esta perspectiva, el municipio resulta ser un nivel óptimo para la administración de este tipo de programa.

### **Aproximación al comportamiento fiscal de la descentralización**

Al analizar en conjunto, pudiera afirmarse que el arreglo institucional, dirigido a incrementar la proporción de los recursos financieros de los entes territoriales dentro del total de los ingresos del gobierno, logró un primer objetivo: la suma del ingreso de Estados y municipios en Venezuela pasó de ser el 17,18% del presupuesto nacional, en 1989; a representar el 2,39%, en 1998, y el 27,07%, en 1999, tal como puede deducirse del cuadro correspondiente al Anexo N° 4. Sin embargo, la estructura de los ingresos de los Estados venezolanos, en la década de 1990–1999, no logró variar sustancialmente lo que ha sido su comportamiento histórico en el marco de modelo centralista: se mantiene la absoluta dependencia de las transferencias del gobierno nacional.

Si bien las entidades incrementaron, en la década, su participación en los ingresos, desde un 13%, en 1989, a un 20%, en 1998, y 18%, en 1999, los ingresos propios, estimados para 1999, terminaron siendo del 1,61%, que en nada se diferencia del 0,97% que representaban en 1989, antes de la descentralización, tal como se observa en el Anexo N° 5. Durante 1991–1994, los ingresos propios acusaron un leve incremento, producto del inicio de las operaciones de servicio, como los portuarios y las autopistas y carreteras; esa relación disminuyó a sus niveles iniciales una vez que entraron en vigencia, a partir de 1994, las transferencias por concepto de las competencias asumidas, la ley de política habitacional, el fondo intergubernamental para la descentralización (FIDES) y la ley de asignaciones económicas especiales. Así, se observa cómo los recursos por concepto de transferencias de competencias alcanzaron el 14,02% de los ingresos totales para 1999. Por su parte, el FIDES ubica alrededor del 10%, lo que también se logra con la ley de asignaciones económicas especiales.

Por el lado del gasto, en las entidades federales los sectores educación, infraestructura, seguridad y salud mantienen la principal atención en la asignación de recursos y, entre todos, concentran alrededor del 50%, con



valores máximos de 55% en los años 1991 y 1995, tal como se deduce del Anexo N° 6.

Por su parte, de acuerdo a lo establecido en los artículos 111, 112 y 113 de la ley orgánica de régimen municipal, el abanico de ingresos de los municipios venezolanos resulta ser bastante amplio. En este marco normativo, se ha previsto una base de ingresos propios, tanto por la vía de los impuestos y tasas de servicios locales, como por otras opciones, como las multas y los ingresos patrimoniales, entre otros. Así, la proporción de los ingresos propios de los municipios, en relación al total de sus ingresos, era de 65% para 1986, mientras que las transferencias por situado representaban el otro 35%. De tales ingresos, la patente de industria y comercio (PIC) y los impuestos a inmuebles urbanos concentraban el 43,5% de los ingresos totales. Sin embargo, producto del incremento de las transferencias por la vía del FIDES, la ley de asignaciones económicas especiales y el aumento del situado, la proporción de ingresos propios disminuyó al 50% para 1999.

A pesar del incremento de la proporción del ingreso público territorial en Venezuela, es conveniente evaluar una restricción de gran impacto para el proceso de descentralización venezolana, y es la referida al valor real del ingreso per cápita territorial.

Del Anexo N° 7 se deduce la caída del ingreso del sector gobierno a precios constantes, al disminuir en el lapso de 1993–1999 a valores anuales promedio menores a los existentes para 1989. Por el contrario, el valor del ingreso territorial se incrementó en un 34%, como promedio, para el período 1994–1999, en relación con el mismo año 1989.

Sin embargo, en términos de per cápita, además de una abierta caída del ingreso nacional en más del 35% entre 1989–1999, el per cápita de los ingresos territoriales apenas si puede mantenerse en valores cercanos a los acusados en 1989, al igual que la relación del ingreso respecto al PIB. En tal sentido, un proceso de descentralización que apunta a incrementar la eficiencia y la eficacia de los servicios públicos, tendría que contar con un per cápita real que superara con creces el punto del cual ha partido. No ha sido así, y ésta situación, inocultable, compromete la sostenibilidad de un proceso complejo como la descentralización.

### **Impacto de la descentralización en los servicios públicos: logros y limitaciones**

Uno de los supuestos centrales de la descentralización del Estado es su incidencia en el desempeño de los servicios públicos, toda vez que el traslado de recursos y de poder de decisión a los niveles territoriales de gobierno configuran el incentivo para que ellos mejoren. Además, se asume que la población estará más cercana al responsable de la provisión de cada servicio en particular, y así se generará una interacción de mayor intensidad, que presionará hacia el objetivo buscado. Teóricamente, se trata de supuestos correctos; sin embargo, en los hechos, pueden intervenir factores que vulneran el esquema planteado y, como consecuencia, disminuye la posibilidad del mejoramiento de los servicios o, en todo caso, su nivel de expectativa.

Varios son esos factores, entre los que se cuentan, en primer término, la no correspondencia entre los recursos asignados y la responsabilidad delegada al nivel de gobierno; en segundo lugar, las regulaciones excesivas o la ausencia de buenas políticas por parte del nivel nacional de gobierno inhiben el incentivo de la descentralización, con lo cual los actores no se comprometen lo suficiente con el éxito del servicio encomendado. Un tercer factor frecuentemente encontrado es la fuerte presencia de los intereses clientelares-partidistas en el manejo del recurso humano; con ello, la productividad del servicio se encontrará limitada. Finalmente, la política de descentralización, a veces, adolece del desarrollo y de la aplicación de tecnologías de gestión apropiadas como para replantear los paradigmas en la prestación de un servicio determinado.

En Venezuela están presentes, tanto los objetivos de la descentralización antes mencionados, como los factores que las contrarrestan. Adicionalmente, es importante recordar que nuestro país se caracteriza por una constante crisis fiscal, social, económica y política, todo lo cual conspira contra los propósitos originales. En este sentido, realidades como las condiciones de salud, educación, nutrición o acceso a la vivienda dependerán más de las restricciones del entorno que de los esfuerzos del servicio mismo a nivel territorial.

En otra perspectiva del análisis, el país enfrenta una restricción severa, que impide arribar a conclusiones definitivas acerca de si determinado servicio público ha mejorado o no a partir de la descentralización: la ausencia

de estadísticas sistemáticas y confiables, que permitan la comparación del antes y el ahora en la vida de un servicio. Así, a los efectos del presente estudio, se ha realizado un esfuerzo de localización de información dispersa, tanto a través del trabajo de campo como de fuentes secundarias y publicaciones sectoriales nacionales, que pudieran facilitar la evaluación. De esta manera, se observará que buena parte de ella transcurrirá a partir de datos que informan más con relación al mejoramiento de la eficiencia, de la infraestructura del servicio, de los proyectos y acciones ejecutadas, que sobre indicadores de impacto real sobre la satisfacción de la población.

### **Los servicios de salud**

En este documento se abordan dos vertientes del análisis de los servicios de salud descentralizados: la primera se refiere al aspecto de hasta dónde este esquema puede mejorar los indicadores de salud de la población y, la segunda, obliga a indagar si, efectivamente, la descentralización incentiva el desarrollo de nuevas y mejores experiencias para la prestación del servicio.

#### **¿Existen cambios en los indicadores de salud?**

El presente proyecto intentó una aproximación a algunos indicadores básicos en los cuatro Estados muestra. Los resultados se muestran en el cuadro del Anexo N° 8.

De los datos recogidos en el cuadro, es posible derivar las siguientes apreciaciones:

- En los casos de los Estados Carabobo y Lara, es notoria la disminución de los índices de mortalidad infantil, neonatal y postneonatal durante el período 1990–1998. En Sucre, la disminución es de un punto en mortalidad infantil y de valores menores al punto en la neonatal y la postneonatal.
- En el Estado Zulia, la tasa de mortalidad infantil, que era del 35,98% en 1990, bajó al 29,82% en 1998. Sin embargo, este último nivel toda-

vía resulta alto. Igual circunstancia se observa para Zulia en sus índices de mortalidad neonatal y postneonatal, las cuales, a pesar de haber disminuido, continúan con valores por encima de la media nacional.

- Se observa una disminución sensible de la tasa de natalidad en todas las entidades federales, y resaltan las caídas en Sucre y Zulia, con diferencias de 12 y 8 puntos, respectivamente.
- Pudiera asociarse la disminución continua y pronunciada de los indicadores al mejoramiento institucional del aparato de salud en aquellas entidades que, como Carabobo, Lara y Sucre, lograron la unificación temprana de su estructura de salud, e impulsaron bajo este esquema el proceso de descentralización. De ser así, es posible encontrar en estos Estados nuevas y mejores prácticas de gestión, que han incentivado el mejor desempeño del sector. Veamos a continuación hasta dónde ello es cierto.

### **¿Ha mejorado el desempeño institucional en los servicios de salud con la descentralización?**

#### *Estado Carabobo*

En esta entidad, las consultas preventivas han crecido a una tasa mayor que las consultas curativas entre 1990–1998; en el primer caso, el incremento es del 96% y, en el segundo, de 83%. En segundo lugar, el número de consultas preventivas y curativas se incrementó en 11% durante el período 1990–1993, antes de que se asumieran los servicios, y en un 70% para el período 1994–1998, después de la unificación de la rectoría del sector.

En otro sentido, la política de atención primaria puesta en marcha a partir de 1995 ha determinado que, para 1998, las tres cuartas partes de las consultas se hayan efectuado en la red ambulatoria. Estos resultados van asociados al hecho de que todos los ambulatorios se han rescatado y se encuentran operando, y el 28% de ellos trabaja las 24 horas del día, sobre todo los que se ubican en zonas de alta concentración poblacional.

*Estado Lara*

Desde el inicio de la descentralización, el gobierno del Estado Lara se propuso el desarrollo de un modelo de salud con énfasis en la prevención, la atención primaria y la participación de la sociedad civil. En este marco, en octubre de 1990, fue creada, por decreto del gobernador del Estado, la fundación para el desarrollo de la salud, Fundasalud-Lara, sin que todavía se hubiesen iniciado las negociaciones para solicitar la transferencia de los servicios de salud. Para aquel momento, se impulsaron programas de prevención y se incorporó a un número reducido de organizaciones civiles. Para la fecha, Fundasalud interactúa con más de setecientas organizaciones de la sociedad civil, y consolida múltiples programas de prevención y promoción de salud.

*Estado Sucre*

A partir de 1993, las autoridades del Estado Sucre se plantearon y efectuaron dos estrategias básicas: la primera, tomar medidas efectivas para atacar la crisis institucional, y la segunda, impulsar el proceso de descentralización al conferirle solidez a la institución rectora. En el primero de los casos, se fue resolviendo la rémora quirúrgica, con lo cual se intentaba descongestionar esta demanda y, a la par, se implantó la política de ambulatorios 24 horas en aquellas concentraciones poblacionales donde se lograra mayor impacto. De esta manera, entre 1993 y 1995 se quintuplicaron los pacientes atendidos en los cinco ambulatorios urbanos que adoptaron esta modalidad en la ciudad de Cumaná; a partir de entonces, la demanda de atención en el hospital central de dicha ciudad ha ido disminuyendo progresivamente, especialmente en la emergencia de adultos y en Pediatría (Franco; Villalobos, 1996).

*Estado Zulia*

Esta entidad fue escenario de fuertes conflictos entre la instancia nacional y la estatal de salud, como consecuencia de la dualidad de competencias que operó en el período 1990–1994, lapso en el cual poco se cumplió el acuerdo provisional entre las partes. Tal realidad comienza a superarse a partir de la firma definitiva del convenio de transferencia, en diciembre de 1994. A partir de entonces, en el Zulia se han intentado varios esfuerzos, tanto para

fortalecer la red de atención como para incrementar, de manera limitada, los niveles de participación ciudadana a través de los sistemas locales de salud. A pesar de estas circunstancias, para 1998 las consultas preventivas se habían incrementado hasta alcanzar el 27% del total de consultas, incluidas las emergencias, cuando, para inicios de los años noventa, eran menor al 20%. Además, el 57% de las consultas se efectúan en la red ambulatoria, cuando antes de la descentralización la proporción era menor al 40%.

### **Restricciones de los servicios descentralizados de salud**

Parecería que el mejor desempeño de la red asistencial y la disminución de algunos índices de salud, en Estados descentralizados, tienen que ver con el impulso inicial y la prioridad que las autoridades estatales le han concedido al sector. Además, se trata de la competencia concurrente de mayor avance en el país, dentro de las llamadas competencias de alta complejidad, por lo cual los dirigentes regionales no pueden sustraerse de su atención.

Sin embargo, es necesario advertir algunas realidades presentes que pudieran limitar, y hasta anular, en el mediano plazo, los logros que hasta el presente se encuentran. En primer término, las autoridades regionales no logran alcanzar un mayor grado de gobernabilidad del sistema, producto de los pasivos laborales aún pendientes; con ello, el conflicto siempre amenaza con aparecer. En segundo lugar, algunas políticas acertadas de salud pueden verse vulneradas con los cambios de gobierno y, con ellos, de orientación. Ante tal realidad, se impone el monitoreo constante de la autoridad nacional de salud, que es la llamada a preservar las condiciones mínimas de operación del sistema. Y, finalmente, los servicios descentralizados de salud ya acusan severas restricciones financieras, que inhiben la aplicación de nuevas y más efectivas tecnologías de gestión y el mantenimiento de la oferta, por lo menos en el nivel actual. Esta vertiente del problema tiene que ver con las indefiniciones aún persistentes en cuanto al modelo nacional de acceso y al financiamiento del sector, cuya resolución incidirá, definitivamente, en una sana gestión descentralizada.

### **Los servicios educativos**

La educación constituye el otro servicio de gran complejidad que acompaña al de salud. Y, a diferencia de este último, una posible evaluación del desempeño de los servicios descentralizados educativos debe tener presente que éstos no han sido efectivamente descentralizados en ninguna entidad federal del país. Si bien Aragua, Lara y Nueva Esparta firmaron el convenio de transferencia, en estos territorios todavía no se ha logrado –apenas se ha iniciado– la unificación institucional, tan cara y necesaria para aspirar a un mejor desempeño del sector. De allí que, a estos efectos, nos encontramos con esa primera restricción, la cual impide determinar hasta dónde el proceso ha impactado los indicadores educativos en una entidad. Pero, además, es necesario aclarar que existe una segunda gran restricción: en Venezuela no se cuenta con indicadores de impacto referidos a la evolución del rendimiento y de la capacidad real de los estudiantes venezolanos. Sólo se manejan indicadores de eficiencia o eficacia, medidos a través de cobertura, repitencia o prosecución.

Sin embargo, las entidades federales han incrementado su participación en la matrícula preescolar, al pasar, de un 11%, al 22% del total nacional. También han aumentado, más discretamente, sus proporciones en la encuesta básica de 1º a 6º y, en la básica, de 7º a 9º.

### **Limitaciones y obstáculos en la gestión descentralizada de la educación**

Manejar descentralizadamente cerca de cuatro millones de estudiantes de educación preescolar y básica, en más de 15.000 planteles donde concurren cerca de 200.000 docentes, supone un esfuerzo gigantesco y, sobre todo, de alta exigencia en términos de conducción. Allí, precisamente, radica la principal restricción de la descentralización educativa en Venezuela: hasta el momento no se ha logrado la unificación de las autoridades territoriales para conducir con fuerza el destino de los servicios educativos. A todas luces, pervive una profunda compartimentalización del poder, disgregado a lo largo y ancho de una estructura burocrática, donde coexisten nuevos y antiguos métodos de formulación de política, planificación, administración y gestión del proceso. Con ello, se visualiza la presencia conflictiva de diversos apar-

tos, cada uno con espacios en la toma de decisiones (Bronfermajer y Casanova, 1999).

### **El deporte descentralizado**

El servicio deportivo ha resultado ser, sin lugar a dudas, el más conocido y aceptado en las entidades federales del país. La causa de tal fenómeno se relaciona con la consolidación de los juegos juveniles nacionales, evento cuyas organización, animación y ejecución han sido plenamente asumidas a nivel territorial. La población percibe en estos juegos una sana y necesaria competencia que incentiva el desarrollo de los atletas.

### **Vivienda y desarrollo habitacional**

El área de la vivienda es una de las competencias concurrentes que no ha sido formalmente asumida a través de convenios de transferencia, pero que es objeto de atención prioritaria en todas las entidades federales de Venezuela. Efectivamente, en las veintidós entidades federales (excepto Vargas, que es de reciente creación), fueron creadas, en diferentes momentos, instituciones estatales ocupadas de atender la problemática habitacional. En Carabobo, por ejemplo, se creó el Instituto de Vivienda y Equipamiento de Barrios, en 1990. En Lara, la competencia fue asumida a través de la Fundación Regional de la Vivienda. También en Sucre se creó la fundación regional FUNREVI, en 1993 y, en Zulia, opera el Instituto de Desarrollo Social, creado antes de la descentralización, que ejecuta la política habitacional de la entidad.

### **Restricciones para una mejor prestación del servicio de vivienda a nivel descentralizado**

Si bien el esfuerzo que se constata en los Estados es fundamental para atacar el problema de la vivienda, la dimensión del mismo rebasa las capacidades financieras de las mismas. Ello supone, como consecuencia, la consolidación de una política habitacional nacional más allá del Estado mismo, que incor-



pore al ciudadano y al sector privado en el financiamiento y en la ejecución. Si bien esta filosofía quedó plasmada en la reciente ley del subsistema nacional de vivienda, que se aprobó a finales de 1998, en el marco del sistema nacional de seguridad social, tales instrumentos jurídicos han quedado sin efecto a partir del proceso constitucional de 1999 y, además, no queda claro ahora si, efectivamente, la nueva política apuntará hacia la resolución del punto nodal, que no es otro que el financiamiento.

#### Agua potable y saneamiento

En 1990 se creó la Empresa C.A. Hidrológica de Venezuela (Hidroven), como casa matriz del sector agua; paralela y sucesivamente se crearon diez empresas hidrológicas regionales, esquema concebido como de carácter transitorio, ya que el objetivo final debería ser la transferencia del servicio a los gobiernos locales, con la posibilidad de que, además, participaran las gobernaciones de Estado en la promoción y el desarrollo de empresas operadoras, de acuerdo a lo que se había establecido en el Artículo 5º de la LODDT. Efectivamente, a partir de 1993 comenzó a tomar forma una estrategia para la descentralización del servicio (o devolución al municipio), concebida como un proceso que aspiraba a incrementar la gobernabilidad, incorporar tecnologías y prácticas gerenciales modernas, regularizar las relaciones intergubernamentales y garantizar la autonomía financiera y operativa de las operadoras. El esquema general para la transferencia que se ha venido aplicando ha tenido como objetivo la constitución y la puesta en marcha de una empresa que asuma la administración de la prestación del servicio.

En este contexto, para 1994 fue creada la empresa Aguas de Monagas y, en el siguiente año, se creó la empresa Hidrolara. A ellas se agregaron, en 1998, las empresas Aguas de Mérida, Aguas de Portuguesa y Aguas de Yaracuy. Adicionalmente, se han iniciado los procesos y se han constituido empresas en varias entidades federales.

### **Transporte y comunicaciones: puertos, aeropuertos y vialidad**

#### *Servicios portuarios*

En materia de puertos, literalmente se trata de un rescate del abandono y de la ineficiencia en que había caído este servicio estratégico cuando era admi-

nistrado por el gobierno central, a través del Instituto Nacional de Puertos, ente que llegó a ser uno de los símbolos del clientelismo y la corrupción más abiertos del país.

Destaca, en primer término, el desarrollo del puerto de Puerto Cabello, principal terminal de carga de Venezuela. Su logro inicial, al descentralizarse, fue haber podido disminuir el número de personas que allí se registraba en la nómina: de más de 5.000 personas (en su gran mayoría, obreros de baja calificación), hoy el puerto se administra con 151 empleados profesionalizados y entrenados, pertenecientes al Instituto Autónomo del Puerto, que pertenece a la gobernación del Estado Carabobo; consecuentemente, las operaciones quedaron en manos de las empresas privadas que allí se desempeñan. Tal medida hizo que, desde el punto de vista financiero, Puerto Cabello pasara, de una situación deficitaria, con pérdidas constantes para la nación superior a los 800 millones de bolívares de 1989, a ser una institución rentable que, para 1996, arrojaba ganancias superiores a los 5.000 millones de bolívares.

#### *Servicios aeroportuarios*

En los aeropuertos descentralizados del país, destaca la inversión realizada por los gobiernos estatales para mejorar los servicios, la comodidad y la seguridad de los usuarios. Reflejo de ello es la visión que se propusieron en el aeropuerto de Maracaibo: “Convertir al aeropuerto internacional La Chinita en un modelo de gerencia pública del sector servicios, que, además de satisfacer y, en lo posible, superar, las expectativas de nuestros clientes internos y externos, llegue a alcanzar el nivel de rentabilidad adecuado que le permita mantenerse en un proceso de mejoramiento continuo de la calidad”. De esta manera, el aeropuerto La Chinita ha visto incrementar el número de pasajeros, de menos de 800.000 antes de la transferencia, a más de un millón cien mil en los actuales momentos, y los ingresos, que eran inferiores a los 90 millones para 1990, con pérdidas para el gobierno central, hoy superan los 3.000 millones de bolívares anuales.

#### *Vialidad interurbana*

La vialidad interurbana del país ha mejorado notablemente durante el período de la descentralización. Todas las entidades federales han dedicado gran-

des inversiones, lo que queda demostrado a través de la utilización del FIDES y de la ley de asignaciones económicas especiales, en donde la vialidad ha resultado ser el subsector de mayor prioridad. Destacan, en esta materia, los servicios entre Caracas–Valencia a través de la autopista regional del centro y, luego, hasta Barquisimeto y Maracaibo. Son cerca de 800 kilómetros de vías en buen estado, mantenimiento y belleza paisajística la que exhiben, en particular, los sectores de los Estados Aragua, Carabobo y Yaracuy.

De manera particular, el Estado Zulia ha logrado un mantenimiento permanente a 1.500 kilómetros de vías internas de la entidad, así como de 300 Kms. de vías agrícolas, al utilizar, para el primer caso, el sistema de concesiones viales, con una inversión privada superior a los 15 millardos de bolívares, y al obtener ingresos, sólo en 1998, por más de 7 millardos para el tesoro estatal. También Carabobo administra 2.800 kilómetros de carreteras, y ofrece un buen servicio al conductor.

### **Ventajas y limitaciones de los programas sociales descentralizados**

La nueva oferta de desarrollo social en los Estados y municipios, al calor de la descentralización, es múltiple y variada. Actúan en áreas de infancia, alimentación, empleo, salud, educación y comunidad, entre otras. No cabe duda sobre la ventaja que supone el desarrollo de una oferta de programas sociales de manera descentralizada. Es natural que los gobiernos estatales y locales creen su propia dinámica ante la explosión y la creciente demanda de la población.

Sin embargo, es observable el gran número de solapamiento y duplicación de esfuerzos sobre una misma población objetivo, a la vez que se evidencia la poca integración de criterios entre los tres niveles de gobierno para enfrentar un problema que es común. Los gobiernos estatales y locales, al decir de algunas autoridades territoriales, han estado ausentes en la discusión del modelo de seguridad social de Venezuela.

Paralelamente, gobernaciones y alcaldías están obligadas a mejorar su capacidad para asumir la complejidad que introduce la administración de todos los programas sociales requeridos para amortizar la situación de pobreza. Ante la pregunta de si estaría de acuerdo con que se le entregara la administración de todos los programas sociales, un alcalde respondió con

sensatez que “no hay que morder más de lo que puedes masticar. La capacidad de nosotros todavía es muy baja. Querer asumir más cosas por el simple hecho de demostrar la importancia de la alcaldía nos parece una tentación que hay que superar”.

En fin, alcanzar una mayor efectividad en la administración de los programas sociales representa un problema nacional de gobierno. La integración intergubernamental, bajo la premisa de que una mayor focalización se logra con la descentralización, puede ser clave.

### ¿Qué opina la población sobre los servicios descentralizados?

A partir de la encuesta que aplicó el proyecto a los representantes de la sociedad civil en los diferentes Estados y municipios de la muestra, y en la cual se incluyó el tema de los servicios públicos, se ha obtenido un conjunto de resultados cuyo resumen se presenta a continuación:

- Ante la pregunta: *¿Cuánto han mejorado los servicios públicos descentralizados en relación a cuando no lo eran?*, las respuestas arrojaron el siguiente resultado en 1.031 opiniones:

Han mejorado mucho:	21,05%
Han mejorado poco:	31,02%
Han mejorado muy poco:	16,97%
No han mejorado:	12,51%
Han empeorado:	11,45%

Se observa cómo una gran mayoría le otorga algún grado de mejoría, aunque sea “muy poco”, a los servicios ahora descentralizados. El 76,04% se inscribe en esta línea.

- Ante la pregunta *¿Deben los servicios de educación, salud, programas sociales y otros ser devueltos al gobierno central?*, el resultado es como sigue:

Muy en desacuerdo:	24,64%
En desacuerdo:	61,59%
Ni de acuerdo, ni en desacuerdo:	4,07%
De acuerdo:	6,89%
Muy de acuerdo:	2,81%

El 86,23% de los encuestados no aprueba la devolución de los servicios descentralizados al gobierno central. Se trata de una área que generó un altísimo consenso, donde sólo un 9,7%, de 1.031 personas se pronunciaron abiertamente a favor de tal propuesta, y una franja del 4,07% es indiferente a la situación.

Las principales razones esgrimidas por el grupo que no está de acuerdo con la devolución de los servicios al gobierno central fueron las siguientes:

- Los programas sociales y servicios se manejan mejor en el Estado: 28,3%.
- Los recursos deben ser controlados por los Estados: 23,31%.
- Cada Estado conoce sus necesidades: 11,88%.
- Volveríamos al centralismo y sería un retraso: 8,44%.
- No participarían las comunidades: 6,66%.

Es claro el pronunciamiento de la sociedad civil respecto a la gestión de los servicios públicos bajo la descentralización. Según su opinión, es deseable la cercanía de la administración del servicio al ciudadano, pues allí se controla mejor su desempeño y, en alguna medida, éstos funcionan mejor. Así, el proceso de descentralización venezolano posee el reto no sólo de mantener, sino de incrementar la cantidad y la calidad de los servicios públicos descentralizados en los próximos años. Si bien, como se vio anteriormente, existen severas restricciones fiscales, es posible introducir fórmulas para la innovación de la gestión, a través de la incorporación de la sociedad civil y del sector privado en el manejo de los servicios.

### **Sociedad civil y sector privado en la gestión descentralizada: una alianza difícil pero necesaria**

Para obtener una visión más aproximada sobre la incidencia del proceso de descentralización sobre la dinámica territorial, es conveniente analizar las relaciones entre la sociedad civil, el sector privado y el Estado; allí, se requiere conocer su grado de desarrollo, los canales de vinculación y hasta dónde aquéllas son producto, efectivamente, de la descentralización. Basados en entrevistas y sistematización de documentos sobre casos existentes, tanto en los Estados y municipios de la muestra como en otros territorios, se pudo lograr una aproximación al tema, cuyas características se expondrán a continuación.

#### **La sociedad civil y las gobernaciones de Estados**

Desde el inicio de la descentralización, en 1990, comenzaron a aparecer modalidades de gestión en las gobernaciones que perseguían un vínculo orgánico con la sociedad civil. Para julio de 1992, en el simposio que sobre la modernización de las gobernaciones se realizara en la ciudad de Barquisimeto, se presentaron de manera bastante sistematizada los siguientes casos:

- La Casa del Vecino, en el Estado Carabobo, cuyo objetivo central era incentivar la organización de las comunidades de base.
- La gestión con los vecinos en los campos de salud y educación en la gobernación de Caracas.
- La transferencia Estado–sociedad civil en el Estado Aragua.
- La participación de la sociedad civil en la gestión cultural en Sucre.
- El desarrollo cultural en el Estado Cojedes.
- La escuela activa en el Estado Bolívar.
- Las experiencias de salud en el Estado Lara.
- Las escuelas integrales en el Estado Mérida.
- La operación alegría en el Estado Carabobo.

En dependencia de la entidad federal, es posible observar cierta tendencia de especialización que, en todos los casos, se vincula a formas de gestión descentralizada. En Carabobo, por ejemplo, se encuentran registradas más

de 1.400 asociaciones de vecinos y organizaciones similares, de las cuales alrededor de 900 son activas. Este alto número de grupos vecinales está asociado a la promoción que ha impulsado el gobierno regional en este campo, independientemente de que, a su vez, es el área de acción del municipio.

También se nota un número importante de organizaciones educativas asociadas a los distintos programas de gestión estatal.

En el Estado Lara, es notoria la especialización en el frente de la salud, ya que a través de Fundasalud se ha liderizado el proceso para la creación y el desarrollo de ese número tan significativo de ONGs. Adicionalmente, Lara también se ha especializado en el desarrollo de organizaciones intermedias para la atención en el campo social y la producción; áreas tan variadas como la familia, el menor, la mujer, la microempresa, las cooperativas, la juventud, entre otras, hacen vida en esa entidad, en donde la población, por tradición, manifiesta una alta propensión a la asociación.

### **Fortalezas de las organizaciones de la sociedad civil**

En su accionar con los gobiernos descentralizados, la sociedad civil ha logrado un conjunto de fortalezas que se sintetizan en las siguientes características:

- Se han convertido en facilitadoras de la gestión gubernamental.
- Han generado un efecto de demostración sobre las posibilidades y formas de ejecutar servicios sin administración gubernamental.
- Su presencia y permanente observación inciden en el mejoramiento de los servicios públicos.
- La comunidad ha incrementado su grado de conciencia sobre la importancia de su aporte en el mejoramiento de la calidad de vida .
- Existe una mayor defensa, por parte de la comunidad, de los servicios prestados.
- En algunos casos, la sociedad civil se ha movilizado para la discusión y la aprobación o no de referéndums que inciden sobre el pago de servicios públicos. Esta experiencia pudiera convertirse en un ejercicio de gestión democrática permanente.
- Queda claro que la validez y la permanencia en la relación de gestión

entre las organizaciones civiles y el gobierno se incrementa, en la medida que sus logros se proyectan hacia toda la comunidad y más allá, en el entorno.

- De acuerdo con el grado de madurez de las organizaciones, éstas han ido incrementando su grado de interlocución ante el gobierno estatal y con otras ONGs de las entidades.

### **Limitaciones y debilidades encontradas**

- El grado de participación de la comunidad en los procesos de gestión es bajo. En la mayoría de las experiencias, la dinámica de la gestión descansa en un grupo líder que se convierte en intermediario ante el gobierno.
- En ese sentido, tienden a crearse inequidades en la distribución de los recursos, por aquello de que, a mayor contacto y capacidad de gestión, mayores recursos obtenidos.
- Tiende a surgir la frustración cuando los servicios públicos o los objetivos perseguidos no se logran. Es una situación que se escapa al control de las organizaciones y se encuentra muy vinculada con la situación de crisis estructural que vive el país.
- Los funcionarios territoriales electos no cumplen cabalmente con la defensa de la oferta electoral hacia las comunidades; especialmente es notorio en los diputados estatales y los concejales.
- No existen mecanismos reales de control a la formulación del presupuesto, de manera que éste se adecue a las necesidades reales de la población. Las organizaciones civiles deben estar vigilantes de la aprobación de los presupuestos hasta última hora del año; de lo contrario, no hay garantía de que sean asignados los recursos negociados.
- La debilidad anterior remite a otra que es propia de las asignaciones: en su gran mayoría, las organizaciones dependen de los recursos del gobierno. Sólo las organizaciones grandes, de carácter nacional, han logrado diversificar sus fuentes de ingresos; el resto atraviesa serios problemas de recursos para su mantenimiento y desarrollo.
- De allí que el ritmo en las relaciones de gestión está determinado por los cambios de tendencias por parte de los gobernantes de turno. En



Carabobo, por ejemplo, ha habido continuidad en los diez años; sin embargo, en Sucre, ante el cambio de gobierno, variaron las relaciones de gestión, y decayó la actividad anterior.

- Queda mucho trabajo por realizar en la formación de los líderes de las organizaciones civiles. El esfuerzo que varias instituciones han efectuado en la década de los noventa no fue suficiente para superar los déficits en cuanto a capacidad de gestión que poseen nuestras comunidades.

### **El sector privado y la descentralización**

Ciertamente, antes de iniciarse el proceso de descentralización, no era una práctica conocida el vínculo entre el sector privado y los gobiernos territoriales venezolanos. No es que hoy posea un grado deseable de organicidad y coherencia, pues varias son las dificultades que todavía habrán de superarse; sin embargo, del trabajo de campo realizado y los documentos evaluados, puede deducirse la aparición de nuevas prácticas territoriales de gestión, donde el sector privado, asociado al desarrollo económico, comienza a hacer acto de presencia y a vincularse, no sin tropiezos, con los líderes de entes descentralizados. Esta nueva realidad difiere de aquellos encuentros donde el empresario se acercaba a la gobernación sólo en su carácter de proveedor de bienes o como constructor de obras, lo que también hacía en los concejos municipales, además de comportarse como pagador de impuestos, cuando ello era posible. En los años noventa, se ha podido ver la proliferación de nuevas formas de gestión asociadas a campos de mayor complejidad, como la promoción de inversiones, la administración de servicios públicos por concesiones, privatizaciones, financiamiento productivo local y gerencia delegada de servicios, entre otras. Veamos algunos de ellos.

#### **Promoción de inversiones**

Ésta ha sido una de las primeras funciones que asumieron buena parte de las entidades federales desde el inicio de la descentralización. La misma se corresponde con dos de las competencias concurrentes de la LODDT: la promoción de su propio desarrollo y la promoción de la agricultura, la in-

dustria y el comercio (Art. 4º, ord. 1º y 10º). Es justo recordar la labor pionera en Estados como Apure, a través del fondo de desarrollo de apure; Falcón, por intermedio del comité de planificación; Guárico, que creó el consejo para la promoción de inversiones, y Monagas, que instauró las jornadas monagas siglo XXI. Hoy destacan también las iniciativas de PROINLARA, IMPROSUCRE, en el Estado Sucre, FundaAnzoátegui y Promozulia.

### **Fondos de financiamiento**

La gestión financiera para el desarrollo nació de manera contemporánea con la anterior de promoción. Una inicial euforia hizo que más de la mitad de los Estados venezolanos crearan entes para tales fines. Sin embargo, a pesar del respaldo a los pequeños y medianos industriales de la zona, su eficiencia ha ido decayendo. Varias son las razones: los Estados venezolanos no disponen del suficiente capital como para sostener los aportes que tal actividad exige; ello se une a la circunstancia de que los niveles de morosidad de los fondos se han incrementado, pues muchos de los créditos son otorgados a través de criterios filiales o partidistas y no sobre la base de la productividad. En tercer término, los criterios de cesión crediticia se han flexibilizado, así como también la gestión de cobranza.

Los fondos en Lara y Sucre han mermado su actividad, el de Zulia es de escala reducida y, en Anzoátegui, existe una situación de conflicto entre las autoridades regionales y el sector privado por los criterios para el manejo financiero.

### **Concesiones y privatizaciones**

La más expandida de las modalidades es la concesión en materia vial y manejo de peajes, operación que les reporta a los Estados importantes recursos y, sobre todo, les releva de la tarea que supone el mantenimiento de la vialidad principal. Miles de kilómetros se encuentran bajo este régimen en los diferentes Estados del país. La experiencia es asimétrica en función de los resultados que reporta y el grado de satisfacción con el servicio. En Carabobo, por ejemplo, se encuentran grandes ventajas, pues sus arterias viales son

las más transitadas en el país, sobre todo el tramo de la autopista regional del centro y la que conduce a Puerto Cabello. El grado de satisfacción con el servicio es alto y el sector privado apoya la iniciativa.

En materia de aeropuertos, la transferencia o la delegación de algunas operaciones al sector privado viene reportando buenos dividendos a los gobiernos, no tanto por los ingresos sino por la descarga de tareas que son mejor efectuadas en otras manos. La concesión en el puente sobre el lago de Maracaibo también es percibida como satisfactoria y, en las previsiones del gobierno de Zulia, se encuentra la concesión total de su administración.

En materia de puertos, la presencia del sector privado es sumamente notoria en todas las operaciones de embarque, almacenaje y desembarque. Así se maneja en Cumaná, Carúpano, Guanta, Puerto Cabello y Maracaibo. El vínculo gobierno-sector privado, en esta materia, es estrecho, pues se trata de un evidente beneficio compartido y, como consecuencia, de un negocio útil para ambas partes.

Como podrá verse, existen nuevos caminos por donde intentan transitar juntos el gobierno estatal y el sector privado. A veces, el entendimiento es diáfano y, en consecuencia, exitoso; en otras oportunidades, la desconfianza se adueña de la relación. De uno a otro extremo, se encuentra el ojo crítico del entorno estatal, el cual no está acostumbrado a esta unión. Ella es necesaria, sin duda, pero requiere de un mayor tiempo de adaptación y de aprendizaje. Algunas experiencias comienzan a dar sus frutos.

### **El sector privado y las alcaldías**

A partir de los casos municipales estudiados, se presenta a continuación un conjunto resumido de consideraciones al respecto.

#### *Regulación*

Por esta vía de gestión se intenta que los servicios locales previstos en la ley orgánica de régimen municipal que, por su naturaleza, son asumidos por privados, sean prestados dentro de cánones de calidad y oportunidad. Allí se encuentran los mercados municipales, el transporte urbano y los terminales de pasajeros. En el primero de los casos, por lo general, las alcaldías

poseen una instancia que se encarga de coordinar y regular el funcionamiento del mercadeo y el abastecimiento de víveres, bien en las instalaciones construidas por el municipio o en los mercados móviles que funcionan intermitentemente en diferentes sitios de las ciudades. Así, en la alcaldía del municipio Palavecino, es la dirección de servicios públicos la que se encarga de vincularse con los expendedores privados en el proceso de coordinación y de regulación, mientras que, en la alcaldía de Baruta, se actúa a través del servicio autónomo de desarrollo socio-económico y, en Girardot, es la dirección de desarrollo social y acción comunitaria la que asume el rol. En todos los casos, las formas de vinculación se basan en la protección al consumidor, en cuanto a garantía de suministros, precios, pesos y medidas, y alrededor de tales criterios guían las transacciones entre el gobierno local y el sector privado.

#### *Relaciones fiscales*

Tradicionalmente, el municipio ha mantenido un permanente proceso de negociación con el sector privado a través de la fijación y la recaudación de la patente de industria y comercio. En ese sentido, cada alcaldía fija su propia metodología para proceder a la aprobación política en la cámara municipal del referido instrumento, lo que siempre genera resistencias y conflictos, pues se trata de una política pública que incide en un vasto sector de la población. Sin embargo, de acuerdo a evaluaciones efectuadas, las alcaldías proceden a la previa negociación con las cámaras de comercio e industriales, en las que intervienen funcionarios de alto nivel de la cámara y de la alcaldía. Al ser una de las principales fuentes de financiamiento del municipio, se ha sugerido la importancia de la modernización tributaria con el objeto de facilitar y hacer más eficiente y transparente la recaudación, con lo cual el vínculo sector privado–gobierno local mejora sustancialmente.

#### *Desarrollo económico*

El área que, por tradición, ha vinculado al municipio con el desarrollo económico es la de parques y zonas industriales. En el municipio Morán, por ejemplo, el sector privado es el que maneja la compañía municipal de desarrollo industrial, encargada de la promoción de la zona industrial de El Tocuyo; también en Palavecino existe una empresa dirigida a tal finalidad, y en

su junta directiva participa el sector privado. Sin embargo, la actividad en el fomento de estas zonas ha sido limitada al urbanismo, la venta y la ocupación de las parcelas, sin el acompañamiento de la promoción de actividades conexas para la captura de nuevas inversiones.

#### *Concesión y privatización*

Uno de los servicios con mayor tendencia a la concesión privada es el de aseo urbano domiciliario y disposición final del desecho sólido. No en todos los municipios funciona esta figura, pues algunos continúan prestando el servicio a través de empresas municipales, como Girardot, o de sus direcciones de servicio en Morán, Palavecino, Arismendi, Anaco o Zamora, las cuales, a su vez, subcontratan camiones. Sin embargo, se encuentra que, en el municipio Baruta, el servicio se presta bajo la figura de contrato de concesión; la empresa FOSPUCA asume todo el proceso de recolección, limpieza y disposición final, mientras que el municipio vigila y controla la calidad del mismo.

Regulación, fiscalidad, desarrollo económico y concesiones–privatizaciones configuran la estructura de gestión a través de la cual el municipio venezolano tiende puentes y lazos con el sector privado. No son pocas esas vías que, sin embargo, no terminan de madurar y redundar en alianzas más sólidas, en función del desarrollo local. Sin duda, estamos en presencia de un interesante reto para los liderazgos locales, pues allí encontrarán una potencialidad alternativa a los esquemas tradicionales de hacer municipio.

#### **Nuevas realidades y tendencias: a manera de conclusión**

Como se sabe, en 1999, al final de los diez primeros años de proceso de descentralización venezolano, se aprobó un nuevo texto constitucional. En él se recogen postulados que, teóricamente, incorporan elementos del perfil descentralizador del país. Sin embargo, no basta con atenernos a la estructura formal de la constitución; es necesario ir al plano de la actuación real de la nueva fuerza, que llegó al gobierno en las elecciones de 1998, y tratar de extraer algunas impresiones acerca del futuro de la descentralización. Algunas nuevas situaciones y tendencias son las siguientes:

- Desde el comienzo del mandato de Hugo Chávez, surgieron claras evidencias de un recrudecimiento en la tensión federalismo–centralismo en el país. En efecto, al inicio de su gobierno, el Presidente arremetió contra los gobernadores y los recriminó por el desorden administrativo y la corrupción en las gobernaciones. Este discurso fue acompañado por los ministros, en especial el de Cordiplan, quien abogaba por un estricto control de las transferencias del dinero que iba a las gobernaciones (El Nacional: 4-4-99). Ante ello, Arias Cárdenas, ex gobernador de Zulia y luego candidato a la presidencia en las recientes elecciones del 30 de julio de 2000, reaccionó contra aquel intento centralista, y advirtió sobre cualquier asomo de paralizar el proceso de descentralización (El Nacional: 28-3-99).
- La tensión ha continuado hasta el presente, y existieron de por medio episodios donde se propuso la eliminación de las gobernaciones, de las asambleas legislativas, de municipios y las amenazas del “congresillo” (comisión legislativa derivada de la Asamblea Nacional Constituyente) para intervenir alcaldías y gobernaciones en pleno período electoral.
- También durante la campaña electoral, el Presidente lanzaba frases sin cuartel contra gobernadores y alcaldes, y llegó a decir: “cambio Asamblea Nacional por gobernaciones”, y remató con una agresiva presencia en los Estados adversos para levantarle la mano a sus partidarios y lograr, con ello, ganar la mayoría de las gobernaciones en disputa.
- Así, se encuentra en un escenario postelectoral en el cual, por una parte, el gobierno nacional “posee” la mayoría de gobiernos estatales y una proporción importante de alcaldías. Por la otra, está pendiente el cumplimiento del contenido de la Constitución en lo referente a la descentralización. Entre una y otra circunstancia, es posible prever algunas realidades, como las siguientes:
  - Los personeros del gobierno central, eventualmente, profundizarán su centralismo a través de, entre otras medios, el control de las finanzas públicas. Ya el “congresillo” aprobó una reforma del FIDES, y quitó un 20% a gobernaciones y alcaldías y se lo asignó a la “sociedad civil”. Adicionalmente, reformó la ley de signaciones económicas especiales y le sustrajo un 20% a las gobernaciones para adicionárselo a los municipios. Todas estas medidas, de singular importancia, se toman sin mediar negociación o consulta con los gobernadores y alcaldes.

- Debe entrar a operar el consejo federal, instancia que se encontrará con una acumulación de presiones y expectativas de las regiones. Comoquiera que el mismo lo conforman los ministros, los gobernadores y los alcaldes, habrá que observar de cerca las posiciones que asumirán los gobernadores prochavistas ante los seguros, intentar del gobierno nacional cortar la autonomía territorial del país. Comoquiera que ese grupo no es homogéneo, se esperará que los gobernadores del MAS, partido que tradicionalmente ha defendido una clara posición a favor de la descentralización, asumieron posiciones de avanzada en la materia. En otro sentido, estaría por verse la línea que seguirían los gobernadores del MVR, de los cuales se espera alineamiento con las propuestas del presidente Chávez.
- Un tema que debe resolverse antes de diciembre del presente año es la hacienda regional. Así está prescrito en la Constitución y la tensión centralismo–descentralización imperante hace prever abiertas discusiones sobre el tema.
- Todos los movimientos centralistas del actual gobierno auguran una difícil situación para la descentralización. El Presidente, obviamente, no confía en los mandatarios regionales y locales y, como se sabe, sin confianza entre niveles de gobierno, los procesos de descentralización se mediatizan. Queda por resolverse el “cómo” va a gobernar Chávez para responder las gigantescas expectativas que generó con el reciente triunfo electoral. Es posible que se apoye en sus gobernadores y alcaldes, en cuyo caso tendrá que hacerle concesiones a Estados y municipios. Otro camino es el reforzamiento de organismos y programas centrales para la ejecución de obra de gobierno, como, por ejemplo, el fondo único social, el fondo de desarrollo urbano, el plan Bolívar 2000, a través de los cuales se canalicen los recursos públicos. En esta opción, habrá creciente tensión con gobernadores y alcaldes. Es temprano y ya es tarde. Los habitantes de Estados y municipios en Venezuela votaron, en su mayoría, por el actual gobierno y sus aliados regionales.

Lo que se decida respecto a la descentralización jugará un papel preponderante sobre las posibilidades reales de cumplir con las demandas sociales que ya están sobre la mesa.

Una nueva tensión centralismo–federalismo está planteada en el país. El centralismo, por el momento, está ganando posiciones. No es posible avizorar si así será por mucho tiempo.

## Bibliografía

### *Fuentes primarias*

Encuesta de opinión sobre la descentralización a 1.031 líderes de la sociedad civil. Septiembre–diciembre, 1999.

Trabajo de campo, entrevistas y talleres en:

Gobernación del Estado Carabobo.

Gobernación del Estado Lara.

Gobernación del Estado Sucre.

Gobernación del Estado Zulia.

Sociedad civil de los Estados Carabobo, Lara, Sucre y Zulia.

Alcaldías de los municipios Arismendi (Estado de Nueva Esparta); Anaco y Guanta (Estado de Anzoátegui); Baruta y los Salías (Estado de Miranda); Girardot y Zamora (Estado de Aragua); Palavecino y Morán (Estado de Lara).

*Estadísticas presupuestarias de Estados y municipios venezolanos*. 1989–1999. Dirección de Desarrollo Regional. Oficina Central de Presupuesto. OCEPRE.

*Diarios de debates del Congreso de la República de Venezuela*. Exposición de motivos de la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público y de la Ley de Reforma parcial de la Ley sobre elección y remoción de los gobernadores del Estado.

*Entrevistas y datos estadísticos sobre FIDES, Ley de Asignaciones Especiales (Ministerio de Relaciones Interiores. MRI) y Competencias Transferidas (MRI)*.

*Estadísticas de ejecución de los proyectos multilaterales PROINSOL* (Fonvis), *PROMUEBA* (Fundacomún), *Proyecto Salud* (Ministerio de Sanidad) y *Proyecto Calidad de la Educación* (Ministerio de Educación).

Entrevistas y fichas de proyectos de Asistencia Técnica Bilateral en: ILDIS, PNUD, GTZ y Agencia Española de Cooperación Internacional.



*Hemerografía y publicaciones periódicas*

Diario “El Nacional”. Años 1998, 1999, enero – febrero de 2000.  
Diario “El Universal”. Años 1998, 1999, enero – febrero de 2000.  
Revista “Autonomía”. Año 1999. Maracaibo, Estado de Zulia.  
Boletín de Centro de Investigaciones Económicas y Sociales, CIES. 1995,  
1996, 1997, 1998.

*Documentos oficiales*

*Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.* 1999.  
*Constitución de la República de Venezuela.* 1961.  
*Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del poder público.* 1989.  
*Ley Orgánica de Régimen Municipal. Reforma.* 1999.  
*Ley de Reforma Parcial de la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado.* 1989.  
*Decreto – Ley que regula los mecanismos de participación de los Estados y municipios en el producto del impuesto al valor agregado y el Fondo Intergubernamental para la descentralización.* 1993.  
*Ley de Asignaciones Especiales para los Estados derivados de Minas e Hidrocarburos.* 1996.  
*Reglamentos parciales N° 1, N° 2, N° 3, N° 4, N° 5, N° 6, N° 7, N° 8 y N° 9 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del poder público.*  
*Leyes de administración de los Estados Carabobo, Lara, Sucre, Zulia.*  
*Ley de Planificación y Participación de la Sociedad Civil en la Gestión Política del Estado Lara.*  
*Estadísticas del sector educación.* Ministerio de Educación. 1999.

<b>Anexo 1</b>				
<b>Distribución de gobernadores electos por fuerzas políticas principales que los apoyaron en el año electoral</b>				
<b>FUERZAS POLITICAS</b>	<b>1989</b>	<b>1992</b>	<b>1995</b>	<b>1998</b>
Acción Democrática (AD)	11	7	11	7
Partido Socialcristiano (COPEI)	6	9	4	4
Movimiento al Socialismo (MAS)	1	4	4	3
La Causa Radical (LCR)	1	1	1	1
Movimiento Quinta República (MVR)	*	*	*	3 ***
Proyecto Carabobo-Venezuela (PROCA) (**)	1	1	1	1
Convergencia	*	*	1	1
Patria para Todos (PPT)	*	*	*	3
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>23</b>

(\*) Estas organizaciones no existían para el momento de estas elecciones.  
 (\*\*) Proyecto Carabobo fue creado posterior a la elección de 1992.  
 (\*\*\*) Número de gobernadores luego de efectuadas nuevas elecciones en los Estados Apure y Nueva Esparta, donde ganaron los candidatos postulados por el MVR.

Fuentes:  
 (a) Molina Vega, José y Pérez Baralt, Carmen: "Elecciones Regionales de 1995: la consolidación de la abstención, el personalismo y la desalineación".  
 b) Maingón, Thais y Sonntag, Heinz. "Los resultados Electorales de Venezuela: ¿del reacomodo al cambio político? (1999).

Anexo 2 Situación de la transferencia de servicios de competencias concurrentes desde el Poder Nacional a los Estados Periodo 1990-1999												
Estados*	Deporte	Salud	Educ.	Menores	Adultos	Vivienda	Servicios agrícolas	Nutrición	Encom. penitenciaría	Encom. turismo	Drogas	Otras negociaciones que han arribado sólo a la solicitud
D. Federal	B	A	C		D		D	C				FIMA / PAMI At. Indígena
Amazonas	B	D	C				C	C	C			
Anzoátegui	A	A	D	B		B	C	C	C			At. Indígena
Apure	A	A	C	B			C	C	C			C y T / PAMI / Ambiente
Aragua	A	A	A	A	A	B	C	A	C	C	A	
Batallas	A	D	B	B			C	C	C			FIMA / Virapure
Bolívar	B	A	D	A		C	C	C	C			FEDE / FIMA /
Carabobo	A	A	C			C	C	B				
AMBIENTE												
Córdoba	A	C	C		D		C	D				Cultura / FIMA / PAMI
D. Anaco	B	C	C				C	C				
Falcón	A	A	C				B	C				
Guárico	A	B	C	D		D	C	C				FEDE / FIMA
Lara	A	A	A	A	A	B	C	C	C	C	A	CyT / Cultura / Ambiente D.
Civil												
Merida	A	A	C	C			C	C	C			C y T
Miranda	A	A	C	A	D	B	C					V. Rural
Monagas	A	A	C	A	C	B	C	C	C		B	FIMA / PAMI
N. Esparta	A	A	A	A	D	D	C	A	C			FEDE / FIMA / PAMI
Portuguesa	A	B	C				C	D	C			Cultura / Ambiente
Sucre	A	A	C	A	C	C	C	C	C	C		Def. Civil
Táchira	A	A	D	B		B	C	C	C			Def. Civil / P. Consumidor
Tuujillo	A	A	C	A	C	C	C	C	C			
Yaracuy	A	A	C	B	D	D	C	C	C			FIMA / PAMI
Zulia	A	A	C	B	D	B	C	C	C			At. Indígena

Anexo 3 Competencias exclusivas asumidas 1990-1999							
Estados (1)	Vialidad	Puentes	Puertos	Aeropuertos	Minerales no met.	Salinas	Papel sellado
D. Federal							
Amazonas							
Anzoátegui	*		*	*			*
Apure	*			*			
Aragua	*			*	*		*
Barinas	*			*	*		
Bolívar	*	*		*			
Carabobo	*		*	*	*		*
Cojedes	*						
D. Amacuro							
Falcón	*		*	*	*	*	*
Guárico	*			*			
Lara	*			*	*		*
Mérida	*			*	*		*
Miranda	*			*			*
Monagas	*			*	*		*
N. Esparta	*		*	*		*	
Portuguesa	*			*			
Sucre	*		*	*	*	*	*
Táchira	*			*	*		*
Trujillo	*		*	*	*		*
Yaracuy	*			*	*		*
Zulia	*	*	*	*	*	*	*

(1) No incluye el Estado Vargas por haber iniciado su gestión en 1999.  
Fuente: Elaboración propia a partir de la información sistematizada por la D.G.S Desarrollo Regional del M.R.I (1999) y la contenida en el texto "Descentralización. Diálogo para el desarrollo". PNUD/BM/BID. 1999.

Anexo 4 Evolución del ingreso del sector gobierno y del ingreso territorial Período 1989-1999 (millones de bolívares)					
Año	Ingreso sector gobierno	Ingreso entidades federales	% de ingresos ent. fed.	Ingresos municipales	% de ingreso municipal
1989	286.403	37.196	12,99	12.005	4,19
1990	560.682	86.047	15,35	18.608	3,32
1991	669.775	110.492	16,50	29.438	4,40
1992	958.713	124.207	12,96	42.149	4,40
1993	1.100.718	156.858	14,25	62.487	5,68
1994	1.939.106	308.563	15,91	102.700	5,30
1995	2.921.452	457.229	15,65	167.854	5,75
1996	6.604.749	1.206.568	18,27	261.339	3,96
1997	10.985.447	2.506.904 (1)	22,16	536.828	4,89
1998	12.403.355	2.481.860 (2)	20,01	1.039.988	8,38
1999	13.495.339	2.423.939	17,96	1.229.811	9,11

Fuente:  
Cálculos propios a partir de la información sistematizada por la Dirección General Sectorial de Desarrollo Regional. Oficina Central de Presupuesto. OCEPRE.

(1): Durante el año 1997 se efectuaron aportes especiales por concepto de fondo de apoyo al trabajador y su grupo familiar por Bs. 243.444 millones y otros aportes de Bs. por 292.649 millones.

(2): Durante 1998 se efectuaron aportes especiales por concepto de Fondo de Apoyo al trabajador y su grupo familiar de Bs. 197.875 millones, programas sociales (Ministerio de Educación) y otros aportes de Bs. 131.961 millones.

Anexo 5											
Estructura del presupuesto de ingresos de las entidades federales (%)											
Período: 1989 - 1999											
Fuentes Años	(1) Situado constituc.	Ingresos propios	Plan de empleo inv. soc	Transfer. competen. (MTC-MSAS)	Ley de polit.hab (MINDUR)	Ley de asignac especial	Fides	Subsidio capital	(2) crédito adición	Otros aportes	Total
1989	65.62	0.97	—	—	—	—	—	1.03	32.34 (*)	0.04	100
1990	72.66	0.46	2.57	—	—	—	—	0.65	23.64 (*)	0.02	100
1991	85.98	4.33	—	—	—	—	—	—	8.69 (*)	1.00	100
1992	90.33	2.98	—	—	—	—	—	—	4.51	2.18	100
1993	90.26	4.81	—	—	—	—	—	—	2.55	2.38	100
1994	62.11	5.20	—	2.68	—	—	—	—	21.77	8.24	100
1995	83.85	2.42	—	6.82	4.86	—	—	—	—	2.05	100
1996	71.03	0.67	—	8.96	2.96	—	6.31	—	—	10.07	100
1997	64.68	1.45	—	12.47	2.91	2.53	6.28	—	—	9.68	100
1998	54.54	0.67	—	11.86	3.32	7.17	9.52	—	—	12.92	100
1999	64.45	1.61	—	14.02	(3).	9.46	9.85	—	—	0.61 (4)	100

Fuente: Estimaciones propias a partir de los datos de la OCEPRE.

(1): Incluye la proporción que cada Estado transfiere a sus municipios por concepto de situado municipal.

(2): Los créditos adicionales son, por lo general, incrementos del situado inicialmente estimados.

(3): Esta transferencia desaparece como tal. Se crea el fondo nacional de la ley del subsistema de vivienda.

(4): Incluye: Bs. 4.620 millones de subsidio de capitalidad; Bs. 3.542 millones de aportes Policía Metropolitana; Bs. 9.385 millones del Ministerio de la Familia.

(\*): En su mayoría son incrementos por ajustes del situado.

<b>Anexo 6</b>											
<b>Estructura del gasto por sectores de las entidades federales (%)</b>											
<b>Período 1989-1999</b>											
Sectores	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Créditos comunes	39,96	19,93	21,07	22,93	22,76	21,17	18,54	20,51	18,28	20,36	20,9
Educación	15,01	12,66	17,07	15,93	17,18	16,23	14,68	15,42	14,11	14,67	13,20
Vivienda, desarrollo urb. y serv. conexos	10,62	13,52	19,25	13,52	12,37	11,70	15,31	12,70	11,98	11,80	10,30
Seguridad y defensa	9,76	8,72	10,15	12,20	12,70	11,21	10,72	9,76	11,50	10,92	8,9
Salud	8,51	7,00	8,53	8,75	9,94	10,97	14,06	15,69	11,39	8,78	19,2
Resto de los sectores (1)	16,143	18,17(2)	23,93	26,67	26,05	28,72	26,69	25,92	33,74	33,47	27,5
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de la OCEPRE.

- 1: Incluye el situado municipal, rectificaciones, contratos colectivos, créditos adicionales y otros conceptos.
- 2: En el resto de los sectores se encuentran los conceptos: dirección superior del Estado; agrícola, energía; minas y petróleo; industria y comercio; turismo y recreación; transporte y comunicaciones; cultura y comunicación social; ciencia y tecnología, seguridad social; recursos no distribuidos; desarrollo social y participación. Este último ha alcanzado un promedio para el período 1989-1999 de 3,99%.
- 3: Incluye el concepto "recursos no distribuidos", el cual representa el 19,11% del total del gasto del año 1990.

<b>Anexo 7.1</b>				
<b>Evolución del valor del ingreso del Gobierno Nacional y del ingreso territorial a precios de 1984. Período 1989-1999</b>				
<b>(Millones de bolívares)</b>				
<b>Año</b>	<b>Ingreso Gobierno Nacional</b>	<b>Ingreso entidades federales</b>	<b>Ingreso municipal</b>	<b>Total ingreso territorial</b>
1989	102.214	13.275	4.284	17.559
1990	128.952	19.790	4.280	24.070
1991	108.430	17.888	4.766	22.654
1992	113.686	14.729	4.998	19.727
1993	91.574	13.050	5.199	18.249
1994	97.184	15.464	5.147	20.611
1995	89.869	14.065	5.163	19.228
1996	100.111	18.289	3.961	22.250
1997	110.423	25.199	5.396	30.595
1998	91.576	18.324	7.678	26.002
1999	83,031	14.914	7.567	22.481

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de OCEPRE y BCV.



**Anexo 7.2**

**Relación de los ingresos del Gobierno y de los Gobiernos Territoriales respecto al P.I.B. (%). Período 1989-1999 (1984 = 100)**

<b>Año</b>	<b>Ingreso Gobierno Nacional</b>	<b>Ingreso entidades federales</b>	<b>Ingreso municipal</b>	<b>Total ingreso territorial</b>
1989	22,75	2,95	0,95	3,90
1990	26,96	4,14	0,89	5,03
1991	20,66	3,41	0,91	4,32
1992	20,42	2,65	0,90	3,55
1993	16,41	2,34	0,93	3,27
1994	17,83	2,84	0,94	3,78
1995	15,86	2,48	0,91	3,39
1996	17,70	3,23	0,70	3,93
1997	18,36	4,19	0,90	5,09
1998	15,24	3,05	1,28	4,33
1999	14,89	2,67	1,36	4,03

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de OCEPRE y BCV.

Anexo 7.3 Evolución del valor per cápita del ingreso del Gobierno Nacional y del ingreso de los gobiernos territoriales. Período 1989-1999 (1984 = 100)				
Año	Ingreso Gobierno Nacional	Ingreso Entidades Federales	Ingreso Municipal	Total Ingreso Territorial
1989	5.416	703	227	930
1990	6.612	1.015	219	1.234
1991	5.429	896	239	1.135
1992	5.562	721	245	966
1993	4.379	624	249	873
1994	4.546	723	241	964
1995	4.114	644	236	880
1996	4.487	820	178	998
1997	4.848	1.106	237	1.343
1998	3.940	788	330	1.118
1999	3.502	629	319	948

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de OCEPRE y BCV.

<b>Anexo 8</b>												
<b>Evolución de indicadores de salud claves.</b>												
<b>Estados Carabobo, Lara, Sucre y Zulia</b>												
Indicadores	Carabobo			Lara			Sucre			Zulia		
	1990	1994	1998	1990	1994	1998	1991	1994	1998	1990	1994	1998
Tasa de mortalidad infantil (1)	29,6	24,3	17,8	26,5	18,4	19,1	11,5	12,3	10,43	35,98	33,6	29,8
Tasa de mortalidad neonatal (1)	16,2	14,1	10,7	15,3	12,6	11,7	7,25	7,16	6,75	16,93	16,32	14,29
Tasa de mortalidad postneonatal (1)	13,4	10,3	7,1	9,3	8,3	7,0	4,3	5,2	3,68	19,05	17,28	15,52
Tasa de mortalidad materna (1)	0,6	0,6	0,5	0,2	0,1	0,4	0,4	0,5	0,3	0,6	0,7	0,8
Tasa de natalidad (2)	23,1	21,8	18,6	28,5	24,8	23,9	34,87	30,38	22,53	27,03	26,49	19,21

(1) Tasa por 1.000 nacidos vivos registrados.  
(2) Tasa por 1.000 habitantes.  
Fuente: Insalud Estado Carabobo; Dirección General de Salud Estado Lara; Fundasalud Estado Sucre; Dirección de Salud, Estado Zulia.



# **Ecuador: descentralización y participación ciudadana, proyecto de estudio e investigación**

Diego Peña Carrasco\*

## **Introducción**

Este documento se preparó para el seminario andino *Descentralización y Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales*, realizado en Quito entre el 18 y el 19 de noviembre de 1999, bajo el auspicio de la Secretaría General del Parlamento Andino, la Unidad para la Promoción de la Democracia, de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Sede Ecuador.

El objeto del documento es registrar las experiencias ecuatorianas en descentralización y participación para intercambiarlas con las de los otros países andinos. Para hacerlo, se mantuvo la estructura prevista por la coordinación de las investigaciones nacionales.

Al trabajar los contextos teórico y político, para evitar los sesgos que podrían introducir las orientaciones propias del autor, se eligió recurrir a los estudios, publicaciones e intervenciones de investigadores, personalidades y actores que se manifiestan sobre estos temas, en busca de rescatar sus interpretaciones del proceso en el país, en su rica diversidad. Con este material, se seleccionó los elementos que parecían relevantes y se identificó sus referencias principales en la evolución del debate en el período entre el retorno a la democracia, en 1979, y la fecha actual.

---

\* Consultor del Consejo Nacional de Modernización, Ecuador

Los avances más significativos del proceso, en su expresión legal e institucional, se registraron más por la conformidad que alcanzan entre los actores, porque expresan, a manera de resultantes, las contradicciones, alianzas y concordancias que se alcanzaron, y porque implican un acatamiento generalizado que tiene repercusiones en el proceso.

Las experiencias de descentralización y participación que aquí se describen no implican una selección y menos una calificación del autor; sólo se las presenta con una intención ilustrativa; las ausencias no tienen un criterio discriminador.

Sobre aspectos como la estructura de las relaciones entre los niveles de gobierno y sobre los sectores de competencias, se desarrolló un resumen y, sobre los temas fiscales, se recurrió a autores especializados, de los que se capturó los elementos que revelan la problemática.

En el Ecuador se vive un momento histórico de privilegio, pues, en estos días, se resolverán temas trascendentales sobre la organización y la estructura del Estado, sobre las relaciones con la sociedad y sobre sus perspectivas para el futuro. Sin embargo, se enfrenta el peligro de que observaciones e interpretaciones consignadas en el documento puedan ser interpretadas con significaciones contingentes, diferentes a las intenciones de revelar partes del proceso con una visión amplia de plazo.

### **Contexto teórico y político de la descentralización en el Ecuador**

El camino de construir, en el Ecuador, un Estado nación, que implica un proceso de centralización, ha sido sinuoso y lleno de dificultades.

Pasada la fase histórica de la colonia<sup>1</sup>, desde la Independencia de la Corona Española, el Estado arrancó con la cuestión de Guayaquil (1830), diferendo que amenazó con la no-integración del territorio. Apenas superada la situación, su unidad se sobresaltó con propuestas, amenazas e intentonas secesionistas de diversos territorios. La organización del Estado registraba esas incidencias en leyes de aplicación difícil o en entidades sin capacidad de

---

1 El Estado colonial se podría definir por su situación de excentricismo o centralidad externa al territorio.

sobreponerse a los caudillismos y caciquismos locales, predominantes hasta avanzado el siglo XIX (Muñoz et. all., 1999).

Desde inicios del presente siglo, la Revolución Liberal alcanza a conformar el Estado nacional, al integrar un solo territorio, e impone la preeminencia de leyes nacionales y una institucionalización que cobra fuerza especial en la década del cincuenta<sup>2</sup> con la conformación de un creciente aparato de gobierno, que alcanza su punto culminante en los años setenta y ochenta<sup>3</sup> para la administración estatal de los recursos petroleros.

El crecimiento central del aparato deteriora, por competencia de recursos financieros y humanos, a los entes subnacionales autónomos: municipios y consejos provinciales. Éstos, que encarnaban la nacionalidad, pierden o devuelven responsabilidades, como la educación y alguna especialmente notable; entrega la recolección y el tratamiento de los desechos sólidos, el manejo del agua potable y el alcantarillado. Los períodos de abundancia de recursos para ser distribuidos repercutieron en el fenómeno llamado ‘pereza fiscal’ de las municipalidades, las convirtió en botines políticos para grupos emergentes y consagró su dependencia financiera, que relativizó su autonomía.

Los vicios políticos de la fase petrolera en el gobierno nacional, tales como el clientelismo, el desperdicio y la ausencia de planificación, se reflejan en los gobiernos seccionales<sup>4</sup>. La concentración de las inversiones en las áreas urbanas y las obras fastuosas en algunas ciudades se manifiestan en contraposición al abandono de las áreas rurales.

A pesar del crecimiento del aparato del gobierno nacional, la tesis de que no ha concluido el proceso de centralización del Estado en el Ecuador se acepta con alguna facilidad<sup>5</sup>, pese a que las realidades a las que se alude suelen no ser idénticas.

---

2 Se crean el organismo de planificación nacional, la mayoría de ministerios y entidades de control y algunos de los organismos de desarrollo regional.

3 Se constituyen institutos de especialización sectorial para la provisión de infraestructura y para regular y administrar recursos nacionales.

4 Angel Crespo (1992): “Lo que se observa a nivel del Gobierno Central, se crea también a nivel de los gobiernos municipal y provincial y, en este sentido, sin temor a equivocarse, se puede afirmar que las prácticas centralizantes se presentan en la gestión de los gobiernos seccionales”.

5 Ejemplos: Raúl Gangotena, en *El Proceso de Descentralización en el Ecuador*, afirma que: “En el Ecuador, a fines de 1993, no hay evidencia que permita afirmar que el proceso de centralización haya terminado”. Fernando Carrión (1999): “... el proceso de centralización aún no ha concluido y porque todavía no se avizora un proyecto hegemónico que lo contrarreste”.

También se acepta que los procesos y las propuestas de centralización o descentralización tienen que ser examinados y apreciados en su contexto histórico, y deben ser reconocidos en su verdadero valor por el aporte de soluciones que comportan en cada momento político y social al país (Carrión 1996) .

Las vertientes de la discusión teórica sobre la descentralización parecen ser las mismas en toda América Latina y el Caribe. Sin embargo, en cada país encuentra énfasis y tiempos diferentes, y reflejan en la superficie los desarrollos y conflictos del fondo.

En el Ecuador de hoy, la descentralización es uno de los temas nacionales de mayor interés social; se revela en el espacio que ocupa en el discurso político, en la atención que le prestan los editorialistas de los periódicos locales y nacionales, en los programas gubernamentales que merecen atención de la cooperación técnica externa y en la frecuencia con la que es mencionada como alternativa para superar o, al menos, paliar la crisis nacional.

Esta atención generalizada obedece a tres elementos:

- La evolución de la discusión a lo largo de los años.
- El peso de las corrientes, experiencias e información relacionada, en el nivel internacional.
- La percepción del tema como una posibilidad de reorganización del Estado, en una situación de crisis que impulsa a la búsqueda de salidas.

Con el advenimiento de la democracia, en 1979, el tema toma relevancia en los medios académicos. Sus referentes casi exclusivos eran, en el plano institucional, los municipios y su “abdicación de responsabilidades en beneficio del gobierno central” (Gangotena 1995) y el proceso de deterioro de la participación de los gobiernos subnacionales en el presupuesto general del Estado. Su norte, las esperanzas en la democracia recientemente recuperada, después de siete años de dictadura.

Durante la década del ochenta, el tema alcanza a las esferas tecnocráticas del gobierno, para cuestionar las prácticas de la planificación nacional, las deficiencias en la asignación de los recursos, la planificación del desarrollo urbano, el perfeccionamiento de los instrumentos de gestión local, en especial de los sistemas de información socio-económica y territorial; la selección y la



calificación de los proyectos de inversión pública. Su proyección, mejorar la cobertura y la calidad de los servicios, optimizar la inversión pública, fortalecer los gobiernos locales con capacidades y recursos y aprovechar las aún no integradas potencialidades locales, en términos de los recursos naturales.

Desde los primeros años noventa, el tema ocupa la atención de los políticos, impelidos por los estudios sobre los dispares escenarios electorales que se presentan en el territorio nacional, los temas de la gobernabilidad de la nación, la emergencia indígena como actor propositivo, los requerimientos de participación social, la integración al mundo globalizado y la evidencia de un Estado obeso, inadecuado a la diversidad nacional e insuficiente en sus capacidades políticas, administrativas y financieras.

A mitad de la década, el tema apunta al marco legal, a las características de la estructura del Estado y su reforma<sup>6</sup>, a las relaciones de sus diversas funciones, instancias y niveles<sup>7</sup> con la sociedad y a la posibilidad de que la descentralización sea capaz de impulsar una salida en términos de la institucionalidad, la naturaleza y el financiamiento de un nuevo tipo de Estado.

En los últimos años, la recuperación de los temas de la regionalización, las autonomías y formas de gobierno alternativas al Estado unitario, presidencialista, asistencialista y rentista, se toman la escena y a veces velan el tema de la descentralización, pero le aportan la atención pública en dimensiones incomparables a las que tenía antes. Incluyen opciones sobre los temas fiscales, definiciones sobre el territorio y opciones de articulación intergubernamental.

En todos los casos consideran, con énfasis diferentes y modalidades variadas, conceptos modificatorios de las relaciones del Estado con la sociedad, en términos de su participación en la gestión de lo público, su decisión y su control.

En la discusión de los años noventa, pesan notablemente los procesos de regionalización del territorio en Chile, la Asamblea Constituyente en Co-

6 “En resumen, la visión municipal propone: que la descentralización debe ser considerada como la estrategia fundamental de la reforma del Estado; que su visión de la descentralización no se opone a las estrategias de modernización, desregulación y privatizaciones elegidas por el gobierno, pero que les antepone como objetivos superiores: el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la democratización real del estado y la equidad y armonía del desarrollo en todas las secciones del territorio nacional” (Peña, 1994).

7 Incluida la reflexión sobre la necesidad de fortalecer el nivel intermedio, tradicionalmente débil en el Ecuador.

lombia (1991), la ley 60 de competencias y recursos en 1993; la expedición de las leyes de participación social y de descentralización en Bolivia, en 1994, entre otras experiencias. En realidad, éstas se tornaron referentes paradigmáticos.

Si bien en ninguna de estas etapas del debate teórico la descentralización contó con una propuesta consistente, es decir, que combine consenso social con posibilidades prácticas reales en términos legales, fiscales y administrativos, y éstos con voluntad política, organización de gobierno y visión de alcance nacional, a cada una corresponden, casi sincrónicamente, ópticas características que aún se mantienen en el debate: a la primera, una visión 'municipalista' excluyente; a la segunda, una visión 'desarrollista', basada en los proyectos de infraestructura local; a la tercera, una visión 'estructuralista' del Estado, vinculada a la reforma, y, a la última, la visión de las autonomías como posibilidad de salida de la crisis.

A cada una, también, sin incluir la última, correspondieron reacciones del gobierno nacional que se expresan en programas, resoluciones o entidades, que pretenden responder al tenor del debate. Desde los años noventa, se manifiestan en leyes y reformas que recogen desde el Estado las propuestas de los actores. Anclados a cada una de las visiones, se encuentran actores institucionales, sociales o políticos, que instrumentan la confrontación entre ellas, para sus propios intereses segmentados, sin conseguir, generalmente, que expresen los intereses comunes de la nación<sup>8</sup>.

Las diferentes visiones se han actualizado y disponen de versiones renovadas al calor de los acontecimientos, la situación política y económica del país y el marco legal vigente, que se ha transformado significativamente desde el año 1995. También se modifican dinámicamente por la confrontación con otras posiciones<sup>9</sup>.

---

8 En los primeros días de noviembre de 1999, un acontecimiento revela esta tendencia. Un grupo político de gran connotación, manifiesta su simpatía por una propuesta autonómica que cuenta con un importante respaldo social y la integra a su agenda de aproximación a una fase electoral. Editoriales de la prensa juzgan el hecho y seguramente en estos días se presenciara la polémica.

9 Esta síntesis descriptiva de la evolución de la discusión sobre el tema de la descentralización no hace justicia al desarrollo teórico abundante que ha tenido el tema en los escritos de una generación de intelectuales ecuatorianos y extranjeros que se han dedicado al tema en el país y han aportado artículos, libros, editoriales, ensayos, foros, seminarios, talleres y debates, que han proliferado, especialmente a partir de 1991. Es destacable el aporte de expertos nacionales a la producción de una considerable cantidad de proyectos de leyes, decretos ejecutivos y acuerdos ministeriales,

Durante 1999, hasta esta fecha, diversos proponentes han convocado a la sociedad a respaldar públicamente sus planteamientos y empujan la realización de consultas, reformas legales y exigen respuestas de las funciones del Estado, en plazos perentorios. El papel de los movimientos cívicos ha sido relevante y refrescante, en la medida en que frecuentemente se sobrepone al manejo político partidario.

Sin embargo, estas propuestas, que incluyen referencias a las debilidades y falencias de la gobernabilidad, hoy la enervan por su forma de presentación en la escena política.

Una corriente generalizada de opinión concurre en la necesidad de la descentralización. Intelectuales, políticos, autoridades, periodistas, cooperación técnica, movimientos sociales, dirigentes sociales y personalidades se han manifestado e impulsan con acciones objetivas el aceleramiento de procesos que no tienen aún una dirección única.

La concepción de hace quince años, de que la descentralización tiene como finalidad la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de los servicios básicos en manos de los municipios, ha transcurrido por un camino de expectativas sobre el mejor uso de los recursos, la asignación más equitativa de la riqueza por regiones, localidades y sectores, de la participación social, de la posibilidad de control de la gestión pública, de la democratización del poder, del mejoramiento y la legitimación de los sistemas políticos, de la eficiencia de un sistema institucional concurrente, de la adaptación a la diversidad cultural y demográfica, de la readecuación de las relaciones Estado-sociedad, de la representatividad, de las posibilidades de subsistencia y sustentabilidad y otras pretensiones.

Ahora, se ha legitimado en el imaginario político del país y, sin ofrecerse como una panacea, se plantea como una alternativa a la organización del Estado centralizado "... económicamente ineficiente, políticamente poco representativo, distante y autoritario; socialmente injusto porque incrementa las inequidades, margina y excluye; culturalmente homogeneizador en un

---

así como a la formulación de proyectos de inversión en el desarrollo institucional para modificar las prácticas y estructuras institucionales y para enriquecerlas con participación ciudadana. Estas contribuciones no pueden ser recogidas aquí en sus detalles y tampoco son parte de la pretensión de este documento, pero al menos mencionarlas revela el interés y la preocupación que despierta el tema de la descentralización como un reflejo de la necesidad de reaccionar a una organización estatal y a un sistema de relaciones con la sociedad, que es absolutamente insostenible.

contexto en que las diferencias se expresan creativamente; en el territorio agudiza los desequilibrios regionales, urbanos y rurales; y, en el ambiente produce altos niveles de contaminación y ruptura de la sustentabilidad” (Carrión, op. cit.).

El imaginario resuelve su horizonte en el corto plazo, lo refiere a la fase administrativa de transferencia de la responsabilidad y los recursos y no se plantea la construcción de nuevos compromisos y relaciones permanentes para vivir descentralizadamente. En este sentido, no prevé las dificultades y los requerimientos que se presentarán inmediatamente posteriores a la transferencia.

Al respecto, en “La descentralización, el ajuste fiscal y el desarrollo municipal en el Ecuador”, Eduardo Wiesner (1999) sostuvo: “La descentralización es un proceso cuyo éxito depende de qué tan adecuadamente se resuelven las condiciones que ella requiere. Es decir, no son los objetivos sino las restricciones de economía política las que determinan los resultados que se obtienen”.

El acuerdo, que se expresa imprecisamente y de forma diversa por los actores, no tiene un reflejo en las estrategias que se plantea para alcanzarlo, y la disparidad de criterios utilizada políticamente se torna perversa, pues le resta viabilidad como una propuesta única y nacional; más bien se presenta como un conjunto de alternativas heterogéneas, incompletas o sesgadas, dispares, a veces conflictivas, puntuales y funcionales a los actores individualmente considerados.

Esto tiene sus ventajas y desventajas. Entre las ventajas, destacan su adaptabilidad a las situaciones y especificidades regionales, la adecuación del ritmo a las condiciones y expectativas, flexibilidad y creatividad. En cuanto a las desventajas, impide disponer de una visión nacional, se incrementa su ‘imprevisibilidad’, no garantiza concurrencia y ‘subsidiaridad’ entre actores, no facilita la integración de acciones con otras estrategias, como la desconcentración, castiga los costos de transición, no facilita el control y no propicia su ‘replicabilidad’, entre otras características.

**Marco normativo e institucional sobre descentralización y participación ciudadana en los gobiernos locales.  
Experiencias de su aplicación y desempeño**

A continuación, se resume un itinerario de aprobaciones legales que expresan el avance y el interés en la descentralización en el país. El período enfocado parte del proceso de retorno a la democracia. Cada paso se presenta con un resumen ilustrativo, no exhaustivo, de los contenidos.

- A partir de la Constitución que se escogió en el plebiscito de 1979, constan elementos jurídicos que están vigentes como referencias para la descentralización, tales como la declaración del Estado descentralizado, el establecimiento de los regímenes de administración dependiente y autónomo, la estipulación de la autonomía funcional y territorial de las entidades seccionales, al diferenciar la descentralización administrativa de las entidades dependientes, de la territorial como característica de municipios y consejos provinciales.
- En 1990, la ley de desarrollo seccional (FODESEC), sustituye al fondo nacional de participaciones (FONAPAR), introduce criterios de asignación de recursos, que tratan de automatizar las transferencias, e institucionaliza criterios de distribución que buscan la equidad y la compensación de áreas deprimidas, en la distribución de recursos a todos los municipios y consejos provinciales. Aplica criterios de distribución entre municipios y consejos provinciales, basados en la densidad poblacional y las necesidades insatisfechas. Reserva un monto para operarlo como una contraparte a créditos internacionales que beneficiarían a las entidades municipales y provinciales de mejor capacidad de gestión.
- A finales de 1993, se expide la ley de modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios por parte de la iniciativa privada, que establece las normas para la reforma del Estado con la perspectiva de los entes de financiamiento internacional. Crea el Consejo Nacional de Modernización y establece definiciones, orientaciones, normas y procedimientos para los procesos de descentralización y desconcentración de responsabilidades, funciones y recursos del gobierno nacional a los organismos seccionales autónomos y de privatizaciones a la iniciativa privada y organización comunitaria. Sienta las bases para impulsar estos

procesos con criterio nacional y como parte de la reforma concebida como política de Estado.

- Se expide la ley de régimen metropolitano de Quito, en la que se establece un régimen especial que incluye una nueva territorialidad, nuevas responsabilidades institucionales en el transporte, la planificación, la regulación territorial, la participación de la comunidad en el financiamiento de los proyectos y la desconcentración administrativa. Genera nuevas expectativas a los gobiernos locales sobre sus competencias.
- Las reformas constitucionales de finales de 1994 hasta inicios de 1996 incluyen los criterios de descentralización y desconcentración y los atributos de multiétnico y pluricultural al Estado; establece los objetivos de desarrollo armónico, solidaridad con las áreas deprimidas, la obligatoriedad de la desconcentración y estipula un proceso creciente de asignación de recursos como una proporción del presupuesto general del Estado para los gobiernos seccionales autónomos, y dispone su transferencia directa, oportuna y automática. Establece la reelección de autoridades y la participación de los independientes como candidatos.
- En 1995, en el Congreso Nacional se forma la comisión especial permanente de descentralización que, junto con una delegación del Presidente de la República, se encarga de preparar una ley de descentralización y desconcentración, cuyo texto se obtuvo tras una amplia consulta en todas las regiones del territorio. El texto lo presentan conjuntamente las dos funciones del Estado, en 1996; posteriormente, se retiró del debate por las presiones de la Junta Cívica de Guayaquil.
- En 1997, se aprueba la ley especial de distribución del 15% del presupuesto general del Estado para los gobiernos seccionales, que puso en vigencia los criterios y el mecanismo de distribución de los recursos entre municipios (75%), consejos provinciales (20%) y fondo de emergencia (5%). El fondo establece una participación del 3% para 1997; de un 7% para 1998; de 11% para 1999 y de 15% a partir de 2000. Este fondo considera, como criterios distribuidores, la población, las necesidades insatisfechas, un incentivo por eficiencia fiscal y administrativa y un fondo de contraparte para un programa de crédito para infraestructura (PDM).
- En 1997, se aprueba la ley especial de descentralización del Estado y participación social. Tiene por objeto “el fortalecimiento de las capaci-

dades locales para consolidar una gestión autónoma (...), define las relaciones y las responsabilidades entre la Función Ejecutiva y los gobiernos seccionales (...) fomenta y amplía la participación social en la gestión pública...” (González 1999). Establece una serie de áreas para descentralizarse y desconcentrarse, mediante transferencias y delegaciones habilitadas por convenios obligatorios para las entidades de la función ejecutiva, propuestos por los gobiernos seccionales; se fijan propósitos y procedimientos para la participación de la sociedad en la gestión pública y para la coordinación entre el régimen seccional autónomo y el seccional dependiente, y se señalan las funciones de planificación entre el nivel descentralizado y el nacional.

- A partir de una consulta nacional, una asamblea nacional electa por votación directa prepara un nuevo texto constitucional que el Congreso pone en vigencia en agosto de 1998. Se establecen los principios de “unidad nacional en la diversidad (...) y administrativamente descentralizado, pluricultural, multiétnico y diverso (...)”. “Se dispone la creación de un sistema nacional de salud que se integrará con las entidades públicas, autónomas, privadas y comunitarias del sector, que funcionará de manera descentralizada, desconcentrada y participativa”. “Se crea el sistema nacional descentralizado de protección integral a la niñez y la adolescencia, en el marco de lo cual los gobiernos seccionales formularán políticas locales (...), seguridad social (...), educación”, que deben organizarse de manera descentralizada (Moncayo, 1999). Moncayo valora los cambios constitucionales como positivos y hace una referencia especial al Título XI, que se refiere a la organización territorial y la descentralización, en el que se definen los regímenes seccional dependiente, para la desconcentración, y autónomo, para la descentralización; establece los principios de petición de competencias por parte de municipios y consejos provinciales; enriquece la división política administrativa, incluidas las juntas parroquiales en las áreas rurales; cambia la representación municipal en los consejos provinciales; establece como descentralizables o desconcentrables a todas menos seis competencias del gobierno nacional, condiciona la transferencia de responsabilidades con los recursos correspondientes; constituye los regímenes especiales para escenarios de características étnicas o ambientales, zonas de administración especial en la Amazonía y Galápagos; señala las cuatro fuentes de

recursos del régimen seccional autónomo; asigna nuevas responsabilidades a municipios y consejos provinciales, adicionales a las de las leyes; establece el control social, la participación y la rendición de cuentas, el sistema de planificación económica descentralizado, y asigna la característica de orgánica a la ley de régimen seccional autónomo, por lo que prevalecería sobre otras leyes ordinarias.

- La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE), el Ministerio de Gobierno y el CONAM, suscribieron un convenio en 1999 para la formulación de la ley orgánica del régimen seccional autónomo, que reúne a la de régimen municipal y régimen provincial; legisla sobre la organización parroquial y los distritos especiales, distribuye las competencias en el régimen autónomo, establece las concurrencias y 'subsidiaridades', constituye un marco amplio para la definición autónoma de municipios y consejos provinciales, para que definan su organización y estructura; refiere a las relaciones del régimen autónomo con la sociedad y el resto del aparato del Estado y da operatividad a varios preceptos constitucionales. El proyecto está en borrador y su discusión no ha concluido.
- La AME tramita una serie de modificaciones a la parte tributaria de la ley de régimen municipal.
- El 5 de noviembre de 1999 se expide la ley de racionalización tributaria, que incluye una disposición transitoria que consigna recursos nuevos para que los municipios y consejos provinciales impulsen proyectos sociales orientados con criterios de descentralización.
- Se tramitan importantes proyectos de autonomías, especialmente provinciales y regionales, que modificarían varios cuerpos legales, incluso la Constitución, para facilitar su instauración. Buena parte de su esfuerzo propositivo se enfila en la línea de las reformas fiscales para asignar, recaudar y retener territorialmente productos de los tributos.

Esta síntesis incompleta de la profusa actividad legal e institucional revela la inserción del tema en la esfera de lo político, la participación de movimientos de corte cívico, la impostergabilidad del proceso como un requerimiento social a la manera de una estrategia para el desarrollo nacional y un proceso importante, aunque de profundidad y enfoque muy discutidos, de



reinstitutionalización del Estado, que encuentra su momento de arranque en estas expresiones.

En los últimos veinte años, diferentes momentos, especialmente a partir de 1994, se registran importantes experiencias y procesos en los que algunos municipios asumen, demandan, negocian o canalizan transferencias de responsabilidades. Las demandan al gobierno central o las otorgan a la sociedad en sus organizaciones civiles de intereses gremiales o territoriales. Asumen las formas de nuevas transferencias, de racionalización de competencias institucionales o de institucionalización de procesos, y son ya casos de descentralización, ya de desconcentración, ya privatizaciones, cada uno con sus propias connotaciones, consecuencias políticas y administrativas.

Varias de estas experiencias se producen sin los traslados de recursos correspondientes; otras se realizan por la vía de los convenios; unas terceras son de hecho.

Demuestran la suficiencia del marco legal o su permisividad, aunque revelan su imperfección y, muchas veces, sus inconsistencias, para los procesos de descentralización<sup>10</sup>.

La cantidad de experiencias concretas no es despreciable y ya no puede pasar desapercibida para la sociedad. Varios municipios, especialmente los de tamaño intermedio, además de Quito, asumen competencias diversas: transporte, salud (70 consejos o juntas locales de salud en el país), redes de emergencias médicas, consejos de exigibilidad de derechos ciudadanos, programas de fomento productivo para la supervivencia y empleo de sectores urbanos más pobres, acuerdos de fomento productivo y promoción industrial y comercial con las cámaras de productores, consejos de protección de niños y adolescentes, turismo, consejos de desarrollo humano, 'presupuestación' municipal con participación social y formación de mancomunidades. Igualmente, algunos consejos provinciales han asumido responsabilidades en el aspecto de fomento productivo, dotación de infraestructura y sa-

---

10 Paco Moncayo (1999): "Existen las normas constitucionales, legales y reglamentarias suficientes y convenientes para que el proceso descentralizador se cumpla. (...) Hay en la casi totalidad de ecuatorianos la convicción de la necesidad de cambiar radicalmente la estructura. Lo que no se ha observado es una voluntad real por parte de los conductores del Estado para llevar a efecto el proceso transformador".

neamiento ambiental en las áreas rurales y manejo de áreas de interés ambiental<sup>11</sup>.

En algunos casos, el gobierno central concurre con programas de apoyo y, en la mayoría, los entendimientos de la sociedad organizada con las autoridades locales toman la iniciativa y mantienen, no sin complicaciones, procesos que responden, en cada caso, a sus necesidades, a sus posibilidades y a sus particularidades culturales. La participación social ha sido importante y tiende a mejorar estimulada por la crisis económica y, en algunos casos, alentada por la cooperación técnica externa. Estos casos son espacios de creatividad y aprendizaje que no están perfeccionados y son de reciente data.

De especial interés es el caso de los consejos y juntas de salud que pueden ser cantonales, barriales o para varios municipios agrupados, que son “el modelo de gestión descentralizado para el sector”, que se expresa en organizaciones de nivel local (ELEGES, entidades locales de gestión), en las que concurren los actores públicos y privados, los proveedores y los centros sociales y entidades de apoyo de diversa naturaleza (ONGs, iglesias, universidades), además de los representantes de usuarios.

A partir de un concepto renovador de salud preventiva y primaria, y convocados por el municipio, los actores parten de un mapa estratégico epidemiológico y social, que sustenta un plan estratégico de compromisos para combinar esfuerzos y recursos de los actores, mejorar el acceso de la población a la promoción y los servicios de salud, proveer un aseguramiento universal, acreditar proveedores, establecer estándares de calidad a los servicios, asignar recursos por resultados, contratar servicios y otras acciones.

Esta alternativa de transferir la competencia a la sociedad de múltiples proveedores que, en el nivel local, convoca a la colaboración entre entidades que no se logra comprometer en el nivel nacional, es parte de la política ministerial, tiene respaldo en las leyes y sustituyó la posibilidad de transferir la operación de la salud a los municipios exclusivamente, opción que, además de comportar riesgos, no interesaba a las autoridades municipales.

En salud, el proceso descrito concurre con la desconcentración ministerial y la reforma institucional del sector, que incluye varias entidades, hasta antes dispersas, que conformarán un sistema nacional de salud establecido constitucionalmente. El avance responde a un proceso de reforma de cinco

---

11 Esta es una referencia demostrativa y no completa.

años aproximadamente, que se ha mantenido a través del ejercicio de cuatro administraciones diferentes.

En educación, se inició la puesta en marcha de juntas administradoras de redes de escuelas primarias, que tendrán la responsabilidad de administrar los recursos disponibles y garantizar el acceso universal al servicio, su mejoramiento y su adaptación a los requerimientos locales. Las juntas administradoras de redes de escuelas (Redes Amigas) estarán constituidas por representantes de los padres de familia, profesores y representantes comunitarios o del gobierno local. Están en marcha en nueve casos y podrían integrarse, en pocos meses, setenta experiencias. Recogen los resultados de proyectos de mejoramiento de calidad docente, de adecuación de infraestructura y material didáctico e impulsan los contenidos de la reforma educativa, completándola con esquema de participación de actores que le da vitalidad social y viabilidad. Este esquema tiene sus detractores principalmente en el gremio de maestros.

En ambiente, acción social, trabajo y vivienda hay otros esquemas de implantación que no son idénticos, pero que apuntan a modelos de gestión y financiamiento descentralizado, que implican nuevos objetivos en cada sector de servicio, nuevas relaciones con los gobiernos seccionales y especialmente participación social.

En conjunto, sin estar exentos de riesgos, estos esquemas apuntarán el desarrollo de gobiernos locales, perspectiva en la que la concurrencia de actores aporta las mayores expectativas<sup>12</sup>.

En el plano institucional, se puede mencionar, como elementos contribuyentes con el proceso de descentralización, algunas acciones de diversos actores:

- Las mesas de diálogo sobre el tema emprendidas por el Congreso Nacional en varias provincias del país.
- El ejercicio de concertación social amplísimo, realizado para desarrollar la propuesta de autonomía de Manabí.

---

12 En esta línea, la Secretaría de Estado de Desarrollo Humano concertó recientemente con dos municipios la formación de un consejo consultivo de políticas sociales a escala local, en el que delega a los alcaldes su competencia de convocar a los representantes ministeriales en la localidad para que articulen sus operaciones en el marco una política social concertada con actores civiles.

- La recolección de firmas y propuesta de consulta sobre la autonomía del Guayas.
- Las consultas de autoridades y personalidades de la región amazónica.
- La consulta de autoridades en las provincias de Los Ríos, Imbabura y El Oro, entre otras.
- Los convenios para la identificación de competencias de interés de municipios y consejos provinciales, la determinación de condiciones de transferencia y el desarrollo de una capacidad de apoyo a las negociaciones que los gobiernos seccionales realizarán con los ministerios para la transferencia de recursos, suscritos por el CONAM con AME y CONCOPE.
- Los foros realizados por entidades como el diario El Comercio, el PNUD –en el marco del Diálogo Siglo XXI–, ILDIS, FLACSO, las universidades y otras entidades.
- Los planes de desconcentración desarrollados por doce ministerios, que comenzarán a ponerse en marcha a partir de 2000, que tienen como base el lanzamiento de una política de desconcentración nacional, en los próximos días.
- El programa de fortalecimiento de las gobernaciones como unidades de articulación de los procesos de desconcentración ministerial a las provincias, que se expresa en la constitución de gabinetes provinciales del régimen dependiente, que tiene como base una disposición constitucional y un decreto ejecutivo.
- Muchas otras iniciativas que aportan al proceso.

Como contraste, merecen atención las razones que determinan el ritmo en que los actores van reaccionando. El trabajo mayor parece estar en el cultivo de la voluntad política, en las autoridades y la sociedad, para el efecto de generalizar los procesos.

Las decisiones están, en mayor medida, en manos de las autoridades locales y provinciales, y las resistencias que se le presentan están en los intereses de la burocracia, los gremios de privilegios, la falta de incentivos fiscales y la escasa presión social.

Alex Hurtado, alcalde de Tena, ciudad amazónica, capital de la provincia de Napo, se pregunta: “¿Por qué no se descentraliza en el Ecuador?”, pese a que su municipio, como los de Cuenca, Loja y Cotacachi, entre otros,

es uno de los que han avanzado significativamente. A manera de hipótesis, se responde:

“(...) El listado de funciones señalado en la ley (se refiere a la de descentralización) no es atractivo para las municipalidades (...), la reticencia al diálogo sobre las formas de transferencia (...), la irregular transferencia de recursos de parte del gobierno (...) genera un clima de desconfianza (...); la confusión entre descentralización y municipalización, en campos como la educación y la salud, han convertido el tema en bandera política. Hace falta un sujeto de base que sostenga y vele por el sentido de la descentralización (...), una población consciente y motivada a este tipo de cambios. No se ha tomado en cuenta la heterogeneidad y contradicciones en el campo popular. Existe poca conciencia en las municipalidades sobre la importancia y potencialidades de la descentralización (...)”.

El alcalde de Tena afirma: “Es hora de sumar actores y promover una descentralización real, cuya base es la participación ciudadana y el pleno ejercicio de la democracia (1999).

La participación social en los gobiernos locales tiene una tradición importante en el Ecuador, como en general en los países andinos, aunque se podría establecer algunas diferencias de región a región.

La Constitución ecuatoriana vigente fortaleció los esquemas de participación en la medida en que institucionalizó algunos canales que funcionaban de facto, sin que esto quiera decir que otros cuerpos legales no lo hayan hecho.

El hecho que generó una ruptura en esta línea fue el levantamiento indígena de 1990, que se reeditó, posteriormente, en diferentes escalas. Logró ratificar la presencia no de una minoría, como alguna vez se pensó, sino de una mayoría silenciosa en la esfera de la política nacional. De en adelante, ha conquistado pocas pero importantes representaciones en varios gobiernos locales<sup>13</sup>, en el parlamento y en una institucionalidad dedicada expresamente a reconocer su participación para pasar “de la exclusión social y étnica a la inclusión diferenciada, que podría devenir en el futuro en un real respeto a la diversidad” (Carrión, 1999).

---

13 Once alcaldes indígenas.

La participación directa de los ciudadanos se refuerza en el marco legal con la convocatoria a la participación electoral, en las formas directas de la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, el derecho de amparo, la defensoría del pueblo, el control de gestión, la obligación de rendición de cuentas de los gobiernos seccionales y en la visión, aún impracticable, del voto programático.

El debilitamiento de los partidos políticos, su fragmentación y pertenencia cada vez más regionalizada, han dado paso a representaciones corporativas (Pachano, 1998) de gremios, grupos sociales y de interés específico, sin sustituir el esquema político a los partidos; los suple por defecto. No cumplen el mismo papel e inmediatez sus aspiraciones, al fragmentar la representación de los intereses de la nación. Algunos partidos políticos tienden a corporativizarse geográficamente o por intereses económicos, a pesar de que, en el futuro próximo, no beneficiará la evolución del esquema político nacional.

Para los gobiernos seccionales y la participación social, en este plano de la diferenciación de la política, es muy significativa la elección de autoridades en el período intermedio de las elecciones nacionales. Tiende a independizar los escenarios nacionales y locales en la lid electoral, lo cual permitirá alianzas partidarias y de movimientos sociales, que no comprometerán las relaciones de la esfera nacional, aunque mejorarán la gobernabilidad de las autoridades locales.

La marginación del habitante rural del país, que no alcanzaba representación significativa en los gobiernos cantonales y provinciales, tiende a paliarse mediante la elección en las áreas rurales de juntas parroquiales y en los cambios de representación de los municipios en los cuerpos colegiados de los consejos provinciales, ya que la normativa constitucional prevé una forma de participación de los concejos cantonales de menor presencia electoral, en la mitad menos uno de los concejeros provinciales.

Finalmente, la posibilidad constitucional de constituir jurisdicciones especiales (circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas) por razones étnicas y ambientales, cuyas administraciones tendrán la significación de gobiernos seccionales, abre un espacio de participación de los tradicionalmente excluidos.

Este conjunto nuevo de posibilidades tiene la implicación de abrir, en general, para la participación social, y, en particular, para los excluidos étnicos, el acceso a la nación y eventualmente a su conducción.

Jorge León (1999) señala: “(...) Es imposible disociar a la descentralización del modo cómo se divide el poder, constitutivamente, en un Estado, o cómo ello afecta al sistema político”.

La reforma institucional amplía la participación y ésta repercutirá en el ritmo de la descentralización, pero también en su sostenibilidad. Democratizará el nivel local y revitalizará sus relaciones con el nivel nacional.

**Relaciones entre los diferentes niveles de gobierno:  
competencias y atribuciones de las instituciones centrales y locales.  
Coordinación, manejo y supervisión del proceso de  
transferencia de competencias y recursos**

La función ejecutiva, en el Ecuador, está compuesta por dos regímenes de administración: el dependiente y el autónomo, organizados en cuatro niveles territoriales: nacional, provincial, cantonal y parroquial.

El régimen dependiente, en el nivel nacional, está encabezado por el Presidente de la República y está organizado en secretarías de Estado (de Desarrollo Humano, de Economía, de la Producción, de Gobierno y Policía, de Relaciones Exteriores y de Defensa y Seguridad Nacional).

En cada secretaría de Estado, se articulan varios ministerios (doce en total) que, en su conjunto, forman el gabinete nacional de Ministros de Estado, donde se articulan las políticas sectoriales como parte de la política nacional. Cada ministerio tiene subsecretarías por sectores especializados de la economía y de la política.

En el nivel provincial, funciona el gobernador provincial, designado por el presidente de la República, quien tiene el mandato de dirigir el régimen dependiente en cada provincia, es decir, dirige, sin funciones ejecutivas ni administrativas, la aplicación de las políticas nacionales y las políticas sectoriales de cada ministerio, a través de las delegaciones provinciales (direcciones provinciales). Para hacer esta articulación, en el nivel de los planes y los presupuestos del régimen dependiente provincial, se opera a través de un gabinete provincial que repite la organización que guardan las secretarías de Estado y los ministerios.

El gobernador es el eje de la desconcentración del régimen dependiente en el nivel provincial y debe propiciar la descentralización de competencias y recursos desde este nivel a los gobiernos seccionales autónomos.

Las delegaciones de los ministerios dependen, funcionalmente, de cada ministro, y, territorialmente, se articulan en el gabinete provincial presidido por el gobernador.

En el régimen dependiente, con jurisdicción en varias provincias, existen subsecretarías ministeriales y, en algunos casos, entidades funcionalmente autónomas, pero adscritas a veces a los ministerios, tales como las corporaciones de desarrollo regional; hay doce en el país. Estas entidades, subsecretarías regionales y corporaciones se articulan al resto del régimen dependiente por las gobernaciones de las provincias en las que operan. En la práctica, esta articulación es aún débil y está en construcción.

Las coordinaciones de los gobernadores con los ministros son eventuales, aunque tienden a mejorar. Las gobernaciones, en su estructura, no cuentan con los recursos para cumplir las funciones de dirección que le asigna la Constitución. La reunión de gobernadores provinciales constituye el Consejo Nacional de Gobernadores, de reciente constitución, y pretende articular los intereses territoriales con las definiciones sectoriales nacionales de los ministerios; en este sentido, busca convertirse en gabinete territorial del nivel nacional, aunque aún es un proyecto en construcción.

En el régimen autónomo, constituido por los gobiernos seccionales autónomos, están en el nivel provincial los consejos provinciales (22), con un prefecto electo, quien preside un consejo, también electo, de número variable (la mitad más uno, por elección directa, y la mitad menos uno, por elección de los concejos cantonales, de cuyo territorio no se hubiese elegido un consejero por la vía directa); en el nivel cantonal, un concejo municipal electo, presidido por un alcalde, también electo directamente, para el mismo período (214 municipios); en el nivel parroquial, en el área rural, se elegirán desde mayo de 2000 las juntas parroquiales, dirigidas por un presidente también electo.

En el régimen autónomo, también existen los distritos metropolitanos (ahora sólo el de Quito), que se organizan como las municipalidades y, por último, podrían formarse, según lo establece la Constitución, los distritos especiales por razones étnicas y ambientales.

Las competencias de los consejos provinciales, de los municipios y del distrito metropolitano se definen por separado en sus propias leyes de régimen provincial, municipal y metropolitano, de acuerdo a la asignación que hace la Carta Magna, que en lo sustantivo remite a cada una de esas leyes.



La superposición de competencias, la descoordinación y la no complementariedad, son permanentes en un ambiente de competencia que desperdicia recursos. Las definiciones constitucionales son pobres al respecto y no contribuyen a la solución de los conflictos.

Municipios y consejos provinciales tienen plena capacidad legislativa para emitir ordenanzas regulatorias para operar en su territorio, y el consejo provincial lo hace con exclusión de las áreas urbanas. Los territorios de jurisdicción municipal son urbanos y rurales, zonas de conflicto con los consejos provinciales.

Para resolver estos problemas, en busca del desarrollo de la complementariedad, la concurrencia y la 'subsidiaridad', se está elaborando la ley orgánica de régimen seccional autónomo, proyecto sobre el que se mantiene una ejemplar negociación<sup>14</sup> entre la AME y el CONCOPE, como representantes de los municipios y consejos provinciales. Este proyecto incluye legislación para las juntas parroquiales y los distritos especiales que no tienen leyes propias y deben definirse en sus competencias y relaciones con el resto de gobiernos seccionales.

Los organismos seccionales obtienen sus recursos, principalmente, de transferencias fiscales, y los municipios tienen una capacidad de recuperación de recursos propios sobre impuestos relacionados con la propiedad, los espectáculos, las transacciones de bienes inmuebles del cobro de tasas, tarifas y otros de menor cuantía. Los consejos provinciales pueden obtener recursos propios de las contribuciones por mejoras.

Las relaciones de coordinación de los gobiernos seccionales autónomos con las entidades del régimen dependiente, y en especial con las gobernaciones, no son buenas y las de colaboración son peores. En el fondo, hay razones políticas e institucionales, de corte clientelar inmediateista. El gobernador es la expresión del centralismo en la provincia, y eso lo enfrenta con los organismos descentralizados, a lo que se suman las irregulares transferencias de obligaciones fiscales del gobierno nacional a municipios y consejos provinciales.

---

14 Es una negociación que ha comprometido a estas entidades durante más de seis meses, sin impedir que cada organismo asociativo mantenga su propia agenda legislativa. Les asisten en la negociación el Ministerio de Gobierno y el CONAM. El texto se mantiene en estado de borrador, sin otro compromiso para las entidades, sino mantenerse en la negociación.

Con los prefectos provinciales, los gobernadores compiten en imagen, pues actúan sobre el mismo territorio, pese a que sus funciones son diversas, sus autoridades provienen de diferente origen y los recursos sobre los que se relacionan son distintos.

El sistema legal elude la definición de la preeminencia de la autoridad electa sobre la delegada. El debate constitucional de 1998 no quiso resolver el diferendo y eliminar a alguno de los dos organismos provinciales. Las funciones de coordinación entre los dos organismos, por lo general, se mantienen en pésimo estado, con poquísimas excepciones. Tiende a agravarse la cuestión en la perspectiva de que gobernador y prefecto deben competir por la presidencia del Comité de Desarrollo Provincial, establecido por la ley de descentralización.

En la perspectiva de la descentralización, deberán solucionarse estas debilidades de la estructura de regímenes y niveles.

Los problemas pueden sintetizarse en:

- Mala articulación de la organización territorial con las definiciones sectoriales y persistencia de la preeminencia de esta última sobre la primera.
- Falta de coordinación entre las autoridades electas y designadas y preponderancia de la autoridad dependiente sobre la representativa por elección.
- Subdesarrollo de las relaciones de 'complementariedad', concurrencia y subsidiaridad, en perjuicio del interés ciudadano, y persistencia del egoísmo y del celo institucional.
- Persistencia de organismos con autonomías disfuncionales, que actúan fuera de la estructura del Estado, y subsecretarías que no aportan valor agregado, que han sido constituidas con motivaciones circunstanciales.
- Mala comprensión de los beneficios de la desconcentración de competencias a las provincias, y desestimación del aporte a la gobernabilidad, que podría ser efectivo cuando se presentan situaciones de gobiernos seccionales que no solicitan esas responsabilidades al gobierno central.

En torno a la descentralización, estas relaciones deben perfeccionarse, pues pueden obstaculizar políticamente los procesos.

El mecanismo previsto para la habilitación de transferencias entre regímenes es la solicitud del gobierno seccional autónomo, para abrir un proceso de negociación de las condiciones técnicas y financieras y de las condiciones de 'aprestación' institucional.

En esta perspectiva, la falta de buenas relaciones entre las entidades dificultará la formulación adecuada de solicitudes de transferencias de competencias y obligará a las entidades del régimen autónomo a saltarse a la gobernación y a las delegaciones del régimen dependiente en la provincia, con la previsible obstaculización de los procesos.

Esta es una previsión que no debe quedar al azar de las circunstancias y que la voluntad de las autoridades sobre la descentralización debe obligarlas a atender.

### **Gestión fiscal y financiera de los gobiernos locales y las entidades descentralizadas**

El esquema fiscal ecuatoriano está determinado por un conjunto de disposiciones constitucionales y legales dirigido a precautelar una administración absolutamente centralizada y, definitivamente, concentrada en el Ministerio de Finanzas y Crédito Público. Estos atributos de central y concentrado son connaturales al sistema y tienen profundas repercusiones, no sólo para el tema de la descentralización y los gobiernos seccionales, sino también para el resto de la administración del Estado.

Las facultades para la determinación de tributos son exclusivamente nacionales. En resumen, el sistema fiscal ecuatoriano se nutre básicamente de los ingresos por las exportaciones de recursos no renovables, especialmente el petróleo.

Los presupuestos de los gobiernos seccionales dependen de los ingresos tributarios, entre los que se destaca, por su peso, el impuesto predial; de los cobros de tasas por servicios, de otros ingresos no tributarios, de las transferencias del Gobierno Nacional y de los empréstitos.

Estos dos últimos aportan el monto principal de los ingresos, con una diferencia significativa para los municipios y los consejos provinciales, puesto que los ingresos tributarios de estos últimos son prácticamente nulos.

En 1998, el gasto del nivel nacional, comparado con el total, alcanzó el 86,9%, y sólo el resto, el 13,1%, fue del gobierno seccional, incluido un monto de transferencias que sólo alcanzó el 6,38%.

Mientras en América Latina, en 1997, las transferencias a los gobiernos seccionales, como porcentaje del gasto total, subieron desde 1993, en el Ecuador bajaron y, si para Ecuador alcanzó el 11,3%, en los otros países fue, al menos, el triple.

La situación es más grave si se considera que los municipios ecuatorianos tienen una amplia gama de responsabilidades que cumplir, en comparación con lo que tienen que hacer en otros países.

La concentración relativa de las transferencias en los 15 municipios más grandes del país, comparados con los siguientes 133 municipios de los 214 existentes, alcanzó el 51,67% en 1995, y fue perdiendo peso, hasta ser el 39,51% en 1997, lo que demuestra una pequeña mejora en la distribución entre municipios.

Los ingresos tributarios del gobierno nacional, como proporción del PIB, crecieron, del 8,1% en 1985, al 10,3% en 1998, mientras los de los gobiernos seccionales se redujeron, del 0,5%, al 0,4% en los mismos años, con un aporte nulo de los consejos provinciales.

En total, el ingreso tributario del sector público no financiero del Ecuador, comparado como porcentaje del PIB, alcanzó únicamente 10,7%, que resulta muy bajo en el contexto latinoamericano. Igualmente, la participación tributaria del gobierno seccional se queda como en la octava parte de lo que alcanzan en otros países.

Los ecuatorianos pagamos pocos impuestos con relación al PIB. Los ingresos corrientes del Ecuador sólo alcanzan el 12% del PIB, cuando los otros países tienen un promedio del 18%.

Eduardo Wiesner concluye que, en el Ecuador, hay un gran potencial tributario nacional y seccional no explotado. El aporte tributario nacional, en 1998, alcanzó el 96,8%, y el seccional, sólo el 3,2% de la suma. Esto indica que hay un potencial fiscal importante en el nivel seccional.

En 1997, los ingresos propios de los municipios, respecto al total de su presupuesto, alcanzaron el 36,4%. Los municipios más pequeños reciben el 95% de sus presupuestos por transferencias, y sólo recuperan, como esfuerzo fiscal propio, el 5%. El esfuerzo fiscal de los municipios es muy bajo pero, sobre todo, muy diverso.

Los ingresos de los consejos provinciales, que participan del 20% del FODESEC y del 30% de la ley especial del 15%, se distorsionan entre ellos, pues no menos de 15 leyes especiales les asignan recursos diferencialmente.

En resumen, las transferencias del gobierno –incluidas las del FODESEC y la ley del 15%– aportan el 59,8% del presupuesto municipal, y significó el 98% del presupuesto de los consejos provinciales. Esta observación mide la dependencia financiera de los gobiernos seccionales, que contrasta fuertemente con su autonomía política, la que se relativiza.

A las fuentes de ingreso de los gobiernos seccionales mencionadas, la Constitución añade la de los recursos que se transferirán con el traspaso de nuevas responsabilidades. En esta posibilidad y la del incremento del esfuerzo fiscal de los municipios radica la expectativa de la descentralización. También lo está en la información de que, mientras el gobierno nacional destina a inversiones el 20% y a gasto corriente el 68,4% como promedios, los municipios destinan a inversiones el 50,3% y los consejos provinciales, el 58,5%, y de gastos corrientes, 49,8% los municipios y 41,5% los consejos provinciales, respectivamente. Esto podría indicar una expectativa de mejor calidad de gasto en los gobiernos seccionales que en el gobierno nacional, que alentaría la descentralización de recursos.

El tamaño de la asignación del presupuesto a los municipios y consejos provinciales debería ser corregido, sea por transferencias relacionadas con nuevas competencias o por incentivos a la recaudación tributaria local. Para este efecto último, deberán hacerse adecuaciones a la ley para garantizar que esfuerzos mayores en la parte fiscal tengan la recompensa correspondiente. La conveniencia de autorizar la imposición de sobretasas locales a impuestos nacionales, que el municipio las negocie con los contribuyentes y las recaude, debería analizarse.

En la perspectiva del peso que tiene para el presupuesto el servicio de la deuda externa (48%) y el déficit no menor al 5% del PIB, no es aceptable una presión por obtener mayores recursos para los gobiernos seccionales sin una correspondiente asignación de responsabilidades, aunque no es menos cierto que el incumplimiento en las transferencias legales es inaceptable y es profundamente discutible priorizar el pago de la deuda externa antes que el pago de las obligaciones internas.

Según el criterio del alcalde de Cuenca, Fernando Cordero, en su artículo “Descentralización y participación ciudadana: logros y desafíos”, se pre-

gunta: “¿Cuánto de la actual crisis se habría evitado si en este año, en lugar de priorizar el pago de 180 millones de dólares de la deuda externa, se hubiese pagado la deuda de 25 millones de dólares a los municipios del país, por el año 1998, los 80 millones de dólares por los tres primeros meses de 1999 y los salarios de profesores, médicos, policías, militares y otros sectores sociales, con oportunidad y sin tener que esperar que se produzcan paros y huelgas?” Esta posición ilustra el conflicto de administrar una profunda crisis fiscal. Sus consecuencias futuras habría que medirlas en otro contexto.

La descentralización fiscal, más que autonomías, consagraría la posibilidad de que la población controle y exija rendición de cuentas de la gestión pública.

Varios estudios arrojan luces sobre este tema complejo y aquí se seleccionaron sólo algunos de los que se obtuvieron datos y observaciones que ilustran los relevantes temas que en ellos se abordan.

Los estudios son:

- *Situación Socio-Económica y Financiera de los Municipios en el Ecuador*, Jaime Moncayo García, Banco de Desarrollo del Ecuador, Quito, 1986.
- *Descentralización Fiscal: el caso del Ecuador*, María del Carmen Araujo, CEPAL-GTZ, Santiago, Chile, 1996.
- *Descentralización Fiscal en el Ecuador*, Patricia Herrman y César Montañón, Ed. Universidad Andina “Simón Bolívar”, Sede Ecuador, Quito, 1997.
- *La descentralización, el Ajuste Fiscal y el Desarrollo Municipal en el Ecuador*, Eduardo Wiesner, Banco Interamericano de Desarrollo, Bogotá, mayo de 1999.

### **Efectos de la descentralización: sociales, políticos y económicos**

El proceso de descentralización en el Ecuador, al considerar sus particularidades políticas, la situación de crisis, el desarrollo institucional de los municipios y consejos provinciales y las definiciones del marco legal, podría comportar algunas dificultades previsibles que, si bien no invalidan el proceso, conviene tenerlas en cuenta.

- El proceso de transferencias debe realizarse a partir de un interés de las autoridades seccionales en alguna de las responsabilidades; por tanto requiere manifestación expresa en ese sentido. Esta podría no producirse en el momento en el que convenga a su comunidad, y podrían perderse las mejores oportunidades o, al menos, tiempo por cálculos políticos respecto a las elecciones. En realidad, la gestión de transferencia la hace la autoridad y ésta no siempre refleja adecuadamente el interés social. En este plano, el peso de los caudillismos puede ser relevante.
- La transición tiene costos. En referencia a los financieros, podría esta fase de crisis impedir algunas transferencias por falta de liquidez fiscal. En general, las deficiencias de los flujos de caja, las disponibilidades, pueden afectar las transferencias. Pueden servir de asidero a grupos no interesados en los cambios.
- Las reingenierías institucionales, en ambos lados, es decir, en la entidad otorgante y en la receptora, son costosas, y los tiempos de recuperación de las inversiones puede ser prolongado; éste es un elemento de decisión en épocas de estrechez. Situaciones reiteradas pueden debilitar la voluntad política.
- La aplicación de nuevos modelos de gestión de servicios y provisiones de acceso comportan el riesgo de errores y faltas de experiencia, que pueden repercutir en la oportunidad, la calidad y la cobertura de los servicios descentralizados, y pueden comunicar mensajes perversos sobre el proceso.
- Como las definiciones del marco jurídico vigente permiten la 'discrecionalidad' en las solicitudes y en la asunción de nuevas responsabilidades, va a suceder que, por los largos períodos de transferencias a los gobiernos seccionales, los ministerios van a tener que mantener recursos humanos, bases logísticas y más provisiones, útiles en las competencias que paulatinamente se ceden. Esto puede significar duplicaciones e ineficiencias en la utilización de los recursos. Sucederá con frecuencia, pues las diferencias institucionales entre los gobiernos seccionales van a producir largos períodos de transferencias, en los que la mitad o más de los municipios, por ejemplo, no asuman las responsabilidades, cuando otros ya lo habrán hecho, y obligarán al ministerio, por ejemplo, a mantener personal y duplicar sistemas.
- Pueden producirse perjuicios por el cambio de escalas de operación; recuperarlas por asociación o mancomunidades tomará un tiempo consi-

derable. Otro tanto podría pasar en la línea del desperdicio de externalidades.

- Perfeccionar concurrencias puede tomar tiempo muy valioso para las comunidades de usuarios, que pueden ser impactadas negativamente.
- En muchos casos, se requerirán nuevos perfiles de autoridades, técnicos y operadores, que pueden no estar disponibles en los mercados locales y su importación puede afectar los costos de producción.

Ninguna de estas dificultades es insalvable, pero todas deben ser previstas y costeadas adecuadamente.

### **La gobernabilidad en los procesos de descentralización**

En nuestros países, la situación de la gobernabilidad es resultante de una doble vía de responsabilidades políticas: de un lado, la incapacidad nacional de un gobierno centralizado para responder adecuadamente a los requerimientos de los diferentes escenarios regionales, en atención a sus necesidades y potencialidades; de otro, la falta de corresponsabilidad regional o local con los imperativos nacionales. Ambas vertientes tienen su expresión en el descontento ciudadano, la manipulación de la política local como presión que no considera los intereses nacionales y el 'clientelismo' del esquema político nacional sobre el manejo de los recursos asignables.

En el Ecuador hay un reclamo permanente sobre la inadecuada asignación de los recursos y una resistencia a contribuir tributariamente, por la falta de control de la ciudadanía sobre los recursos que aporta, que ha dado rienda suelta a que se utilice al regionalismo como explicación de los efectos del centralismo.

Este círculo se rompe cuando la relación de la sociedad está menos mediatizada con el Estado, o lo que se espera de él, en un plazo más inmediato.

La descentralización puede contribuir en esta línea, si implica no únicamente fortalecimiento institucional de los niveles de gobierno, sino la institucionalización de la participación social en el gobierno efectivo.

Éste será un producto de profundos cambios en la cultura política y la actitud ciudadana, es decir, en un proceso que puede tomar esfuerzos sostenidos, orientados y acordados, de mediano a largo plazo.



Sin embargo, todo esfuerzo de institucionalizar en el proceso los mecanismos y atribuciones de la participación social y de corresponsabilidad contribuirá a sostenerlo en el tiempo.

Los cambios institucionales y sociales en la gestión descentralizada comportan, como se ha señalado, riesgos temporales o permanentes de rendimientos y eficiencias menores, que pueden ser percibidos por los ciudadanos y repercutir en la sostenibilidad, la réplica y la generalización de los procesos de transferencias de poder.

Del conjunto de experiencias que se encuentran en marcha en el Ecuador, que pilotan el proceso de descentralización, es posible mejorar la participación social; consecuentemente, los efectos en la gobernabilidad son viables.

Como en gobernabilidad los efectos se acumulan, los esfuerzos tienen que hacerse simultáneamente, en campos generales, como los de la legislación sobre participación social y en cada caso puntual que se inicie.

## Bibliografía

- Araujo, María del Carmen  
1996 *Descentralización Fiscal; el caso del Ecuador*. Santiago, Ed. CEPAL - GTZ.
- Bocco, Arnaldo  
1982 *Estado y renta petrolera en los años setenta; Ecuador, mito del desarrollo*. Quito, Ed. El Conejo.
- Boisier, Sergio  
1997 "Centralización y Descentralización en América Latina a mediados de los 90", en *Revista SIAP*, No. 114; Cuenca.
- Borja, Jordi  
1987 *Descentralización y Participación Ciudadana*. Madrid, Ed. PEAP.
- Donoso, Patricio y Rafael Granja  
1999 *Descentralización y Desarrollo Local*. Quito, CORDES.

- Carrión, Fernando  
 1996 *Gobiernos locales y Descentralización*. Caracas, Ed. FECS.  
 1996 “La Descentralización, un proceso de Confianza Nacional”, en *Revista Nueva Sociedad* #142, marzo.  
 1999 *La Descentralización y el desarrollo Humano en el Ecuador*. Quito.
- Carrión, Fernando y Jorge Hass (compiladores).  
 1995 *Descentralización en América Latina*, Quito. Ed. PGU.
- Coraggio, José Luis  
 1997 *La Descentralización, un día después*. Buenos Aires.
- CORDES  
 1993 *Descentralización y Gobiernos Municipales*. Quito. Ed. CORDES-BEDE.
- Corral, Fabián  
 1999 “Descentralización: entre el servicio para la gente y el poder para las regiones”, en Francisco Muñoz (comp.), *Descentralización*. Quito. Editorial Tramasocial.
- Crespo, Ángel  
 1992 *Hacia un Proceso de Descentralización del Estado*. Quito.
- Gangotena, Raúl  
 1993 “El Proceso de Descentralización en el Ecuador”, en *¿Descentralizar en América Latina?* Gestión Urbana, Vol #3.
- González, Susana  
 1999 “Descentralización, Autonomías e Integración”, en Francisco Muñoz (comp.), *Descentralización*. Quito. Editorial Tramasocial.
- Guzmán, Marco Antonio  
 1994 *Bicentralismo y Pobreza en el Ecuador*. Quito. Ed. Corporación Editora Nacional.
- Hernández, Miguel  
 1998 *Descentralización, de la teoría a la ley especial de descentralización*. Guayaquil. Ed. Universidad Católica Santiago de Guayaquil.
- Hurtado, Alex  
 1999 “Tena: Municipio Piloto de la Descentralización”, en Francisco Muñoz (comp.), *Descentralización*. Quito. Ed. Tramasocial.

ILDIS

1995 *Memoria Taller sobre descentralización del Ecuador*. Quito. CPP.

León, Jorge

1999 “La Descentralización y el Sistema Político”, en *Revista ÍCONOS* 8, junio.

MODERSA

1998 *Guía para la organización de sistemas descentralizados de salud*. Quito. Ed. MSP.

Moncayo García, Jaime

1986 *La situación socio-económica de los municipios en el Ecuador*. Quito. BEDE.

Moncayo, Paco

1999 “Ecuador: El Reto de la descentralización”, en Francisco Muñoz (comp.). *Descentralización*. Quito. Ed. Tramasocial.

Muñoz, Francisco

1999 Artículo introductorio. Capítulo “Reflexiones Históricas sobre la Integración y la Descentralización en América Latina”, en Francisco Muñoz (comp.). *Descentralización*, Quito. Ed. Tramasocial.

Ojeda, Lautaro

1998 *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en Ecuador*. Quito. Ed. Abya-Yala.

Ortiz, Santiago

1998 *Participación Ciudadana*, Quito: Ed. ACJ.

Pachano, Simón

1998 *La Representación Caótica*. Quito. FLACSO.

Peña, Diego

1994 *El Reto de la Descentralización como Base de la Reforma Constitucional*. Quito. Consejo Provincial de Pichincha-ILDIS.

Real López, Byron

1998 *Descentralización y participación social en la gestión de los recursos naturales renovables*. Quito. INEFAM-GTZ-FLACSO.

Sáenz, Alvaro y Samia Peñaherrera

1999 *Hacia una educación de calidad y descentralizada. Una propuesta de reforma de la educación ecuatoriana.* Quito. Mimeo.

Verdesoto, Luis

1999 *Concertación para la descentralización educativa.* Quito. Abya-Yala.

Velásquez, Fabio

1994 *Descentralizar: una propuesta para El Salvador.* Cali. PGU - Mimeo.

Wiesner, Eduardo

1999 *La descentralización, el ajuste fiscal y el desarrollo municipal en el Ecuador.* BID.

**Comentarios de las autoridades**



## Centro y periferia: un diálogo necesario

Roque Sevilla\*

El tema de las autonomías y de la descentralización –que está en boga, como todos ustedes conocen– es un movimiento mundial.

En Alemania, éste era un tema fundamental; lo relacionado con los *lander* alemanes y el federalismo y hasta dónde debían llegar las independencias, pero sin renunciar a la cohesión del país. Alemania es un buen ejemplo de lo complejo que es el proceso, pero también de lo exitoso que puede ser. Alemania se ha tomado cincuenta años para perfeccionar el sistema y ha logrado unos niveles de descentralización espectaculares.

Curiosamente, en este proceso, que ha servido para fortalecer a la República Federal de Alemania, no solamente se evitó que ocurriera, como en Yugoslavia, la separación de una cantidad de pequeños reinos, sino que se logró juntar lo que la II Guerra Mundial había separado, y ése es un buen ejemplo por seguir. El esfuerzo continuo, a largo plazo, permite realmente concretar estas ideas.

Cito esto al comienzo de la intervención porque es fundamental entender que esto no sucede de la noche a la mañana, que las propuestas que se están haciendo dan la apariencia de que, con la autonomía, todos los problemas del país se resuelven. Pero no es así. Eso demanda un esfuerzo muy grande, continuo, de largo plazo, para ver los frutos que, sin duda, son positivos en una descentralización y en un sistema de operación autonómica de gobierno seccional.

---

\* Alcalde de San Francisco de Quito (a la fecha de realización del Seminario).

La segunda idea que quería plantear es simple y, de manera llana, lo que ha sucedido con Quito, que es un ejemplo no totalmente satisfactorio, pero sí muy importante, de un proceso de descentralización. Veo complicado el proceso de autonomías si no tenemos las bases para que éstas funcionen. Esas bases se llaman institucionalidad y ciudadanía. Sin estos dos principios, las autonomías no son sino nuevos cacicazgos, que me recuerdan los famosos reinos en que estaba dividida la Italia durante el Renacimiento. Había unos reinos que funcionaban, como el de Florencia, y muchos que eran un verdadero desastre, que pasaban a ser parte de otro reino cada semana y eran unas luchas fratricidas constantes, sin que pudiera progresar toda esa región durante muchos años, a pesar de que estamos hablando de la época del Renacimiento.

Me parece que este tema hay que discutirlo a fondo. ¿Qué se entiende por institucionalidad? Quienes conformamos un grupo humano debemos saber cuáles son los organismos que permiten el funcionamiento del todo para respetar esos organismos. Se han transformado en instituciones que son aceptadas, respetadas y también vigiladas, y a las cuales se demanda el cumplimiento de las obligaciones. Si no hay esa institucionalidad, no existe organización social, y una división de pequeños reinos no se transforma en otra cosa que no sea un cacicazgo.

El segundo elemento fundamental es construir ciudadanía. En muchas partes del país se están construyendo ciudades mal construidas y a veces bien construidas. Se construye ciudad, pero no se construye ciudadanía, y ahí existe una enorme diferencia. La ciudadanía se da cuando cada uno de los elementos, de los seres que viven en una ciudad, participan en el proceso de desarrollo, de gestión, de políticas. Si no existe la organización social, si no existe ciudadanía, no puede haber autonomía.

En las obras de Bob Putman, quien hizo famosos los estudios sobre el funcionamiento de la ciudadanía en Italia, él plantea que Italia, a pesar de los pésimos gobiernos que tuvo durante muchos años, en estos últimos veinte años —que ustedes recordarán que cambiaban cada semana de Primer Ministro—, el país seguía funcionando, y era la cuarta economía más grande de Europa. Uno se preguntaba cómo hacían los italianos, y él dio una respuesta: “Es que tienen suficientes clubes de canto”. Él recorrió toda Italia y descubrió una correlación interesantísima: que mientras más clubes de canto existían, mejor gobierno seccional se producía. Había una lógica. Para



que hubiera un club de canto —a los italianos les encanta el club de canto—, tiene que haber organización social mínima, presidente del club, un vicepresidente, un tesorero, hay que convocar a la gente, reunirse, hay que ensayar, competir y tener éxito.

Putman hacía esta simple explicación para decir: “Señores, si desde la base no comenzamos a organizarnos y producimos ciudadanía, organización social, que responda a lo que los gobernantes hagan, no va a funcionar el sistema de gestión a largo plazo; no importa quien sea el gobernante, si tenemos esta estructura social bien desarrollada; lo demás es consecuencia”.

Y aquí me siento muy orgulloso de ser alcalde de Quito. Una de las cosas que llama la atención en la ciudad de Quito, cuando uno visita los barrios, es la dignidad con la que el ciudadano común enfrenta a la máxima autoridad de la ciudad; siente que él es un ciudadano y que tiene un derecho para plantear ideas y para felicitarle al primer personero, si se lo merece, y si no se lo merece, se lo dicen en la cara.

En Quito, sólo las ligas deportivas barriales sobrepasan las 160 ó 190, pero cada liga, a su vez, tiene entre 60 y 80 equipos de fútbol, y cada equipo, una organización social; tiene un presidente, un vicepresidente, una madrina y tres equipos —femenino, masculino y el de los veteranos— y se lleva el campeonato en todas las ligas durante el año. Para eso se requiere una organización social espectacular. Muchos asistimos a las inauguraciones; hay que tomarse algunas horas, porque sólo el desfile puede durar dos horas y media, hasta que entren los 90 equipos, todos uniformados, con sus mascotas. Eso es organización comunitaria. Con la famosa emergencia del volcán Pichincha, una de las cosas más impresionantes es ver cómo reacciona la gente en las áreas de peligro.

Anteayer entregué 38 radios a los jefes sectoriales elegidos por la comunidad. Se juntan tres ó cuatro barrios y hacen un sector en las laderas del Pichincha; nombran a un jefe, que se comunica por radio con el 911 o los administradores zonales para operar en caso de una emergencia. Esto inténtenlo hacer ustedes en otras ciudades y no tienen ninguna posibilidad de llevar a cabo este trabajo. Repito: sin institucionalidad, sin ciudadanía, la autonomía es un cuento.

El tercer aspecto, que me parece fundamental, es que, si ya tenemos estos elementos anteriores, falta todavía la responsabilidad política en el planteamiento y en la discusión de este tema. Para ello hay que decir: queremos

ser autónomos, pero queremos ser parte de una nación y asumir las responsabilidades, pues hay que hacer esa diferenciación.

Tengo de todo menos de regionalista. Admiro y quiero a la ciudad de Guayaquil; como empresario he tenido enorme éxito en esa ciudad y tengo grandes amistades allí. Los guayaquileños tienen cualidades excepcionales pero, si tengo que comparar la Alcaldía de Guayaquil, que ha sido sumamente exitosa, y tengo que reconocer públicamente ese hecho, con la Alcaldía de Quito, debo ser sincero: si yo tuviese las responsabilidades que tiene el Alcalde de Guayaquil, cualquiera que éstas sean, yo podría pasar gran parte de mi tiempo en Miami. Hace dos días no pude asistir a la reunión hemisférica de alcaldes, a la que estuve invitado, porque tenía mucho trabajo en la ciudad y me quedé. Así tiene que ser.

¿Por qué digo esto? Porque hacemos todo lo que hace Guayaquil, más educar a 12 mil estudiantes, atender 54 mil partos a través del proyecto del Patronato San José, asumir el transporte y el tránsito. Ahora estamos en la gran pelea con los señores choferes, porque nosotros determinamos cómo se hace eso. Hemos asumido el tema del medio ambiente. Somos responsables de la distribución, la construcción y el manejo del agua potable. En nuestras manos está el alcantarillado de la ciudad. Hacemos la recolección y la disposición final de la basura, incluidos los hospitalarios y los químicos peligrosos. Manejamos la conservación, no de la pequeña calle de Las Peñas, sino del segundo Centro Histórico de América Latina, que ha sido calificado por la UNESCO como el mejor conservado de América Latina. Como si esto no fuese suficiente, además, tengo que ser aprendiz de vulcanólogo y manejar un riesgo y una emergencia que no se ha manejado en 340 años.

Entonces, si resto todas esas actividades, yo podría pasar de vacaciones. Estamos dispuestos a asumir más responsabilidades. Quiero anotar que, por ejemplo, en el campo del tránsito y el transporte, hemos asumido la responsabilidad, pero no hemos recibido un sucre por ese motivo. Quito asumió responsabilidades en educación sin recibir un centavo; el gobierno debería pagarnos, por lo menos, por los 12 mil estudiantes; un promedio de lo que gastan en cada uno de los estudiantes de la nación sería lo lógico.

En la parte de salud, es el único municipio que ha asumido esa responsabilidad. Entonces, demostramos que sí se puede descentralizar, porque hay institucionalidad en la ciudad de Quito y hay ciudadanía.

La autonomía hay que tomarla con seriedad, con responsabilidad, y decir cómo va a funcionar el gobierno central, porque, en la Constitución, que ya prevé el proceso de autonomía, se indica que la defensa nacional y la seguridad interna estarán en manos del Estado, al igual que el comercio internacional, la política monetaria y algunas otras actividades como la legislación y las decisiones últimas de carácter judicial. Diría que prácticamente todas las demás gestiones, sobre todo la obra pública, puede pasar directamente a las entidades seccionales.

La pregunta es: ¿quién se hace cargo de la deuda? Esa es una realidad. Ahí tenemos un pasivo. Cuando analizamos las propuestas que se han presentado en las provincias de Manabí y de Guayas, esa parte no está del todo clara y, por supuesto, suena bien distribuir el 60% para las municipalidades. Yo estoy feliz; me encantaría eso, pero digo: con el 40% que le queda al gobierno central, ¿qué se hace?

Otra cosa que me parece fundamental es la solidaridad de los más poderosos cantones, como el de Quito, el de Guayaquil, el de Cuenca y el de Ambato, frente a los cantones que no tienen capacidad de generación tributaria directa. A mí me encanta la autonomía, porque nosotros mismos cobraríamos los impuestos y tendríamos que responder por su uso.

Acabo de leer la revista *Vistazo*, en la que se indica que el alcalde de Esmeraldas, ciudad en la que no hay institucionalidad ni ciudadanía, no vive en Esmeraldas, pero es el alcalde. Si los esmeraldeños aceptan una situación como ésta, es que no hay institucionalidad; allí lo único que tenemos son unos caciques, organizaciones electorales que manejan la cosa pública.

Quito va a hacer estos planteamientos. Ayer tuvimos una sesión del Concejo en la que se planteó esta preocupación. Lo vamos a analizar de manera inmediata y vamos a convocar a una entidad supramunicipal, que es la Asamblea de la Ciudad, a la que vamos a hacer una propuesta con estos lineamientos.

Le he propuesto al gobierno central cosas muy sencillas: por ejemplo, que los bomberos, como es lógico, pasen a ser administrados por la Municipalidad de Quito. Nosotros manejamos los hidrantes, las vías, el agua, pero los bomberos los maneja el gobierno. Estoy dispuesto a recibir esta responsabilidad, pero que me den los impuestos que se pagan para mantener a los bomberos; ellos están felices de que esta decisión se tome. Este es un ejemplo de los conceptos de descentralización y de responsabilidad.

Así que ése es el procedimiento y el planteamiento que vamos hacer a la opinión pública. Me preocupa que un proceso de autonomías individuales se haga sin pensarlo, que se hagan tres ó cuatro consultas populares en tres ó cuatro provincias. La pregunta es: ¿qué pasa con el resto del país? Preocupa el planteamiento que está en el discurso de Fuerza Ecuador, dice que los recursos que genera cada provincia queden en la provincia y sólo una parte se distribuya. Me parece bien. ¿Qué hacemos con Sucumbíos? De acuerdo con ese lineamiento, Sucumbíos debería quedarse con todo el petróleo del país y debería seguir una serie de principios y estructuras absolutamente similares. La producción camaronera, que va a favorecer a las provincias de El Oro, Guayas y tal vez a Esmeraldas; lo obvio es que toda la producción petrolera le corresponda a la provincia que produce petróleo.

La reglamentación no es fácil. Todos los ecuatorianos tenemos que sentarnos a discutir. El sistema centralista actual no es solución; tenemos que superarlo. Por eso, en esta discusión, tenemos que intervenir todos, en primer lugar el gobierno central. Si el centro no es parte del paseo, entre la periferia no vamos a lograr la descentralización. El gobierno tiene que tener una posición, ser un promotor del proceso y nosotros, que estamos en la periferia –aunque es imposible que algunos piensen que Quito está en la periferia–, vamos a tener que dialogar con el centro y encontrar, finalmente, una estructura válida.

## Descentralizar para la modernización y el desarrollo

Anunziata Valdez\*

La discusión sobre la descentralización, así como su temática, es tan rica que he considerado conveniente tomar de ellas cuatro parámetros o cuatro lineamientos que ayuden a definir algunos criterios y comentarios que permitan llegar a conclusiones válidas, que se traduzcan en acciones, en resultados y en modelos por seguir.

Esos cuatro parámetros son, en primer lugar, el modelo que cada país ha seguido, que nos lleva a constatar la inexistencia de un modelo estático de descentralización. Eso lo hemos podido constatar claramente con la exposición de cada uno de ellos: cada país ha llevado su propio proceso y hay países que todavía ni siquiera lo han iniciado.

Para Bolivia, ese proceso nació por efectos de una demanda, en la ciudad de Santa Cruz, para tener regalías del petróleo, lo que desencadenó un proceso de descentralización en el nivel nacional. En lo que respecta a modelos, en Colombia, en cambio, se comenzó a hablar de ello en 1986, bajo la variable territorial, pero sólo se produjo la descentralización en la década del ochenta, por efectos de protestas sociales de los departamentos, junto con una débil institucionalidad estatal o crisis de legitimidad estatal.

El proceso en Colombia se dio por el fortalecimiento de los municipios y la asignación de funciones y recursos. En 1986, se dictó la ley que permitió la elección para los gobiernos locales; en 1991, se dictó una nueva Constitución, que estableció la característica del Estado de Colombia como des-

---

\* Parlamentaria Andina, Ecuador (a la fecha de realización del Seminario).

centralizado y pluralista y reconoció la autonomía de las entidades territoriales. En Colombia, la descentralización es un proceso normativo e institucional y hay un equilibrio entre la administración, la fiscalía y la política.

En el Perú, en lo que respecta también al comentario de modelos, se nos afirmó que no existe un proceso de modernización, aun cuando la mayoría de peruanos la demandan. En el Perú, el sistema es centralista, apoyado por la gran importancia de Lima respecto a las restantes ciudades. Actualmente, sólo se transfieren en los gobiernos locales el 4% del presupuesto nacional. El ponente explicó largamente el proceso legislativo seguido en el área de descentralización en tres períodos determinados, hasta llegar a la ley marco de descentralización.

En el Ecuador, se nos indicó, es muy difícil definir si estamos en un proceso descentralizado. Hay diversos indicios y elementos de descentralización, pero no es orientado ni homogéneo. Recién pasada la independencia española, se nos recordó, ya se dio la independencia de Guayaquil, pero duró muy poco.

En general, actualmente el país es unitario y centralista. En la Constitución de 1978 se habló de la característica de descentralización del Estado. Se dan, después, diferentes procesos con diversas características. Actualmente, en el Ecuador, hay un proceso acelerado que busca la descentralización desde la provincia, pero sin una estrategia única; más bien segmentada.

El segundo análisis del comentario estaría dentro de la línea del rol que los gobiernos centrales han desempeñado y desempeñan en el proceso de descentralización. Dentro de este parámetro de análisis, en Bolivia el gobierno central fue el impulsor del proceso, ya que la ley de descentralización emanó por iniciativa gubernamental.

En Colombia, desde 1986, se dio una apertura en el gobierno con las elecciones populares de alcaldes y, en la Constitución de 1991, se aclararon las competencias nacionales, regionales y seccionales. La primera fue política; la segunda, económica. También en Colombia la iniciativa vino por vía del gobierno central.

En el Perú, en cambio, el gobierno ha propiciado el centralismo y no la descentralización. Pero no ha sido el único gobierno que lo ha hecho, ya que hay una larga tradición centralista.

En el Ecuador, los gobiernos tampoco han propiciado la descentralización. Incluso, en el último gobierno de facto se crearon unidades ejecutoras que quitaron espacios a los municipios. Falta voluntad política del gobier-

no central y de los gobiernos locales, se afirmó, para asumir derechos y responsabilidades, y de la sociedad civil para demandarlas.

El tercer parámetro de análisis comparativo son los efectos que ha producido la descentralización. En este ámbito, se indicó que, en Bolivia, el principal efecto de la descentralización son los cambios en la participación política; los gremios y sindicatos se han trasladado a los municipios en los gobiernos locales. Los gremios y sindicatos están yendo a los municipios a ejercer, desde allí, su cuota de poder.

Como efecto de la descentralización, existe mayor interés en la participación política en el nivel local. Y también sectores tradicionalmente relegados, indígenas y sectores marginados, han manifestado mayor interés en la participación política local y se han producido sistemas mixtos de participación ciudadana, como los comités de vigilancia.

En Bolivia, el proceso de descentralización propició la vuelta de la sociedad civil al Estado. En Colombia hay un importante proceso de democratización, fortalecido por los municipios; han comenzado a hacer trabajo de planificación y éstos tienen la gran responsabilidad en el área social; se han creado nuevos modelos de gestión; se han racionalizado los recursos y su capacidad de inversión, que es actualmente el 42%, en contraste con el 18% que tenían estos mismos municipios hace 18 años.

El nivel de gestión que los municipios tienen actualmente en el Ecuador es muy similar al que tenían los municipios en Colombia, hace algunos años, antes de entrar en el proceso descentralizador.

En el Perú y en el Ecuador encontramos, como un factor similar, que el centralismo ha debilitado los gobiernos locales y éstos no se han convertido en un contrapunto del gobierno central. En el Ecuador, en 1978, el Estado asignó el 20% a gastos de inversión, y los gobiernos seccionales lo hacían en un nivel del 50%. Si se da curso a los gobiernos locales, hay muchas más posibilidades de que éstos logren resultados en áreas de inversión, que si se mantiene dentro del área de los gobiernos centrales.

Finalmente, en lo que respecta a los retos, en Bolivia se consideró que el gran reto era articular modelos efectivos, obtener recursos para que la descentralización funcionara y obtener un mejor manejo de las regiones, los departamentos y los municipios.

Colombia considera que es un logro, pero también está en un proceso de fortalecimiento del mejoramiento de los servicios locales, la democrati-

zación de la gestión y el incremento de la gobernabilidad. El gran reto en Colombia es cambiar el sistema asistencialista municipal, superar la crisis municipal, optimizar los modelos de gestión y hacerlos más participativos y más transparentes y enfrentarse al problema de la guerra, ya que la guerrilla es, actualmente, un grave actor local.

En el Perú, el gran reto es asumir, propiciar y desarrollar con efectividad un proceso descentralizador. En Ecuador, la falta de experiencia de los municipios puede perjudicar, según se afirmó, la calidad de los servicios, y se requieren fuertes reingenierías institucionales en los niveles central y local.

Los beneficios de la descentralización son mucho mayores que los supuestos perjuicios, los temores y los mitos que hay sobre el proceso de descentralización. Personalmente considero que todos coincidimos, que no existe posibilidad de modernización sino por la vía de la descentralización.

Quizá, por mi condición de mujer, relaciono lo que pasa en las familias con lo que ocurre en los Estados. Cuando en una familia los hijos están pequeños, los padres asumimos todas las responsabilidades, pero tenemos que aprender en cuáles momentos esos niños se convierten en adolescentes y adultos y tienen que tener su propio espacio y su propio desarrollo.

Una estructura excesivamente centralista, más allá de las necesidades de las regiones y de los sectores, no hace sino debilitar a los gobiernos. El Parlamento Andino, y en general todos los que estamos involucrados en este proceso de modernización, estamos comprometidos en lograr que estos procesos se aceleren y se den dentro de una óptica de unidad nacional y dentro de una perspectiva de desarrollo. Pero no podemos dejar de insistir en que la descentralización, el fortalecimiento de los gobiernos locales, es la vía más idónea para la modernización y el desarrollo.



## El Parlamento Andino: un factor de descentralización

Enrique Chirinos Soto\*

Quizá primero tenga que explicar al auditorio la razón por la cual, en el Perú, nos hemos inspirado en la Constitución ecuatoriana para establecer el régimen de cámara única, en vez del régimen bicameral, de modo que ya no tenemos senadores ni diputados, sino congresistas que reúnen ambas cualidades. No es éste, sin embargo, el tema del que debo ocuparme, sino el de la descentralización, y comentar lo que han dicho los elocuentes oradores que me han precedido en el uso de la palabra.

La descentralización es una bandera que a todos interesa y que a muchos entusiasma. Se agita siempre en los terrenos políticos y, sobre todo, en las épocas electorales. Y sin embargo, hasta ahora me parece que no se ha llevado a término eficazmente en ninguno de nuestros países. Desde luego, no en el Perú, de modo que lo que digo no es en menoscabo de un tercer país.

Soy el primero en reconocer que, en el mío, la descentralización que se inició muy briosamente con la Constitución y el gobierno anteriores, fracasó del todo, a tal extremo que la nueva Constitución ha tenido que regularla nuevamente en sentido inverso y, hoy mismo, ya no hay regiones en el Perú, sino los antiguos departamentos.

Una lección que a todos nos puede convenir es conocer cuál fue el zigzag de este proceso que, en el régimen anterior, el Congreso y el Poder Ejecutivo cuadrícularon a la República a su antojo en regiones más o menos in-

---

\* Parlamentario Andino, Perú (a la fecha de realización del Seminario).

ventadas y sin consultar con el pueblo. En la nueva Constitución, hemos dispuesto que el proceso justamente sea al revés, que no sea el Congreso el que dicte la ley, sino que sean los pueblos los que pidan, en referéndum, asociarse o constituirse en regiones.

Nuestros países, al ser tan afines, tienen, sin embargo, señaladas diferencias en su estructura política y en sus tradiciones: Venezuela es un país teóricamente federal. Todos sabemos y recordamos, sin embargo, que Venezuela ha tenido siempre un gobernante central muy poderoso, casi diría yo todopoderoso, bajo la dictadura Pérez Jiménez, y bajo la democracia, hombres tan enteros con Rómulo Betancourt, Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera.

Colombia me parece un caso aparte porque, en la tragedia en que vive, ha tenido una ventaja sobre todos nosotros. Más allá de la ley, más allá de la Constitución, y estoy de acuerdo con el escepticismo con que recibe la letra de las disposiciones legales y constitucionales; más allá de esto, Colombia es un país descentralizado, puesto que tiene grandes ciudades, no sólo la capital, Bogotá, sino Medellín, que es asombrosa, Cali, y una ciudad para mí absolutamente encantadora, que es Cartagena de Indias, como es Cuenca en el Ecuador, sin que haya parentesco entre ambas, sino que son ciudades preciosas.

El Perú tiene una capital demasiado grande; atrajo a demasiados peruanos. Entre Lima y la segunda ciudad del Perú, mi ciudad natal, Arequipa, la diferencia es de 10 a uno. Lima tiene siete u ocho millones de habitantes y Arequipa apenas 600 mil o 700 mil. Trujillo va mucho más cerca que Arequipa. El Cuzco es un monumento imperial, pero no tiene siquiera la fuerza de Arequipa, que consume más energía eléctrica que Trujillo, Chiclayo y Piura juntas.

La descentralización en el Perú es un problema principalmente económico, que ojalá podamos ayudar a resolver mediante leyes inteligentes, como las que se acaban de proponer, y con las que yo estoy en perfecto acuerdo.

Bolivia tiene ciudades muy importantes. La Paz, que no es la capital, es sede del gobierno. La capital es la docta Chuquisaca, llamada Sucre. Cochabamba, una ciudad muy importante y, en la selva, está Santa Cruz de la Sierra, que es un polo de desarrollo importante. De modo que tenemos que ir hacia la descentralización, pero con tino, con pausa y sin prisa. El mejor instrumento para descentralizar son los municipios.

Municipios vigorosos, con rentas y con autonomías. Los gobiernos locales constituyen el primer e insustituible elemento de una política genuina de descentralización, y a esa misma política creo que debe contribuir el Parlamento Andino a todo lo ancho y lo largo de nuestra comunidad. Como se ha dicho, tenemos que legitimar el Parlamento Andino y hacer que, primero, los diputados al Parlamento Andino no seamos como somos ahora —delegados de nuestros respectivos parlamentos—, sino que sean elegidos directamente por el pueblo.

Además, hay que reconocerle a este Parlamento mayores atribuciones que las que hoy tiene; las está buscando a través de la ley marco que se ha propuesto. Tenemos que preparar el trayecto que tenga en cuenta las distintas características constitucionales y políticas de nuestros países a que me he referido.

Un parlamento elegido, con atribuciones, que mantenga un principio que me parece saludable: que no haya capital del Parlamento Andino en la Comunidad Andina. El Parlamento Andino rota de capital en capital, porque si cayéramos en el error de constituir una sola capital, entonces haríamos todo lo contrario de lo que es descentralización. El Parlamento Andino tiene que ser un factor de descentralización. Próximamente esperamos tenerlos como huéspedes en Lima y, después, creo que le toca a Venezuela y luego a Bolivia. De ese modo, el Parlamento Andino va llevando nuestras inquietudes, preocupaciones y el voto en favor de la descentralización, directamente encargados por el pueblo, a todos los países que conformamos la Comunidad Andina.



## Una comisión permanente del Parlamento Andino

Eloy Luján Cruz\*

En la comisión boliviana se trabaja en este tema de la descentralización. De alguna manera, todos los aportes apuntados en este seminario van a servir mucho.

En Bolivia, la experiencia en descentralización y participación popular tiene un lapso de cinco años, desde el momento en que se aprobó la ley, en julio de 1995, y se puso en vigencia, desde enero de 1996, hasta esta fecha. En un principio, fue muy complicado, porque fue un proceso largo, que tiende a perfeccionarse y tiene que ser perfectible. En este tema, lo que se está buscando son las leyes complementarias que permitan fortalecer este proceso descentralizador.

La descentralización avanza en la medida en que se fortalecen los gobiernos locales. En este aspecto, se empezó a trabajar con la ley de participación popular, que fue aprobada en 1994. A partir de esto, se trabajó en una serie de leyes que, en definitiva, tienden a fortalecer y consolidar este proceso de descentralización. Para llegar a este tema, han pasado décadas de debates internos y regionales, porque un proceso de descentralización no es sencillo; es absolutamente complejo y muy complicado.

Bolivia, como todos los países, presenta diversas diferencias en cuanto a regiones. Por lo tanto, cada una tiene su propia realidad, sus necesidades, sus aspiraciones. Sin duda, hubo momentos muy complicados, pero se logró el ansiado consenso. De alguna manera, se tuvo la capacidad de entrar a una concertación y llegar al momento actual, que por supuesto hay que perfeccionar.

---

\* Parlamentario Andino, Bolivia (a la fecha de realización del Seminario).

Lo más importante que se ha logrado en el asunto del fortalecimiento municipal, es la participación popular, la participación ciudadana, en lo que va a significar este proceso. Bolivia cuenta con las denominadas organizaciones territoriales de base, que han existido siempre. Son las organizaciones territoriales, como:

- Las juntas vecinales en el sector de las áreas urbanas.
- Las comunidades campesinas.
- Los pueblos indígenas.
- Las comunidades indígenas.

Estas cuatro organizaciones son los sujetos de participación popular, que engloban el conjunto de lo que se llaman las organizaciones territoriales de base (OTBs), cada una de las cuales tiene personalidad jurídica propia; por lo tanto, son sujetos de derecho privado. El avance más importante fue reconocer a las organizaciones que realmente existían en Bolivia, y en este momento se bordean las 17 mil organizaciones territoriales de base con personalidad jurídica.

Esto permite que se organicen en torno a un municipio, que tiene la facultad de organizarlos en distritos. Los distritos tienen características absolutamente claras; reúnen las organizaciones territoriales de base, donde se discute y se elabora lo que se llama la planificación participativa, que no es otra cosa que llevar adelante todas sus necesidades, inquietudes y aspiraciones en lo que significa el desarrollo urbano y humano en este tema.

El conjunto de los distritos conforman el comité de vigilancia, que superaron un aspecto fundamental del pasado, cuando se conjugaba y se decía: “yo planifico, tú planificas, nosotros planificamos, pero ellos deciden”. Ahora, la ciudadanía puede decidir y es el comité de vigilancia el encargado de llevar adelante esa decisión que se ha tomado en cada uno de los distritos.

Por ejemplo: cuando se llega a la aprobación del POA, si no firma el comité de vigilancia, éste no se aprueba, lo que garantiza la presencia y la participación ciudadana en lo que significa la elaboración del POA. Esto ha sido, también, un avance significativo.

El comité de vigilancia está conformado por el representante de cada uno de los distritos; es decir, si en un distrito existen 30 OTBs, sale un representante, elegido de la manera más democrática, y es parte del comité de vigilancia.

Desde entonces, se ha tenido una serie de experiencias positivas y negativas. Negativas en muchos casos, porque la mayor parte de los comités de vigilancia no han cumplido su verdadero rol fiscalizador, que es de control social, control de la ciudadanía.

La alcaldía, primero, les da la infraestructura y los recursos económicos para que funcionen; por lo tanto, no hubo posibilidad de hacer un verdadero control; por aquí se comenzó a fallar, y hubo que establecer los mecanismos que fueran enmendando este error.

Lo importante es que, a través de este mecanismo, se ha logrado que la ciudadanía sea parte activa y sea sujeto de su propio desarrollo. Bolivia está mapeado, cuadriculado en 314 municipios reconocidos; por lo tanto, hay también 314 comités de vigilancia.

La descentralización, en Bolivia, se ejerce a través de los municipios, y en este tema se empezó a trabajar hace poco tiempo. Hace un mes que se ha promulgado la nueva ley de municipalidades, la antigua ley orgánica de municipalidades, de 1985, quedó obsoleta. Con los avances que se tuvo en el país, los cambios que se han dado en el proceso de descentralización y otros, esta ley tendría que concordar con la realidad y con el avance en esta temática.

Esta nueva ley de municipalidades ha tardado, más o menos, dos años para su aprobación, porque había que entrar en un proceso de evaluación; y además, en un proceso de análisis y concertación con los actores sociales. Se logró esa concertación no en su plenitud, pues todavía hay puntos por concertar. De todos modos, una ley siempre es perfectible. Pero hay avances importantes en lo que significa uno de los grandes problemas para los municipios: el fortalecimiento municipal en Bolivia.

Respecto a cómo garantizar la gobernabilidad, es un ámbito complicado, puesto que se requiere cambiar la Constitución; hay que pasar las etapas correspondientes previstas en la propia Constitución. En la nueva ley se norman algunos pasos previos para llegar a este tema, que ha sido lo más desastroso; se buscan los mecanismos y las llaves posibles que garanticen la gobernabilidad, como un principio elemental de fortalecimiento municipal. Hasta en la ley concertadamente se realizaron acciones conjuntas con el Tribunal Constitucional, para no violar la Constitución Política del Estado.

Otro aspecto es el fortalecimiento de la participación ciudadana. En la medida en que la ciudadanía participe en este tema y sea sujeto de su pro-

pio desarrollo, se fortalece un avance en cuanto a los niveles de descentralización. Aun en la propia fiscalización se ha logrado, en esta nueva ley, por ejemplo, que los comités de vigilancia no dependan de los municipios, que tengan recursos desconcentrados de los recursos de coparticipación en porcentajes mínimos, de manera que ellos tengan autonomía.

Esto permitirá que haya un verdadero control social, porque no van a depender de los alcaldes. Al margen de lo que tienen a través de los organismos de fiscalización nacional, que tienen también el control social, se incrementará, de la manera más dura y coherente posible, en nuestra propia realidad. Hay que seguir avanzando. En la comisión estamos en un proceso de debate, para fortalecer el proceso de descentralización a través de las prefecturas.

El prefecto del departamento es la máxima autoridad política; además, el comandante general del departamento tiene, dentro de las múltiples atribuciones, la más importante. En este momento, todavía hay falencias en cuanto a la coordinación que debe existir con los gobiernos municipales, los gobiernos locales y el fortalecimiento que se debe llevar adelante a través de las prefecturas.

Este ha sido un importante avance, porque no solamente es una transferencia de lo que significa el trabajo administrativo, sino también la asignación de los recursos financieros para el trabajo del departamento, conformado de acuerdo con el traspaso de la estructura en el nivel nacional, al nivel absolutamente regional, con su nivel ejecutivo, de jerarquía, operativo, de fiscalización, de asesoramiento, etc. Este es un proceso que, sin duda, en la medida en que han transcurrido los años, se está perfeccionando, se está buscando cuáles son los niveles en que deben funcionar.

El primer nivel jerárquico está conformado por el prefecto del departamento y los consejeros departamentales, elegidos en una determinada provincia por los concejales municipales. En una provincia puede haber varias secciones —cuatro o cinco—, y cada una es un gobierno municipal y son sus concejales municipales, electos democráticamente, quienes eligen, con dos tercios de los votos, a las personas más idóneas sobre la base de ciertos requisitos. Por lo tanto, responde a la necesidad y la realidad de lo que es su provincia, en este caso.

Por lo tanto, es un nivel de representatividad importante; los consejos departamentales se constituyen en entes de consulta, de control y de fisca-



lización. Cuando tienen que hacer un acto de fiscalización o de censura a un prefecto que no está cumpliendo a cabalidad sus actividades administrativas, es censurado por dos tercios de votos; esta censura es elevada al Presidente de la República, quien tiene la atribución de aceptarla o rechazarla; por lo tanto, no hay un verdadero control. Este es un tema en el que hay que avanzar todavía, ver de qué manera este control, que es importante, puede realizarse de la mejor forma.

En el fortalecimiento de los gobiernos locales, si bien es cierto que con la ley de participación popular 1551 a los municipios se les da nuevas competencias y atribuciones, no se les asignan los recursos para llevar adelante esas competencias. Por ejemplo, pasa a poder de ellos todo lo que es la infraestructura en educación, salud, caminos vecinales, riego, cultura, etc., pero sin los recursos se está, de alguna manera, sacrificando a los municipios.

Lo que tiene que haber es una real descentralización, una desconcentración de los recursos económicos para que éstos funcionen, porque así se podría llevar adelante un fortalecimiento de descentralización en este tema. Sin embargo, todavía existen muchos puntos en los que hay diversas falencias. Hay muchos puntos oscuros, que no coinciden, que no son coherentes y, en el debate mismo, hay que buscar los mecanismos que permitan entrar en un fortalecimiento del proceso.

La misma propuesta de una ley marco de descentralización en el área andina es viable, positiva y necesaria dentro de lo que significan las experiencias de cada país miembro. Sí encontramos experiencias, positivas y negativas, que podrían ser enriquecidas para avanzar de manera conjunta.

El nivel de concertación y de consenso necesita de una voluntad y de decisión política de los gobiernos. Si se avanza en ese sentido, sería un paso positivo, un mecanismo importante, toda vez que la descentralización es supranacional. Debe funcionar una comisión permanente del Parlamento Andino en el tema de la propuesta de la ley marco de descentralización. Para Bolivia, esto sería necesario; estaríamos prestos a participar en todos estos eventos en un momento coyuntural tan importante, no sólo para el Ecuador, sino para toda América Latina.



## La descentralización, arma contra la corrupción

Carlos Arturo López\*

El departamento de Risaralda es uno de los más pequeños de Colombia pero, a pesar de eso, está entre los siete de primera categoría, según la planeación nacional.

Hasta 1990 aproximadamente, Risaralda tenía los mejores índices de calidad de vida en Colombia, manifestados en una electrificación del 99%, vías, escuelas, cobertura total en todos los sentidos, producto de los ingresos del café. Fue calificado como de los mejores en el territorio nacional pero, en la década del noventa empezó la tragedia: se cayó el pacto mundial del café, dejó de subsidiarse al productor cafetalero y se descubrió que el productor cafetalero no era gerente de su finca, sino que trabajaba con subsidios, no era competitivo, y empezó su ruina.

A partir de 1992, vino la apertura económica con el presidente Gaviria y empezó la quiebra de todas las pequeñas empresas de confecciones que había en el departamento, porque Risaralda abastecía a Colombia de camisería y pantalones para todos los mercados populares. Empezó el contrabando, producto, en cierta medida, de la apertura, y acabó con el resto de lo que quedaba de la economía.

Además, en 1992 llegó la plaga de la broca del café, que acabó virtualmente con los cultivos de tierra caliente, donde la broca se reproduce con mayor facilidad. Y como si fuera poco, en 1995, un terremoto que dejó muy averiada a Pereira, la capital. En febrero de ese año, además, el terremoto de

---

\* Gobernador de Risaralda, Colombia (a la fecha de realización del Seminario).

Armenia, prácticamente, acabó con lo que quedó en el terremoto de 1995.

Desde hace año y medio, el departamento sufre de un invierno catastrófico, y por eso en la economía del departamento Risaralda la tasa de crecimiento disminuyó, del 5% anual en 1990, a tasas negativas a partir de 1998-99, tasas que ya son negativas en el 3% y 4%, este año, y se va a caer por debajo del 7% en el crecimiento económico. Esta es la situación actual. Risaralda tiene 3.600 Km<sup>2</sup>., 920 mil habitantes, 75% urbano y 25% rural.

Para llegar al tema de descentralización y competencias es necesario analizar dos hechos fundamentales en la historia de Colombia: las Constituciones de 1886 y 1991. La de 1886 fue una constitución conservadora, que correspondía a un país católico, apostólico y romano, clasista, un país donde sus élites despreciaban su origen. Las élites colombianas, en 1886, se radicaban en Bogotá, se consideraban blancas y miraban al resto como un país de negros, indios y mestizos, que vivían en los litorales, lejos de la bonanza bogotana, a los cuales no había que ponerles atención.

La Constitución de 1886 tenía gobernadores en los departamentos, pero se elegían a personas del gobierno nombradas a dedo. Además, los gobernadores nombraban a los alcaldes también a dedo, de acuerdo a las preferencias políticas del momento. El gobernador simplemente dirigía y coordinaba los servicios de las entidades nacionales por delegación, hacía tuteladas administrativas sobre los municipios para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y prestaba servicios en los términos que señalaba la ley.

La Constitución de 1886 generó un fenómeno de centralismo en Colombia, en donde no había ninguna vuelta, ninguna obra que se fuera a hacer en el más profundo rincón del país, que no tuviera que ser consultada con Bogotá. Era el desfile de los presidentes de acción comunal, de los alcaldes y gobernadores a mendigar ante la burocracia bogotana la construcción de un acueducto, ante institutos gigantescos, burocratizados y politizados, como era el caso de Infopal, que afortunadamente se acabó. Esto hizo que Bogotá se convirtiera en una ciudad de siete millones de habitantes, inmanejable, insostenible en el tiempo y absolutamente tierra de nadie, porque, a pesar de que todos viven en ella, nadie la quiere.

La Constitución de 1991 nació de la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, convocada por el Presidente Gaviria, risaraldense y pereinero, pero generó un gran rechazo del pueblo colombiano al partido liberal y al partido conservador. Como consecuencia, la Constituyente se conformó

por representantes de sectores populares, de comunidades indígenas, de organizaciones sociales y del M-19, movimiento político que se había acabado de integrar a la vida civil; o sea, era una Constituyente contra el sistema, donde el partido liberal y el partido conservador eran minoritarios.

La Constitución de 1991 es la de los derechos en Colombia. No hay ningún sector de Colombia que, al leer la Constitución, no vea reflejado sus derechos ahí; hay derechos para todos los actores de la vida colombiana; los indígenas recuperaron el tiempo perdido, las comunidades negras recuperaron sus derechos, hay derechos para los ancianos, hay derechos para las madres cabezas de hogar, hay derechos para los niños, todos los sectores tienen sus derechos. Es decir, los constituyentes de 1991 quisieron recuperar el terreno perdido durante cien años de la Constitución de 1886, donde se les negaron los derechos a los desposeídos de Colombia.

Se fueron más allá de lo posible. Es una Constitución que no solamente da derechos, sino que da las herramientas para los derechos, le pusieron dientes a la Constitución. El derecho de petición, que le pone el más humilde campesino, auxiliado por un leguleyo, al más alto burócrata del Estado, pone a temblar al burócrata, porque –si no responde una petición hecha dentro de la Constitución– ese burócrata puede ir a la cárcel.

La tutela es una herramienta magnífica, utilizada también por la gente de pueblo, que hace cosas increíbles en su favor. Las acciones populares para preservar los derechos colectivos apenas están en reglamentación, pero es magnífica y últimamente nació la acción de cumplimiento, en donde un ciudadano puede obligar al gobernador, al alcalde o al burócrata a que cumpla la ley y la hace cumplir a través de la acción de cumplimiento.

Pero, de los deseos de los constituyentes de 1991 a la realidad del país, había un abismo insondable. Toda la deuda social de cien años no la podía pagar el Estado con una Constitución naciente. Por eso, todo el mundo empezó a reclamar sus derechos a través de las herramientas de la Constitución, pero el Estado, la maquinaria del Estado, se trabó ante la inmensa demanda de las gentes de Colombia, que pedían que se les solucionara sus problemas y pudieran acceder a sus derechos.

Los juzgados se empapelaron de tutelas y acciones de todo tipo; no fueron capaces de responder a los trámites de lo que la gente pedía a través de las acciones que la Constitución daba. Las administraciones departamentales y municipales no fueron capaces, con sus presupuestos, de cumplir las

acciones que ganaban las gentes que solicitaban ante el juez que se cumplieran sus deseos.

Pero hay algo más: la Constitución de 1991, aparte que descentralizó y dio derechos a las gentes, aseguró la transferencia de recursos a las regiones. En Colombia empezó una era de descentralización y fortalecimiento de las regiones a mediados de la década del ochenta con la ley 60 y con la ley de regalías, que aseguraba, la primera, que la nación fuera aumentando las transferencias anuales del situado fiscal y de recursos ordinarios de año en año, para los municipios y los departamentos de Colombia. Y la ley de regalías, que es un debate que en el Ecuador aseguró que las regalías del petróleo fueran unas, la mayor parte, a los municipios productores, pero una parte de esas regalías fueran a los municipios no productores de todo el país, y esta ley permitió que se construyeran miles de kilómetros de carreteras.

La nación rige las tres ramas de poder público: la política macroeconómica, la redistribución del ingreso, la defensa de la seguridad nacional y las relaciones políticas internacionales. El municipio, es el ejecutor de la prestación de servicios públicos, la construcción de obras y la participación ciudadana. En el nivel medio está el departamento, donde la constitución le da las funciones de coordinación, concurrencia y subsidiaridad con los municipios y, además, les asigna la planificación y la promoción del desarrollo económico y social y la administración de los asuntos seccionales, como los servicios públicos.

Pero esto es mentira. La Constitución lo dice, pero resulta que los constituyentes de 1991 quisieron acabar con el departamento; no lo querían. El departamento estuvo muerto en la constitución de 1991, pero en una madrugada, por cansancio, volvió a quedar dentro de la Carta Magna y, posteriormente, la ley no desarrolló la Constitución en materia departamental.

Entonces, quedó en el limbo. El departamento, por una parte, se rige por la Constitución, que es la Carta máxima en cuanto a esto, pero, por otro lado, como no hay leyes que desarrollen la Constitución, tiene todavía figuras mastodónticas pasadas de moda, de ejecutores de departamento como tal que no han podido ser eliminadas porque no hay régimen departamental; hay régimen municipal.

El departamento sabe hacia dónde va, cómo se rige, pero los gobernadores no saben cómo actuar en ciertas áreas, porque en la Constitución se dice, pero la ley no dispone, no se reglamenta lo que la Constitución dice.

El departamento es un ente en decadencia, que tiende a desaparecer en Colombia, es un ente precario y débil que no tiene reglamentación en la ley.

Ahora, ¿qué significa ser gobernador, o alcalde, en Colombia? Se resume en que es algo kafkiano; el realismo mágico de García Márquez se queda corto frente a la realidad diaria; es algo pavoroso. De un lado, están las demandas de la comunidad que pide sus derechos, y de otro, departamentos donde, de cada 100 pesos que ingresan, 60 se van a pagar el servicio de la deuda y 40 se van a pagar la nómina y los gastos de funcionamiento, y de inversiones, cero.

Eso le está sucediendo a todos los departamentos de Colombia. En el caso de Nariño, vecino del Ecuador, el gobernador tiene 2.300 jubilados, no tiene con qué pagarles y les debe 15 mesadas aproximadamente. Acaban de montarle 2.300 tutelas por el derecho a la vida, aduciendo derechos individuales, y cada una de las cuales le puede dar dos meses de cárcel. Al hacer las cuentas, el gobernador de Nariño podría quedar en cadena perpetua, donde no pueda pagar a todos los jubilados. Si un gobernador, en 48 horas, no paga la orden de un juez, se va a la cárcel, destino final si no consigue la plata para pagarle un derecho de tutela a algún pensionado.

¿Cuáles fueron las causas de la crisis de los departamentos y de los municipios en Colombia? Manejo desproporcionado de la deuda. No hubo leyes en la década que pusieran un tope de endeudamiento. Los bancos prestaron alegremente en un festival de préstamos y los gobernadores y alcaldes recibían lo que les prestaran.

Cuando se hace campaña para ser gobernador, éste tiene que inscribir el programa de gobierno en una notaría. El programa tiene que ser cumplido; si no lo hace, cualquier ciudadano lo puede demandar ante un juez y revocarle el mandato. Entonces, el gobernador, desesperado por cumplir su programa, e igual el alcalde, se endeudó hasta lo infinito para poder hacer las obras que prometió en su programa de gobierno. Risaralda debe 50 mil millones de pesos, más o menos 400 mil millones de sucres.

En cuanto al crecimiento de los gastos de funcionamiento, la Constitución les puso asambleas departamentales a los departamentos, que son 16 diputados que ganan aproximadamente 2.500 dólares mensuales, se tragan gran parte de los ingresos ordinarios del departamento pero, además, la Constitución les dio funciones de cogobernar. Entonces el gobernador no puede coger un lápiz sin permiso de la honorable asamblea departamental

y, cuando llega un recurso del orden nacional, para que ellos aprueben la inclusión de ese recurso en el presupuesto, hay que negociar con ellos hacia dónde va la plata.

No es el gobernador quien manda, sino la honorable asamblea departamental la que termina despedazando los recursos públicos. Eso ha generado todo tipo de corrupción en Colombia; incluso, que los gobernadores tengan que dar contratos especiales para que los diputados ganen plata por debajo de la mesa, para que le marchen al gobernador; eso es producto de la Constitución, que les dio el poder que tienen hoy de reunirse 10 meses al año y cogobernar.

También hay contralorías departamentales a las cuales hay que girarles el 2% de los ingresos ordinarios mensuales para que puedan funcionar. Otra causa de factores internos es la asignación de recursos a competencias que ya no corresponden a los departamentos.

En cuanto a factores externos, la fragilidad del régimen fiscal y la desprotección de las rentas departamentales. Las rentas de los departamentos en Colombia son el aguardiente y el tabaco, son inelásticas. El aguardiente está sometido a contrabando, está entrando contrabando de aguardiente de todas partes. La gente está cambiando sus gustos por el whisky, el vodka, la ginebra y los licores extranjeros; la gente está haciendo aguardiente de alambique, es decir, el aguardiente está sujeto a todo tipo de problemas y está atado al narcotráfico en cierta forma, para lavar activos. Las rentas departamentales, por concepto de aguardiente, van en caída libre, igual que las del tabaco, igual que el impuesto de timbres sobre rodamiento de vehículos y el impuesto de registro de anotación, que pesa sobre la compra-venta de bienes muebles.

Otro problema es la negociación centralizada de los salarios. Los sindicatos de maestros y de salud, en Colombia, son nacionales, no departamentales, de tal manera que, cuando hay un paro de maestros, el Ministro negocia con los maestros el alza de salarios, pero el que paga es el departamento con el situado fiscal. Al gobernador le llega una notificación del sindicato que dice que el Ministro subió en 15% el salario y que se debe proceder al pago, pero la negociación fue por fuera, no por dentro.

Las crecientes competencias son asignadas desde el nivel nacional sin los recursos necesarios para financiarlas. A los departamentos les entregaron las carreteras en Colombia, las carreteras secundarias que unen los pequeños municipios, con la promesa de entregar cuatro millones de km/año; entre-



garon el primer año y no volvieron a hacerlo. En este momento, las carreteras están acabadas por el invierno, sin poderles responder a las comunidades. Cada ocho días hay un paro en cualquier municipio porque la carretera se acabó.

El crecimiento demográfico, que se traduce en requerimientos de mayores servicios y, por ende, de mayores costos; la ausencia de programas de desarrollo institucional estructurado desde el nivel central. No hay en Colombia política de desarrollo institucional para las regiones, no existe, no hay capacitación para los alcaldes y concejales electos. Eso se abandonó, quedó a la deriva.

El alto pasivo pensional y su manejo. En estos momentos, el departamento de Risaralda, pequeño, tiene un pasivo pensional de aproximadamente 40 mil millones de pesos. Nunca, durante los 30 años que tiene el departamento, se proveyó la partida anual para asegurar la pensión de los trabajadores.

Como la gente usa la tutela para cobrar su pensión cuando se apensiona, antes –perdonen la expresión que se usa en Colombia– el gobernador le “mamaba gallo” al pensionado, y éste se quedaba esperando su pensión, como el coronel de García Márquez.

La Ley le ordena al gobernador a hacer peculado para pagarle al pensionista y después buscarse esa plata como pueda, para reponerla a ese cajón de donde sacó; ésa es la tragedia de todos los días en Colombia. No se puede hacer el flujo de caja, porque un flujo de caja mensual se desbarata el día que llega la orden del juez de pagar en 48 horas, y quienes están esperando las cuentas de cobro, y al contratista que está esperando la plata, no se le puede pagar, porque se le pagó al pensionado.

En estos momentos, el estado de la descentralización en Colombia es el siguiente:

- El 65% de municipios son inviables económicamente porque gastan más de lo que producen.
- Los departamentos carecen de ingresos para cubrir los servicios que les corresponden.
- Sobre los municipios y departamentos pesan cargas tan onerosas como la deuda pública: 2 billones para los departamentos y 2,3 billones para los municipios.

- El desproporcionado pasivo pensional, cifras que hacen insostenibles las entidades territoriales, aún con drásticos recortes en sus nóminas y otros gastos.

La política del ministerio es recortar las transferencias constitucionales. ¿Cómo lo están haciendo para violar la ley? Simplemente, con el situado fiscal de educación y salud. En el de educación, la nómina de maestros de noviembre y diciembre, en Risaralda, vale 22 mil millones de pesos; es plata que debía transferir la nación al departamento.

Sin embargo, se inventaron la fórmula, con el plan de desarrollo, de que esa plata se la envía mediante un convenio de desempeño; es un crédito que la nación le hace al departamento. Si se mete al convenio del desempeño, se obliga a fusionar colegios, a reducir docentes, se obliga a enfrentarse al poderoso sindicato del magisterio.

Si se cumple, eso no es crédito, sino una transferencia nacional; pero si no se cumple, queda convertida en deuda del departamento con la nación. Ahora hay desaceleración de la descentralización en Colombia en materia financiera y en materia de recursos, mas no en materia de competencias, porque las competencias le siguen llegando a los departamentos y a los municipios.

Es un panorama terrible, pero no se puede permanecer llorando debido a esta situación, donde no hay capacidad de inversión, donde, en el presupuesto de 2000, la inversión general es de 200 millones de pesos, 2.000 millones de sucres; ésa es la inversión de Risaralda.

Hubo que apelar a la imaginación y trabajar sobre principios diferentes a los del cemento y del ladrillo. En el interior del consejo de gobierno, se decidió que hay que romper inercias, analizar la realidad, fomentar la crítica constructiva, adaptarse creativamente al contexto y solucionar problemas.

Por eso, con el equipo de un centro de pensamiento durante un trabajo de seis meses, se armó la visión de Risaralda 2017. ¿Qué será Risaralda en el siglo XXI? ¿Hacia dónde va? Y se concluyó que hay que trabajar sobre principios esenciales, como la concertación y la transparencia.

La corrupción en Colombia es aterradora; gran parte del fracaso de la descentralización es la corrupción, puesto que, antes, la corrupción en Colombia, en Bogotá, era de cuello blanco y de millones de dólares. Con la elección popular de alcaldes y gobernadores, y con la transferencia crecien-

te de recursos, la corrupción se bajó al pequeño pueblo, en donde el alcalde monta una sociedad para delinquir, con el personero y los concejales para robarse el presupuesto municipal.

Hay centenares de casos en Colombia. Las obras no se hacen, o se ejecutan con malos materiales; las obras se triangulan para robarse la plata, se dan coimas o mordidas para el alcalde que contrata con el ingeniero tal. Entonces hay que trabajar muy duro con el tema de la transparencia, porque si no hay transparencia, no hay seguridad ni confianza y no se puede seguir adelante.

La concertación, porque en un país donde la Constitución consagra la participación ciudadana, tiene que haber concertación. Está demostrado que un gobernante sólo con su equipo de gobierno, sin buscar a la comunidad, a los gremios, a los miembros de la sociedad civil, no sale adelante. La única forma de salir adelante es mediante la concertación.

Ahora se delinearon tres grandes líneas de trabajo, ciencia y tecnología integradas al desarrollo. En ese centro de pensamiento con toda la sociedad, Risaralda va a ser el departamento de la ciencia y la tecnología en el siglo XXI, aplicadas a la producción, la ciencia y la tecnología.

Desde 2000, se declaró el año de la ciencia en Risaralda. Se va a provocar un revolcón educativo, se van a romper telarañas mentales, a tumbar murallas para cambiar un sistema educativo que, en Colombia, es caduco, obsoleto, absolutamente inadecuado a las necesidades del momento. Si los países latinoamericanos no hacen una revolución en ciencia y en tecnología, van a quedar a la zaga del desarrollo y, francamente, a caer a niveles aterradores en el próximo siglo.

La segunda línea es: Risaralda, corazón verde de Colombia. Risaralda va a ser el departamento “modelo ambiental” en Colombia; acaba de ganarse el premio portafolio, el más prestigioso en Colombia, por el manejo ambiental.

Al 31 de diciembre de 2000, el 20% del departamento va a estar protegida en áreas de manejo ambiental, se va a proteger el 20% del territorio para conservar la biodiversidad, las aguas, para controlar los fenómenos de El Niño, para hacer investigación científica y educación ambiental.

Al 31 de diciembre de 2000, se sembrarán tres millones de árboles para utilidad de los campesinos, entre nogales, eucaliptos y guadua para la economía campesina; el 20% es para el futuro y esos tres millones de árboles son para que los campesinos tengan cómo vender madera a quienes lo requieran.

Por último, la gran línea de trabajo es desarrollo humano con equidad y perspectiva de género. Con la GTZ alemana hay una gran alianza del departamento de Risaralda en el tema de ciencia y tecnología, desarrollo institucional y perspectiva de género, con resultados bastante positivos.

El gobernador se reúne, cada mes, en el Consejo de Planeación, el Consejo de Paz, el Consejo del sector agropecuario, el de educación, el de turismo, el de seguridad social, el de cultura y el de ciencia y tecnología. Estos consejos manejan la política, dan lineamientos, controlan, hacen evaluación y seguimiento y le dicen al gobernador si el secretario del área está funcionando o no está funcionando. Cada mes se mide el aceite a los secretarios a través de estos consejos, porque ahí se sabe qué está pasando en el sector con la gente, que critica, que dice lo que se está haciendo o no se está haciendo. Estos consejos están compuestos por el sector público, el sector privado, la sociedad civil organizada y la academia.

Los pactos de integridad en contratación se están dando en Risaralda. Toda licitación va a ser sometida a un pacto de integridad, donde contratantes y contratados se comprometan ante su familia a ser honestos, a ser pulcros en el manejo de lo público. Jornadas de puertas abiertas, pedagogía del buen manejo de lo público, respeto al libre juego de poderes, propios de la democracia, se han realizado.

Para terminar, y esto es muy importante, se maneja con la asamblea relaciones de respeto de poderes y choque de poderes. Se permite que los honorables diputados hagan los debates que quieran sobre lo que quieran, y permanentemente hay debates feroces, furiosos, contra el gobernador y los secretarios. Pero eso sirve para medir la marcha de la administración y para saber cuál funcionario está robando, cuál empieza a robar, cuál se quedó dormido en la silla. Son sumamente útiles los debates, porque hasta ahora no han podido descubrir nada grave.

Trimestralmente, el gobernador presenta un informe de gestión con las 100 acciones más relevantes del gobierno, y lo entrega a las personas más importantes del departamento, a la comunidad; les rinde informe trimestral sobre la marcha del gobierno, porque así debe ser.

Quiero decirles que no hay un momento más duro, más difícil, más complicado para un ser humano, que lo que está sucediendo hoy en Colombia. Colombia es alucinante, es trágica, es hermosa. Colombia es un país donde todos los días sucede lo que la humanidad no se puede imaginar en

términos de maldad y de bondad; se ve la maldad de mucha gente, pero también se ve la inmensa bondad de centenares, miles de personas que trabajan diariamente por ese país.

No hay reglas de juego establecidas para nada, la legislación cambia continuamente, la corrupción hace que el Congreso, cada año, saque leyes nuevas para evitar la corrupción. Pero al ser un país de leguleyos santanderistas, entonces, hecha la ley, hecha la trampa, y al año siguiente hay que sacar otra ley para corregir la que salió.

El laberinto legal de Colombia es kafkiano. Un gobernador no sabe qué es más trágico: si no tener plata para gastar, o que le llegue la plata y poder gastársela sin peligro de que le metan a la cárcel, porque en algún inciso, en algún párrafo, cae uno frente al juez para que le arme cualquier tipo de problema legal.

Colombia es un país de energías vitales inmensas, que hoy está en una tragedia nacional. Si la guerrilla tiene suficiente grandeza, está en capacidad de voltear la torta de la historia de Colombia; tienen la sartén por el mango. Todas las injusticias acumuladas de 180 años de vida republicana las puede cambiar la guerrilla, si sienta a los ricos, a la clase dirigente, en una mesa donde se redacte una Constitución nueva, mucho mejor que ésta, y donde los ricos entreguen la cuota que les corresponde, para zanjar los abismos sociales que hay en Colombia. Eso va a suceder. Ojalá sean buenas noticias.



## La descentralización: problema complicado

Jamil Mahuad\*

En un documento de distribución interna, Fernando Carrión hacía una historia del proceso de descentralización en el Ecuador en los últimos años, y él establecía, por lo menos, tres etapas: la primera, donde se aprueban dos leyes importantes en el país, la Ley de Descentralización y la ley del Distrito Metropolitano de Quito. En una segunda etapa, se aprueban dos leyes trascendentales: la ley de distribución del 15% y la nueva ley de descentralización, planteada desde la perspectiva de algunos diputados en el Congreso.

Una tercera etapa, la actual, donde se habla de cosas mucho más radicales, como las autonomías. Todo este proceso no llega a durar una década en el país. Para entender lo que pasó con cada una de ellas en su gestación, su aprobación y su ejecución, voy a referirme a tres de ellas: la del Distrito Metropolitano, la del 15% y la ley de descentralización.

La ley del Distrito Metropolitano de Quito se encuentra en plena vigencia y pocas veces una ley aprobada ha dado tantos resultados en la práctica. Es una ley que se aplica en el ciento por ciento de sus artículos, que funciona sin fricciones, que ha cambiado muchísimas cosas. Al mismo tiempo, es una ley que tomó un par de años en ser gestada, desde la idea inicial, los acuerdos internos en el Municipio de Quito, el borrador de la propuesta, hasta la discusión, tremendamente larga, la definición de una estrategia mejor con pocos artículos y la presentación en el Congreso Nacional.

---

\* Presidente de la República de Ecuador (a la fecha de realización del Seminario).

En esos primeros años, yo no era alcalde de la ciudad, pero tuve el honor, como diputado por Pichincha, de presentarla en el Congreso, y luego nos tomó cerca de tres años para aprobarla. Pude seguirla desde su inicial presentación hasta cuando fue aprobada. Entonces fue un proceso de cinco años en realidad. Mientras que la ley del 15%, la que establece que, de los ingresos del Estado, el 15% sea repartido entre organismos seccionales, su aprobación duró algunos meses. Pero en la discusión, el Ecuador participó durante muchos años, porque eran ideas tan generales, lógicas y simples que prácticamente nadie podía estar en contra de ellas. Sin embargo, hasta hoy no tiene completa aplicación.

Una vez aprobada por el Congreso, vino la discusión sobre cómo se calculaba el 15%; sobre qué rubros se aplicaba; sobre si era una mera transferencia de recursos o era transferencia de recursos más transferencia de competencias; sobre si descentralizaba o no; sobre si hacía bien los cálculos el Ministerio de Finanzas y hoy, en la discusión del presupuesto del Estado, uno de los temas todavía difíciles de superar es precisamente cuál porcentaje de ese 15% se pone en el presupuesto de 2000. Como se discutió qué porcentaje de ese 15% se ponía en el presupuesto de 1999, pero es una ley que, con estas dificultades, se viene aplicando; no ha sido ciento por ciento aplicada, como la del distrito, pero viene produciendo efectos.

Veamos la tercera, la ley de descentralización. Fue tramitada en el Congreso Nacional, con la oposición de muchísimas personas. Yo me encontraba en esa lista de opositores, porque creí que no era una buena ley, que fue sancionada a regañadientes por el Presidente de la República, porque no le quedaba otra opción política en el momento en que le tocó tomar la decisión, que está vigente y que tiene casi ninguna aplicación práctica.

Tres leyes sobre los mismos temas, tramitadas en el Ecuador, en los mismos años, con tres destinos distintos. ¿Por qué unas funcionan, otras no y otras a medias? ¿Qué es lo que podemos aprender de nuestro propio país, de nuestra propia experiencia de estos ejemplos?

Primero: que en estos temas es muy malo tratar de imponer un criterio, porque en el evento en que se consigan los votos en el Congreso, que ya es tarea de romanos, es muy complicado conseguir la aplicación práctica de esas disposiciones. Segundo: esto lo demuestra la ley de descentralización, que en el Ecuador, cuando se encuentra el acuerdo de la gente, se logra tener un texto armado, se convence a los demás que ése es el camino, se logra



la misma aprobación, pero con buenas aplicaciones prácticas, por supuesto, con más apoyo y más votos.

Tercero: que un problema de esta naturaleza no es un problema fácil; más bien es difícil. No es simple. Más bien es complicado. Sí es urgente y sumamente importante. Pero cuando tenemos materias complejas y difíciles, tenemos que mezclar dos criterios: el de viabilidad en el campo político y el de sustentabilidad en el campo técnico.

No podemos, con cuatro proclamas y discursos, tratar de resolver un problema sobre el cual han pensado durante lustros muchísimas personas en el Ecuador, especialmente en el campo académico, sin encontrar la salida perfecta ni la solución que arregle todo. Entonces, necesitamos sumar las dos cosas: una buena propuesta técnica con suficiente apoyo político.

¿Qué es lo que veo en el Ecuador de ahora? ¿Cuál es mi experiencia personal? Me voy a referir exclusivamente al último mes en el país. Nosotros sabemos que, en noviembre, se celebra la independencia de varias provincias; el Presidente viaja, va a las sesiones de los concejos municipales, algunos formidables partidarios de la descentralización se preguntan qué hace el Presidente de la República visitando municipios; precisamente porque creo en la descentralización, pienso que hay que ir a las provincias a conversar con ellos.

En noviembre he estado en muchas partes. Primer momento: sesión solemne del 3 de noviembre en Cuenca; el alcalde decía: "Cuenca merecería ganar el premio Nobel de la paciencia y de la espera". Cuatro de noviembre, sesión solemne del Municipio de Azogues; el alcalde, de un partido distinto al de Cuenca, decía que la ciudad de Azogues merecería ganar el campeonato mundial invicto de la postergación de parte de los gobiernos centrales. El mismo día, en la tarde, sesión solemne en el Municipio de Manta; alcalde de una ideología y de un partido político distintos de los dos anteriores decía que la ciudad de Manta y la provincia de Manabí no podían tener ni haber sufrido una postergación mayor en la historia de este país.

Sesión solemne en la ciudad de Loja: el alcalde de otro partido político recordaba la frase de Benjamín Carrión de que Loja era el último rincón del mundo y que ya era hora, tal vez con este presidente lojano, de que esa situación cambiara. Sesión solemne del Municipio de Guayaquil, me parece que la vimos todos por televisión, donde el alcalde sostenía que lo único que Guayaquil espera es que se le reconozca, con justicia, las rentas a las que tienen derecho.

Alcaldes, todos en el mes de noviembre, excepto el último, en octubre, hablaban de los mismos temas, con percepciones exactamente iguales: todos postergados, abandonados, tratados injustamente por estos centralistas del gobierno nacional, que nunca captaron esa situación.

No se referían solamente al gobierno actual; se referían a la historia de gobiernos en el Ecuador, donde hemos tenido presidentes de todos los partidos políticos y a todos les hacían, por igual, las mismas observaciones. No eran sesiones de enfrentamiento ni nadie alzaba la voz; eran sumamente cordiales, respetuosas y solemnes, pero nos demostraban con claridad la percepción, esta es la palabra que quiero subrayar, la percepción, que, en todos los sectores del Ecuador, se tiene de este problema.

Sumen ustedes a eso la reunión con las autoridades de Morona Santiago, que decían que nadie está más postergado que ellos, porque no hay un metro de asfalto en su provincia, no hay un metro de asfalto en una calle de una ciudad, ni carretera, o la opinión de las autoridades de Sucumbíos, que dicen exactamente lo mismo, y que haberse provincializado, hace poco, no les ha resuelto ningún problema.

Desde esa perspectiva, compartida por todos, el Ecuador va a analizar el tema de la descentralización, en los términos que estamos hablando ahora; desde esa posición psicológica cada actor importante en el país va a plantear sus reivindicaciones.

Segundo elemento: ¿por qué hay pobreza? En una de estas sesiones el alcalde decía: “Presidente: no podemos, en el siglo XX que termina, empezando el XXI, tener gente sin servicios elementales. Yo le podría decir a usted, alcalde, cómo es que ahora, al empezar el último milenio, en su ciudad, en la cual usted es alcalde, no hay agua, no hay alcantarillado y no hay vías. ¡Qué mal alcalde es usted! Y usted me contestaría: ¡No hay nada de eso, porque no tengo dinero!” La misma respuesta la vienen dando una serie de ex presidentes durante muchos años en el Ecuador; es un problema económico objetivo.

Hace años leí la historia de Grecia escrita por un italiano, Indro Montanelli, y hubo un episodio que me marcó. Él hablaba sobre uno de los grandes estrategas atenienses, el inventor del ostracismo, sanción que sacaba de la ciudad a quien se comportaba mal y no podía volver. En una de las batallas contra Esparta, tomó la decisión que se tomaba en esa época -que hacía una ciudad que se veía atacada por un enemigo superior- de encerrarse en

las murallas y se quedaban ahí. Creo que la guerra por Helena de Troya duró décadas y, como no había pólvora, no había cañones, no había forma de bajar las murallas, se peleaba con lanzas, arcos y flechas, podían estar ahí décadas sin que pasara mucho.

Y a este señor se le dijo que era un gran estratega, un gran dirigente, un gran líder. Con lo que no contaba él, y por supuesto la población, es que, de pronto, en Atenas cayó la peste; se les contaminaron las aguas y empezaron a morir los habitantes; hubo una mortandad diaria increíble. Ese rato, dice Montanelli, la gente, en lugar de buscar el virus, empezó a buscar al culpable. Obviamente, el culpable fue el de la idea, y le aplicaron la misma medicina que él inventó: el ostracismo.

Mi impresión es que, en el Ecuador, no queremos descubrir los virus; queremos encontrar culpables. Nos falta análisis, profundización, información, falta rigor; siempre estamos buscando el atajo de la salida fácil e impactante, de la propuesta estentórea y, muchas veces, sin ningún contenido. En esa situación, el culpable es el gobierno central. Si el culpable es el gobierno central, si se debilita a este gobierno, se fortalecen los gobiernos seccionales y, por lo tanto, ésa es una buena fórmula para descentralizar al Ecuador.

Ahí hay, encadenados, diversos argumentos sofisticados, pero con esta lógica dañina está funcionando el Ecuador últimamente, conque encontremos un responsable de lo que pasa y tratemos de sancionarlo; pensamos que así se van a resolver los problemas, pero no es así.

Tercero: en este tema, como en tantos temas difíciles del país, entramos necesariamente en un proceso de negociación. Tengo un altísimo concepto de las negociaciones. La historia me enseñó, y la prensa me enseña todos los días aquí y en el mundo, que la única forma de superar las dificultades es con negociaciones exitosas.

Para superar un problema por la vía de la negociación hacen falta varias cosas, entre ellas, por lo menos, dos: un objetivo, que es la voluntad de entenderse. Vamos a sentarnos a hablar y vamos a encontrar una salida a esto. Y eso, a la vez, supone que tengamos una relación personal, que permita que esos diálogos y las negociaciones avancen, que tengamos una propuesta que tome en consideración las principales preocupaciones de los demás; sólo si yo me hago cargo del problema de la otra persona al formular una propuesta, voy a tratar de resolver ese problema, y sólo si él hace lo mismo con mi problema, podemos tener una salida.

¿Dirían ustedes que hay ese espíritu en el Ecuador, de entender lo que les pasa a los demás, de comprender sus dificultades, de comprender su situación? Mi opinión es que no. No digo que no podamos llegar a eso. No digo que no ha habido momentos en que el Ecuador haya funcionado así. Me parece que estamos en un momento en que todo el mundo pontifica, da instrucciones de lo que hay que hacer, da sugerencias, pero como cada uno hace eso, nos oímos muy poco, tratamos de que los demás nos oigan y sólo acepten nuestra verdad; esto, en cuanto a la relación personal y a la actitud vital. Como muchos se sienten dueños de la verdad, sólo esperan que los demás se la reconozcan.

En cuanto al contenido mismo de las propuestas, por más que profundizamos en lo que se dice, hay todavía vacíos y dificultades sumamente serias. Hay dos elementos de los cuales no vamos a poder zafarnos en esta discusión, y supongo que habrá sido un tema de las conversaciones de todos los días. Primero: cómo vamos a distribuir los recursos económicos. El 80% u 85% de las personas que están pensando en cambiar la estructura del país, lo que están es apostando, ilusionándose o haciendo cálculos reales de cómo, con la nueva estructura, les va a caer más recursos.

Cada momento en que alguien diga, en el país, mi propuesta es ésta, no importa quién sea, sacarán papel, lápiz y calculadora y dirán: con esta propuesta me toca tanto. Pero como no estamos haciendo propuestas para multiplicar la riqueza, sino para distribuir un pastel, en lugar de agrandar lo que hay, cada vez que alguien recibe un pedacito más, alguien pierde ese pedacito. Como se van planteando las cosas, eso es así y es inescapable.

En este mes, se empiezan a oír reacciones de lo más airadas en cada una de estas sesiones, que dicen: ¡si pasan algunas de las ideas que están en circulación, qué le pasa a mi provincia, a mi región, a mi institución! Por supuesto que estoy en contra; me opondré a estas actitudes.

Lo otro que, a lo mejor, se nos escapó, es darle una nueva estructura, una nueva organización política al país. Sería muy interesante tener la parte económica, más las partes organizacional, administrativa, estructural, pero a lo mejor hay personas que digan: sigamos manteniendo todo como está, y con que distribuyamos de otra forma los recursos y nos toque un poco más, es suficiente. ¡Hemos descentralizado!

En estas condiciones, ¿en qué ambiente vamos a discutir ese tema en el Ecuador? Primero: siempre he creído que el punto central del problema si-

que estando en la economía. Un país con estos déficits y estos problemas estructurales no puede salir adelante si no trabaja en serio en corregir las raíces de los problemas.

Nosotros teníamos una secuencia para tratar los problemas: primero, el déficit, es decir, reforma tributaria; segundo: el presupuesto; tercero: un saneamiento claro. Estoy hablando de enero, febrero, de este año, presupuesto de este año, no el que discutimos ahora, que es del próximo año; saneamiento del sistema financiero. Había que saber lo que pasa, contratar auditorías, decirle al Ecuador la verdad, entrar en esos bancos, cerrarlos, si había que cerrar y, de una vez, limpiar esto.

Apoyo internacional a través de un acuerdo con los organismos multilaterales, manejo de deuda externa. ¿Qué hace un país con una deuda externa de más del ciento por ciento del PIB, donde el 52% del presupuesto se va al exterior? Un Ecuador que tiene 800 millones de dólares previstos para inversiones en 2000 y 2.400 millones de dólares para pago de intereses y amortizaciones en deuda externa tiene el triple en deuda que en inversiones.

Un país en el que se pide que se recorte el tamaño del Estado, como posición muy correcta; un Estado que le cuesta 1.200 millones de dólares por año, profesores, médicos, FF.AA, todos los ministerios y 2.400 millones en intereses y amortización de la deuda. Había que tratar ese tema. La reactivación productiva, el desempleo, la pobreza, empresas que se cierran, la falta de mercado: es terrible. Propusimos esa secuencia en el tratamiento; lamentablemente, los planes no coincidieron con la realidad.

Este rato manejamos de manera simultánea la reforma tributaria, el presupuesto del Estado de 2000, la negociación de la deuda externa, el acuerdo con el Fondo Monetario y la posibilidad de reactivar la producción. Cada uno de esos elementos, tomados por separado, es suficiente trabajo y complicado para cualquier gobierno.

En ese ambiente de total intranquilidad económica, se presenta ahora la discusión de la descentralización, pero hay algo adicional: el Congreso entra, dentro de muy poco, en receso, lo que supondrá que no trabajará parte de diciembre y parte de enero. Si avanzan las consultas y de allí salen las propuestas legales, tendrán que ir al Congreso Nacional, en el mejor de los casos hasta febrero o marzo, y este país tiene elecciones en mayo.

Vamos a tener el debate de uno de los temas más importantes en la historia del Ecuador, en medio de una campaña electoral, donde lo más probable

será que muchos candidatos propongan el oro y el moro; ofrezcan cualquier cantidad de cosas para tener unos votos más y ganar una elección. De un lado, un problema económico complicado; de otro, una campaña electoral.

Hay reclamos que comprendo: ¿por qué el gobierno nacional no ha salido con una propuesta sobre este tema? Las personas que lo hacen de buena fe están pensando que, si el gobierno saca una propuesta, esto se enrumba y se resuelve. Quisiera tener el optimismo de las personas que piensan así.

Mi experiencia es bastante distinta. En el tiempo que tengo de presidente, el gobierno ha tenido éxitos en varias propuestas: la paz con el Perú, la ley de la AGD, etc., pero también ha tenido problemas muy serios con propuestas como la ley marco, las reformas a la ley de la AGD, etc. Todos los periódicos y canales de televisión del Ecuador nos dijeron que esa ley había pasado el primer debate, que había recibido pocas observaciones, que había entrado a la comisión y que allí se había debatido; existía un informe firmado por todos los miembros de la comisión, pero el día de la votación en segunda, aparecieron titulares como “Hoy se aprueban las reformas”.

Recuerdan ustedes lo que fue esa sesión, recuerdan el destino final de esa ley a la que la propia prensa, que estaba informada, le pronosticaba un final feliz, pero no pudo salir y tuve que vetarla totalmente.

¿Qué pasa con el presupuesto del Estado? Ya sacamos la reforma tributaria, que es un buen avance. El presupuesto lo presentamos el primero de septiembre; hubo un compromiso de los jefes de bloque en el Congreso para aprobarlo hasta el 15 de octubre y hoy estamos a 19 de noviembre. ¿Cuántos partidos políticos hay representados en la Comisión de Presupuestos? Si no estoy equivocado, son siete miembros de cinco partidos; ¿saben cuántos informes presentados hay en la comisión? Cinco. Cada partido político presentó su informe: hay uno del partido socialcristiano, uno del PRE, uno de la ID, uno del FRA y uno de la DP.

Piensen ustedes si es más o menos difícil aprobar el presupuesto, una vez que la reforma tributaria está lista y que se había avanzado tanto que aprobar los criterios de descentralización en todo este paquete gordo que tenemos. ¿Qué es más complicado? Creen ustedes que es más difícil o más fácil aprobar la ley de la AGD con todo el trámite que he descrito, que todo el paquete de descentralización. A mi juicio, y creo que coincidiremos en este tema, es mil veces más complicado este tema que las leyes que hemos venido tramitando.

Porque no es que no hay todas las respuestas; es que ni siquiera hemos formulado suficientemente todas las preguntas. ¿Cómo vamos a descentralizar? ¿Dónde vamos a poner el peso de la descentralización? Lo hacemos a través de municipios; algunos piensan así; otros dicen que no, que el municipio es muy pequeño. Los consejos provinciales, la provincia, como unidad mínima; otros dicen que deberían desaparecer los consejos provinciales, que deberíamos hablar de regiones, por lo menos, de una región. Y empieza el debate de cómo deben estar constituidas las regiones, por cuántas provincias; si de manera horizontal, vertical, con cuáles criterios, etc.

Este es un elemento pequeño. ¿De qué modo vamos a pensar en una nueva estructura? ¿Qué hacemos con los tributos: mantenemos los mismos impuestos, los cambiamos; si los cambiamos, los cambia el Congreso Nacional, como es ahora, o vamos a crear parlamentos regionales que tengan capacidad impositiva? Si mantenemos los mismos impuestos sin tocarlos, y partamos de que la estructura impositiva es muy mala en el Ecuador y que deberíamos hacer una buena reforma, pero supongamos que no lo tocamos; si no los tocamos, ¿cómo los distribuimos? ¿Bajo cuáles criterios? ¿Cómo los recaudamos? ¿Qué hacemos con los gastos nacionales? Ustedes ven el esfuerzo que hacemos para reducir la deuda, para bajarla, y que llegamos al extremo de no pagarla.

Pero lo que quede, después de que consigamos esta rebaja que vamos a conseguirla, hay que pagarla. ¿Quién va a pagar: el gobierno central? Si le quitan un centavo de lo que tiene, ¿cómo paga? O cogemos la deuda y decimos: de este monto de deuda, tanto se asignó para proyectos en esas otras provincias; que paguen esas provincias, tanto en estas otras provincias, que paguen las de acá.

Y cuando la deuda se ha gastado en proyectos que van más allá de una provincia, ¿cómo lo repartimos? ¿Regionalmente? Aquí hay muchísimo trabajo para hacer. No digo que no trabajemos, ni que no abordemos el tema, que como está difícil lo dejemos ahí. Las cosas complicadas, cuando son importantes, las afronto. Lo que no quiero es que tengamos la ilusión de que, al aprobar una ley o un criterio, los problemas en el Ecuador desaparecen, porque no es así, ni de lejos.

Entonces, en este ambiente estamos. Un ambiente politizado por una próxima elección, un problema de una gravísima crisis económica donde tenemos que concentrarnos, a mi juicio, en tratar de sacar ese problema

primero, y con una experiencia de falta de entendimiento en el país muy grave.

¿Cuál fue el primer proyecto público de que se tiene historia en la humanidad? La Torre de Babel. Ahí se pusieron de acuerdo todos y dijeron: vamos a construir una torre que llegue hasta el cielo; de manera extraña, todos dijeron esto es lo que hay que hacer, no hubo prioridades, discusión de proyectos, alguien que dijera yo no colaboro; todos se pusieron a trabajar y dice la Biblia que al Señor le pareció mal y lo que dijo fue: yo tengo que boicotear este proyecto. Lo único que hizo fue ponerlos a hablar lenguas distintas para que no se entendieran; ahí dicen que se inventaron las lenguas; el uno hablaba en alemán; el otro, en español; el tercero opinaba en francés; el cuarto, en tailandés. Se acabó el proyecto.

Porque si no hay un lenguaje común, una manera de comprendernos, la posibilidad de irnos poniendo de acuerdo en las etapas que podemos hacer, nada. De alguna manera, vivimos estos temas de la Torre de Babel en el Ecuador. Por ejemplo, algunos dicen que deberían desaparecer los consejos provinciales; a lo mejor un canal de televisión me edita todo y pone la frase “deberían desaparecer los consejos provinciales”, y mañana: *el presidente plantea que desaparezcan los consejos provinciales*.

Ahí hablo de manipulación. Aparte de la manipulación, ¿qué difícil es entendernos! No tenemos una información y datos compartidos. Miren la discusión del presupuesto: ¿dónde está el principal problema? Un grupo dice: allí hay más de 1.000 millones de dólares en ingresos. Todos los técnicos del gobierno dicen que no hay un sucre más de ingresos. Quienes dicen: ahí hay 1.000 millones de dólares en ingresos que no están contabilizados, ¿para qué quieren una reforma tributaria, ni nada, si la plata está ahí?

Los técnicos del SRI, que están haciendo un trabajo excepcional por cobrar, a pesar de la crisis han subido las recaudaciones en este país; dicen: ya no hay de dónde sacar más plata.

Esta diferente percepción de si hay o no esos fondos determina dos conductas distintas en relación al presupuesto, y en este tema se va a multiplicar.

¿Qué es lo que el gobierno plantea sobre este tema? Al tomar en cuenta que este marco en el cual nos movemos es bastante claro, no estoy echando la culpa a nadie; estoy describiendo una situación, y siempre, en estas situaciones, todos tenemos algo de culpa.



Primero: necesitamos arrancar un proceso organizado. Hemos decidido crear un Consejo Nacional de Descentralización y Autonomías. Ese consejo va a funcionar en la misma presidencia de la República; estará a cargo de un secretario de Estado y del propio Presidente. Ahí tienen que estar todas las personas que han hecho propuestas en los últimos tiempos. Tenemos una serie de preguntas sobre los impuestos; qué plantea cada uno de ustedes; vamos a ver si hay un terreno común, si hay una serie de principios en los cuales coincidamos o si no hay absolutamente nada en lo cual apoyarse.

Debemos, una vez compartida y concretada esta información, tratar de armar una propuesta que tenga dos elementos: que sea técnica y que tenga viabilidad política; para usar una frase de Fernando Carrión, que haya un sujeto social que la impulse y la proponga.

Hay una gran cantidad de personas con ideas bastante buenas, pero probablemente son académicos, o intelectuales, o son personas que no tienen un gran respaldo político detrás, pero, al mismo tiempo, hay movimientos políticos que reflejan la angustia, la desesperación del país, que no tienen una propuesta sólida. Qué bueno sería mezclar ambas cosas: tener buenas propuestas e ideas con un buen apoyo.

A este consejo le estamos dando todo el apoyo del CONAM, a través de una unidad técnica, una secretaría técnica. No se trata de juntarnos ahí para conversar, sino de tener un plan de análisis, y un plan de desarrollo de la información para terminar, en lo posible, con una propuesta que, hasta donde podemos vislumbrar, tendrá que ser una reforma legal.

Si nace una propuesta coherente y buena, es posible que esta propuesta de reforma legal tenga acuerdos en el Congreso. Pero ahí podemos tener los fraccionamientos de toda la vida. Como nos vamos organizando en bloques distintos, para ver si, al ser amazónicos, conseguimos un poquito más para las provincias, o, al ser del partido político, conseguimos un poquito más. O si somos alcaldes de ciudades chicas, a lo mejor pedimos una redistribución para las chicas, o, si somos alcaldes de ciudades grandes, a lo mejor una redistribución mayor. Si eso se convierte en una puja de cómo partimos este queso, no vamos a ir a ningún puerto bueno, ni vamos a tener ninguna propuesta.

Yo no sé si, en la ceremonia de clausura, lo que se esperaba era un tono mucho más positivo de la información que tengo, porque ustedes han sido bastante claros en estos dos días, de las tremendas dificultades que existen.

Pero quiero insistir en algo: cuando uno se da cuenta de las dificultades, simplemente lo que está es pisando mejor en la tierra y tiene la posibilidad de diseñar un mejor carretero, y si no se da cuenta cómo es el terreno, se va tropezando a cada momento. Entonces, por ahí vamos a trabajar. No estamos excluyendo absolutamente a nadie. Estamos invitando a todos. Va a ser la primera ocasión en que estén todos los que tengan propuestas sentados en una mesa, pero con una agenda de trabajo para discutir con cierto orden.

Lo importante es que tratemos de dirigir este proceso, tratemos de orientarlo y que tengamos un objetivo común, y que no sea un carnaval, en donde cada uno defiende su tesis y no tengamos ningún tipo de acuerdo.

## Comentario de los técnicos



## **El centro: un gran vacío**

Felipe Burbano de Lara\*

En esta presentación quisiera hacer algunas reflexiones sobre el desafío que, desde mi perspectiva, enfrenta el proceso de descentralización y autonomía en el Ecuador, tal como se viene desplegando. No abriré una discusión técnica sobre el tema de las transferencias –qué se queda en el Estado y qué se transfiere a los gobiernos locales–, sino más bien una reflexión de cómo se va desarrollando este proceso en el Ecuador, cuál es el contexto político en el que se inscribe y cuáles son los desafíos que existen.

El primer desafío gira alrededor de una pregunta: ¿quién concebirá el centro en todo este proceso de descentralización? ¿Quién reflexionará acerca del proceso a partir de lo que tiene que ser esta nueva centralidad? ¿Qué tiene que generar el proceso de descentralización y autonomías? Planteo esto porque creo que, en este momento, el centro, o la idea de centro, en el Ecuador, no existe.

Uno podría decir, incluso, sobre la última declaración del alcalde de Quito –cuando dice que la ciudad está lista para las autonomías–, que es el último distanciamiento de Quito respecto de la centralidad. Quito siempre se ha identificado a sí misma con el centro, pero ahora también toma distancia respecto del centro. Veo que el centro es un gran vacío. No hay nadie que quiera ejercer ese espacio y podríamos seguir especulando sobre las implicaciones que tiene este vaciamiento permanente del centro.

---

\* Docente-investigador, Flacso-Sede Ecuador.

Esto, de alguna manera, explica por qué el gobierno no puede participar –y hasta ahora no participa– en el proceso. ¿Por qué el gobierno se mantiene alejado? El gobierno expresa, precisamente, esta ausencia de centralidad. Es una incapacidad que tiene para desplegar un posible papel organizador dentro de todo este proceso. Que el centro sea un gran vacío da la impresión que expresa, como nunca en el caso del Ecuador, el espacio de los grandes desacuerdos. Es un gran vacío porque lo que está expresando ese centro, en este momento, es la imposibilidad de acuerdos en la sociedad ecuatoriana. De alguna manera, define una particularidad del proceso del Ecuador, frente a los procesos, por ejemplo, de Colombia y Bolivia, donde los gobiernos centrales desempeñaron papeles muy importantes. Aquí, mas bien el desafío es quién se hace cargo del centro para pensar este proceso de descentralización.

El segundo desafío es enfrentar y tomar conciencia de los riesgos que significa un proceso de autonomías, como el que se está viviendo en el Ecuador, donde nadie piensa el centro, nadie se ocupa ni ejerce el centro. Todo proceso de descentralización y de autonomía es un proceso por constituir un nuevo centro, una nueva forma de centralidad. Me pregunto: ¿cuál es el papel indispensable que cumple el centro en todo este proceso de descentralización? El papel fundamental de mediador. El centro es, sobre todo, un espacio de mediaciones; ese espacio en donde todas las distintas demandas autonómicas encuentran un ámbito de entendimiento, de diálogo, de comprensión, y un espacio donde pueden ejercer sus propias diferencias, sus propias identidades. Sin este espacio de mediación, una descentralización que apunta a la autonomía, como se está dando en el caso del Ecuador, corre el peligro de llevar a una fragmentación; podríamos decir, si apelamos al lenguaje postmoderno, que el Ecuador, en este momento, vive una fase de desintegración. A partir de esta multiplicación de diferencias que acompaña a toda crisis de centralidad, hay una proliferación de los márgenes, hay una crisis de la totalidad y, por lo tanto, esta pluralización de los fragmentos.

La pregunta es: ¿quién, en este momento, mediará en todas estas explosiones de autonomías que empezamos a ver? La mediación es tan importante porque, a través de ella, podemos hacer, del juego de las autonomías, un proceso de renovación de la unidad nacional. Las autonomías sólo tienen sentido –y habría que plantearlas desde esa perspectiva– como afirmación de una nueva voluntad nacional.

La centralidad, en este proceso que estamos viviendo, hace posible un

diálogo entre todas estas identidades locales, que se han replegado sobre sí mismas hacia lo local. En segundo lugar, permite incorporar al 'otro' como un elemento constitutivo de nuestra propia identidad (ésta es la gran riqueza de la mediación) y, desde esa perspectiva, el centro ya no es ese espacio que suprime, que elimina la expresión de las diferencias, a través de lo que podría ser una vocación casi totalitaria de integración, sino aquéllo que permite el reconocimiento del otro. Ése es el juego que hace posible las mediaciones.

El centro siempre supone un reconocimiento de los límites a nuestra propia identidad, y sólo en la medida que uno reconozca esos límites es posible entrar en un proceso de mediación y de diálogo. En lenguaje freudiano, el Ecuador vive una fase de explosión de las autonomías casi parricida. Todos queremos matar al 'padre Estado'. Es un momento de ruptura. Este momento de ruptura, de explosión de las autonomías, tiene que dar paso al juego de las diferencias, y ese juego no puede existir si alguien no se hace cargo del centro.

Un tercer desafío que tenemos los ecuatorianos es saber qué está en juego en el proceso de descentralización. Ayer se decía que todos los procesos de descentralización son diferentes, que no hay modelos únicos y que, más bien, cada país desarrolla su propio proceso de descentralización, porque cada proceso pone en juego algo que es distinto.

¿Cómo saber qué es lo que está en juego en este proceso de descentralización? La respuesta pasa por saber cuánto, cómo y de qué manera se integró esta forma de Estado que hoy día está colapsando en el caso del Ecuador. Creo que, también, en la particularidad del caso ecuatoriano —y esto no sé si es bueno o malo, pero es un hecho que está ahí—, estamos entrando a las autonomías con un modelo estatal colapsado. Y eso expresa el vacío de centralidad que se vive en este proceso. Y también creo que enfrentamos cierto desconocimiento de lo que significa este modelo estatal que se ha derrumbado. Creo que se ha puesto mucho énfasis en la parte administrativa, en la dificultad de transferencia de recursos, en la dificultad de que las provincias, de que los municipios, puedan manejar recursos con autonomía o puedan cumplir con ciertos servicios. Todavía desconocemos otros niveles de funcionamiento del Estado centralista en el Ecuador. Por ejemplo, cuáles eran los imaginarios a través de los cuales operaba ese Estado centralista, cuál era su simbología, cuál su retórica. Si no tenemos un conocimiento suficiente de estos otros mecanismos, a través de los cuales funcionaba el Es-

tado y lograba una cierta integración, difícilmente podremos desmontarlo.

Ahora quisiera relacionar este punto anterior con la problemática, que se desprende para el caso del Ecuador, con las relaciones entre democracia y Estado. Esta característica del proceso ecuatoriano pone en evidencia el fracaso de una política democrática; incluso muestra el fracaso de la democracia.

El Ecuador, en los últimos años, ha vivido dentro de un régimen democrático y, si se toman las definiciones más generales de democracia, ésta se define como un intento por representar la unidad del Estado a partir de la pluralidad. Esto quiere decir que, si hubiera funcionado la democracia, habría sido el mismo juego democrático el que nos habría llevado a un proceso de descentralización, si hubiese sido necesario, para darle una estructura de mayor representatividad al Estado.

¿Qué pasó entre el Estado y la democracia para que estemos desembocando tan abruptamente en un proceso de descentralización y de autonomías? ¿Por qué la democracia no fue capaz de descentralizar progresivamente al Estado ecuatoriano? Al respecto, tengo dos hipótesis. La primera es que, de alguna manera, la democracia fracasó, por una incapacidad de los ecuatorianos casi crónica para lograr acuerdos, que muestra un problema más profundo, una incapacidad de los ecuatorianos para construir procesos de hegemonía, o las dificultades que encuentra la sociedad política ecuatoriana para construir esos mismos procesos.

Una primera conclusión es que la inestabilidad política permanente que genera el sistema político ecuatoriano reforzó, necesariamente, la centralidad del Estado. La única posibilidad de encontrar una cierta forma de integración fue a través del Estado. El problema que enfrentamos hoy es que ese Estado ya no da más, ya no permite este juego de integración de la sociedad ecuatoriana, ya no permite una cierta articulación política; el Estado ha sido desbordado por las propias luchas de hegemonía.

Una segunda hipótesis es que la democracia ecuatoriana hereda un Estado fuertemente centralizado. Ese Estado, que se forjó en los años sesenta y setenta y que limitó y condicionó la capacidad de juego democrático. Hablamos de ese Estado que surge en los años sesenta, que se afirma en los setenta con el petróleo y los militares, que concentra y centraliza la riqueza del petróleo y que funciona como mecanismo redistribuidor de la riqueza petrolera y distribuye esa riqueza a través de un proceso de modernización.

El Estado que surgió en los años sesenta y setenta cumplió este referen-



te de unidad para el Ecuador, a través de un cierto concepto de nación que fue definido desde los militares. Tenemos un Estado fuertemente centralizado, con una cierta concepción de la nación que hereda la democracia y que le impide desplegar sus potencialidades pluralistas.

Lo que habría que preguntarse es: ¿el Estado de los años sesenta y setenta logró cierta unificación y homogeneización del país? Otorgó una cierta integración al Ecuador, pero no logró homogeneizarle. Esto quiere decir que, detrás de todo el aparato estatal, siguieron funcionando, reconstituyéndose y desplegándose, todas las diferencias regionales.

Lo que pudo hacer este Estado es mantener un precario equilibrio entre las regiones, posible sólo a través de una cierta forma de repartición de los recursos, sin recursos y sin esa capacidad de repartición. Este precario equilibrio que hereda la democracia se desploma.

Entonces, nos encontramos nuevamente ante una estructura regional, marcada profundamente por un corte regional y sin mecanismos para reconstituir sus propios equilibrios. En ambos casos, sea la primera o la segunda hipótesis, la descentralización aparece como ese campo al que hemos trasladado nuestros profundos desacuerdos nacionales. Y eso, de alguna manera, plantea una serie de nubes negras y de interrogantes sobre lo que se viene.

Esta sensación de que hemos depositado, desplazado, trasladado nuestros desacuerdos al proceso de descentralización, se acrecienta con la intervención, en los últimos días, del Partido Social Cristiano en el proceso. Como decía Simón Pachano, esta intervención de los partidos en el proceso, que abre una nueva perspectiva para el proceso de descentralización en el Ecuador, es una característica propia del Ecuador.

Simón Pachano decía que lo que ha caracterizado a otros procesos de descentralización es que los partidos no participaron. Aquí lo que estamos viendo es una incorporación muy activa, muy dinámica, de un partido político, que agrava la posibilidad de encontrar acuerdos nacionales alrededor del proceso. La intervención de los partidos lleva a una radicalización de los acuerdos en torno al proceso de descentralización y de autonomías; entre otras cosas, porque el sistema de partidos en el Ecuador es un sistema que expresa la fragmentación regional. Al intervenir los partidos en el proceso, se profundizan las diferencias regionales.

La experiencia política del Ecuador, en los últimos años, es de frustración frente a este hecho evidente. Si en algún lugar no hemos podido lograr

acuerdos políticos, ése ha sido el de los partidos. La intervención de los partidos plantea otro desafío, porque va a radicalizar las diferencias, diferencias en términos de cultura política, de estilos de liderazgo, de retórica de formas de movilización que ya empezamos a ver.

Un quinto desafío es que estamos frente a un proceso de autonomías profundamente desequilibrado, dado el peso enorme que tiene Guayaquil en el contexto nacional. Guayaquil comienza a liderar este proceso de descentralización desde las periferias. El Ecuador ha sido una estructura centralista, con una contraparte privilegiada, que es Guayaquil, y esa contraparte se ha fortalecido en los últimos años con la alcaldía de Febres Cordero.

En los últimos años, Guayaquil se volvió la contracara, el contrapoder del centralismo. Pero en este momento, esta poderosa provincia que representa Guayas en la constitución del Estado nacional, enarbola la bandera de los marginados, de los periféricos. De alguna manera es como el socio, la contraparte del centro, que rompe un pacto histórico y que se une a los otros actores de la periferia.

Este proceso desequilibrado de descentralización plantea un conflicto muy grande en la estructura de poder dentro de la nación ecuatoriana, entre Quito –a la que se sigue viendo como el centro del Estado– y Guayaquil –que empieza a liderar el proceso de autonomía y de descentralización.

Una segunda consecuencia importante de este proceso desequilibrado de descentralización es que la presencia importante de Guayaquil y de Guayas empieza a ocultar, a invisibilizar, vuelve marginales a las otras provincias del país en este proceso de descentralización. Las otras provincias no van a encontrar un espacio claro de expresión para poder ventilar públicamente sus propuestas. Manabí, por ejemplo, se ha quedado rezagada y silenciada frente a la propuesta de Guayas; esta es otra consecuencia que tendrá este proceso desequilibrado.

Para terminar, otro desafío es ver de qué manera este conflicto político, que está presente en Guayas, en Guayaquil y en la Costa, entre dos fuerzas políticas que se disputan el control de ese espacio regional, se trasladará al ámbito nacional y contaminará el proceso de descentralización y el proceso autonómico.

La movida que se hizo en la última semana para cooptar rápidamente a Fuerza Ecuador, como movimiento ciudadano que empezaba a enarbolar el proceso de descentralización, muestra cómo la dinámica política, dentro de esa región, a partir de esta lucha permanente entre el partido Social Cristiano y los roldosistas, también empieza a contaminar el proceso autonómico y de descentralización.

## La descentralización y la distribución del poder

Simón Pachano\*

Mi breve comentario sigue la línea de la diputada Anunziata Valdez, al tomar algunos elementos que atraviesan a las exposiciones que hemos escuchado durante esta tarde. En primer lugar, coincido plenamente con ella acerca de la heterogeneidad de procesos que hemos visto, en un espacio tan pequeño como el área andina, excluida Venezuela. Vemos que ningún proceso se parece al otro. Hay una especificidad en cada uno de los casos en muchos aspectos, no solamente en términos de cómo empezó y cómo concluyó, si es que ha concluido, o de las etapas que ha seguido, sino de los actores que han llevado adelante estos procesos, de los avatares y los obstáculos que han tenido que sortear cada uno.

Tres elementos fundamentales aparecen en cada una de las exposiciones. Primero: ¿cuáles son los actores de la descentralización? En cada uno de los casos hay actores diferentes. En el caso colombiano, se llamaron los movimientos cívicos, que se pueden equiparar a lo que, en Ecuador, está sucediendo en este momento con el movimiento Fuerza Ecuador. Mientras allá se llamaron movimientos cívicos, acá se está denominando sociedad civil (este nombre puede decir mucho y a veces no dice nada).

El caso boliviano fue un proceso impulsado desde el gobierno (como lo ha planteado José Blanes), mientras que, en el caso peruano, como se ha dicho, no hay un proceso de descentralización. Pero el proceso descentralización, si se quiere, es también un proceso desde el gobierno, a partir de un

---

\* Docente-investigador, Flacso-Sede Ecuador.

esquema autoritario que se implanta y que tiene necesidad de una centralización extrema y no de una descentralización.

El gran ausente en todos estos procesos, en términos de actores, es el partido político. Los partidos políticos están absolutamente ausentes en cualquiera de estos casos que hemos visto. En la mayor parte de ellos, por lo menos de América Latina. Los partidos políticos se quedan de año, digamos así, en el tema de la descentralización. En el caso ecuatoriano, no conozco un partido que se haya planteado como un problema o dentro de su ideario el tema de la descentralización, además de alguna declaración retórica y que diga, bueno, nuestra propuesta de descentralización es ésta, y que vaya por ahí.

Ahí hay un vacío muy grande, que en este momento, en países como el Ecuador, van a tener que asumirlo, como tuvieron que hacerlo en el caso boliviano, cuando el gobierno impulsó un proceso al que tuvieron que subirse, precisamente, los partidos, porque si no, se quedaban fuera del tren la de historia.

En segundo lugar, las propuestas que existen en cada caso son también diferentes. Hay propuestas, como se las ha calificado, de 'municipalistas', de 'estructuralistas', de propuestas intermedias, propuestas mixtas, etc. Hay diferencias muy significativas acerca de por dónde va la descentralización. ¿Qué es lo que se escoge en cada caso como el sujeto activo de la descentralización? ¿Qué espacio es el que va a desempeñar el papel fundamental?

En el caso boliviano, empezó siendo el municipio (un municipio que no existía); no existían los municipios territoriales, como los llamaron, sino simplemente municipios urbanos de algunas capitales departamentales y algunas ciudades de tamaño medio. Pero no existía el municipio en términos de jurisdicción territorial, dentro del ámbito que le correspondía de la sección de provincia, como es allá, o del cantón, como sería para el caso ecuatoriano y, por tanto, había que crear eso. Pero esta creación dejó un espacio intermedio vacío, el espacio departamental, que además había tenido un papel fundamental en términos políticos y de agregación de demandas sociales, sobre todo en la lucha contra la última dictadura de García Meza y la de Vildoso, en las que desempeñaron un papel fundamental los comités cívicos o regionales. Es decir, había un germen que no podía dejarse pasar y, por lo tanto, era necesario reconocer ese espacio también. Se logró una combinación relativamente adecuada del nivel municipal y un nivel intermedio, que es el nivel departamental. Si nos saltamos uno de éstos, puede quedar

una mesa medio coja y, por lo tanto, puede quedar un elemento de inestabilidad en lo que se constituya en el futuro.

En el caso colombiano, el término de la definición, en este aspecto del sujeto, tiene otra connotación que es interesante destacar. En todos nuestros países, y en casi todos los países del mundo, existen dos regímenes que coexisten, que conviven: un régimen de representación ciudadana, que por lo general es el régimen democrático, participativo, y un régimen de democracia representativa, que en el caso ecuatoriano son los municipios y consejos provinciales. Cada nivel de la división político-administrativa corresponde a una instancia de representación y, paralelamente, un casillero vacío de las parroquias, que no tienen una instancia de representación. La nueva Constitución dice que se llenarán con las juntas parroquiales de elección popular, pero todavía no hay una ley ni se conoce una elección para esto.

Junto a esto hay, normalmente, un régimen de delegación, desde el gobierno central hacia las instancias político-administrativas de la división del país. En nuestro caso constituyen, la gobernación y la jefatura política, a nivel cantonal y a nivel parroquial, es decir, la tenencia política que ahora se eliminó. Esta coexistencia de ambas funciones lleva a una superposición de funciones y de poderes, que en algunos de los casos ha sido tocado y en otros, no.

En el caso colombiano, esto se fue por el lado de eliminar, prácticamente en su totalidad, a la estructura de delegación, que antes era un régimen en donde el Presidente nombraba al gobernador y éste a los alcaldes, en una cascada de delegación de poder, digamos así; en este momento, todos los cargos son de elección popular y no queda un cargo de delegación desde el gobierno central.

El caso boliviano es diferente. El prefecto es delegado, pero trabaja con un consejo electo por nominación popular; por lo tanto, se combina la estructura de delegación con la de representación, otro elemento interesante en todo este aspecto, de cómo escoger, por dónde ir y cómo llegar a un equilibrio relativamente adecuado entre esas dos funciones.

Hay una discusión interesante. ¿Qué se puede transferir? ¿Qué no se puede transferir hacia los diferentes niveles? Por ejemplo: se puede o no transferir seguridad ciudadana, seguridad pública; se puede o no transferir relaciones internacionales; se puede o no transferir defensa. Hay una serie de elementos que se deben discutir y que es necesario considerar antes de tomar decisiones absolutamente fundamentalistas, como a veces son las que

alimentan a estos procesos y que no permiten ver adecuadamente la totalidad del panorama.

En términos de propuestas, hay una diversidad que requiere entenderlas precisamente en esa complejidad. Algo que no está en las reflexiones que hemos escuchado es si hay alguna vinculación en términos de los actores y las propuestas. Cuándo el actor es el gobierno central, ¿qué tipo de propuesta sale de ahí? Cuando son movimientos ciudadanos, ¿qué tipo de propuesta tienden a privilegiar? Es importante plantearse ese tipo de relación; sería interesante detectar esto.

Finalmente, hay un tercer elemento: los procesos que se han impulsado. En los procesos, en general, de los cuatro países que hemos escuchado, tres tienen una característica similar y uno difiere. La característica similar es que, en todos, los procesos la descentralización fueron un proceso unitario del país en su conjunto, no un proceso de regiones de ese país, que tendieran a llevar adelante un proceso autonómico y que dijeran: bueno, de aquí parte la descentralización, aunque hayan habido casos como el de Bolivia, donde Santa Cruz, en un determinado momento, planteó su autonomía. Y más adelante, cuando existe la ley de participación popular Tarija hizo lo mismo, aunque con menos éxito. A pesar de eso, no se conoce, propiamente, un proceso autonómico. El caso diferente es el de Ecuador. En este momento asistimos a un caso radicalmente diferente al de los otros, donde hay un movimiento autonomista, que es el que va a desencadenar el proceso de descentralización.

Estos tres elementos señalados dan para debatir muy largamente y deben conducirnos a preguntarnos: ¿por qué esta moda de la descentralización? ¿Por qué, en América Latina y en el mundo, se riega el tema de la descentralización? Se trata de un solo problema: que el sistema político y el administrativo se desfasaron con respecto a lo que pasa en la sociedad; que la sociedad caminó por un lado, mientras el sistema político-administrativo se quedó anquilosado en formas anteriores.

Recordemos a un autor que decía que, para entender al hombre, hay que estudiar la anatomía del mono. Si vemos un poco la anatomía de los antepasados, decimos: ¿por qué se hizo la división política-administrativa que tenemos? ¿Por qué se estableció el tipo de régimen que tenemos? Simplemente porque respondía a las condiciones de ese momento. Porque cuando se trazan límites que definen un departamento, una provincia o un cantón,

o como se llamen, se están reconociendo realidades económicas, sociales; fundamentalmente, realidades políticas, o sea, realidades de poder; se están reconociendo espacios diferenciados de distribución del poder, dentro de un territorio que constituye un Estado. Dado que la sociedad es dinámica, como un ser viviente, esa realidad tiende a cambiar y ese cambio se expresa como demanda de descentralización. Si tomamos por esta vía a la descentralización, deberíamos dejar de llamarla con ese eufemístico nombre de descentralización y llamarle más bien reforma del Estado, que es lo que verdaderamente es: mejor redistribución del poder. Porque no es un simple problema de reforma administrativa; siempre queremos dorar la píldora para que no se nos pongan medio nerviosas algunas personas, que tienen una visión de seguridad y de defensa. Entonces decimos que no vamos a cambiar sino sólo lo administrativo. Es una reforma fundamental de redistribución del poder, redistribución de recursos, redistribución de funciones, atribuciones y capacidades.

En este sentido, podemos entender que los caminos que se han dado en América Latina son caminos diversos, pero son, a la vez, caminos en los que no todos han tomado el rábano por las hojas, en el sentido de que no todos han abordado el tema como verdadera reforma del Estado.

Se ha hablado mucho de la vinculación de la descentralización con la participación, pero poco se ha hablado de la relación de la descentralización con la distribución del poder, como señalaba antes, o de la descentralización con la representación, dado que estamos en democracia representativa.

Aquí hay un cartel que dice participación ciudadana y no dice participación popular. Hay, pues, una diferencia grande. Cuando hablamos de participación ciudadana estamos hablando de participación en la gestión del poder; cuando hablamos de participación popular, generalmente, por lo menos en el Ecuador, nos referimos a la minga, que es una cosa que no significa participación.

Por este lado, las exposiciones que hemos escuchado nos dejan una serie de enseñanzas y, a la vez, una serie de preguntas. He querido destacar estas últimas y provocar, un poco, el debate que, supongo, continuará.





## Movimientos sociales y participación ciudadana

Fernando García\*

La descentralización y la participación ciudadana, desde la perspectiva de los pueblos y nacionalidades indígenas del país, en el transcurso de los últimos 20 años, tiene una presencia importante en la vida política.

Tres temas nos van a ayudar a reflexionar sobre estos planteamientos: una referencia muy rápida a los grandes momentos que ha tenido el movimiento indígena en los últimos 20 años, plantear las propuestas de descentralización y autonomía que han hecho en el transcurso de este tiempo y formular algunos retos para el futuro.

El movimiento indígena, en las dos últimas décadas, es un interlocutor político importante en la vida nacional, pues ha tenido participación destacada en este ámbito. No hay que olvidar que el movimiento indígena, en el Ecuador, hasta la década del sesenta, estuvo muy centrado en la lucha por la tierra y, después de esa época, se planteó una serie de temas nuevos y diferentes.

Los levantamientos indígenas, desde 1990, mostraron un novedoso planteamiento que desembocó en la convocatoria a una Asamblea Constituyente, para lograr algunas reformas en la Constitución vigente del país.

Otro hecho importante en el desarrollo de este movimiento fue su participación electoral, a partir del movimiento Pachacutic en las elecciones de 1996, a través de los cuales los movimientos indígenas se plantearon el acceso a los gobiernos locales.

---

\* Docente-investigador, Flacso-Sede Ecuador.

En esa elección, fueron designados algunos alcaldes indígenas que han trabajado durante estos años, así como un conjunto de funcionarios, concejales, consejeros y diputados que han tenido también una participación activa.

La caminata nacional por un Estado plurinacional, realizada en octubre de 1997, desembocó en la Asamblea Nacional Constituyente del pueblo y permitió llevar una propuesta a la asamblea que se reunió en 1998, sobre lo que pensaba el movimiento indígena respecto de los temas nacionales.

Estos elementos permitieron, con el transcurso del tiempo, que se llegara a la discusión en la asamblea de 1998 y se reconocieran tres temas planteados en la mesa de concertación previa a la asamblea: el reconocimiento del carácter pluricultural y pluriétnico del país (no se logró el reconocimiento del carácter plurinacional del país), además de los derechos colectivos dirigidos a los pueblos indígenas y negros del Ecuador.

Inmediatamente, se generó un avance importante en materia legal; en comparación con el conjunto de la región, el país, al menos desde las normas constitucionales, tiene un carácter especial, y se convirtió en referencia para el conjunto de los movimientos indígenas de la región y de los países andinos.

Hay tres hechos más que son decisivos: la negociación con el gobierno actual, en agosto de 1998, cuando se creó el Consejo Nacional de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador -CODENPE-; por su intermedio se posibilitó que la interlocución entre el gobierno y el movimiento indígena se mantuviera y oficializara, al mismo nivel de lo que fueron las conquistas anteriores.

Por otro lado, el levantamiento de marzo y de julio de 1999, cuando se discutió con el conjunto de movimientos sociales algunas propuestas sobre el mismo tema, y, por último, el congreso de la CONAIE que se desarrolló en noviembre de 1999.

Respecto a la propuesta, hay dos aspectos que mencionar. El Artículo 224 de la Constitución vigente dice: “El territorio del Ecuador es indivisible para la administración del Estado y para la representación política existirán provincias, cantones y parroquias, habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley”. Esto fue aprobado en la asamblea y es una norma constitucional que está escrita y que espera, obviamente, su aplicación y su instrumentación.

Además, dice, respecto a la competencia de los gobiernos seccionales, en el Artículo 228: “Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercitados por los consejos provinciales, concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración, para las circunscripciones territoriales, indígenas y afroecuatorianas”.

La definición de circunscripción territorial indígena que maneja la CONAIE “comprende la totalidad del territorio que ocupa y posee milenariamente una comuna o comunidades, pueblo y nacionalidades en donde desarrollan sus formas de vida, política, cultural y social, población mayoritariamente indígena, geográficamente determinada, dirigida por autoridades propias y con autonomía jurídica, política y administrativa”.

Este es el planteamiento sobre lo que se está discutiendo en este momento, por lo que es importante hacer dos reflexiones en este punto: por un lado, la dificultad que ya se ha visto dentro del movimiento indígena para aplicar esta definición de circunscripciones indígenas en la Costa y en la Amazonía, donde aparentemente habría más condiciones para hacerlo, ya que los grupos están más ubicados e identificados. Sin embargo, el grupo de indígenas de la Sierra, la mayoría de la población indígena del país, no tiene la misma condición; en muchos cantones y municipios del país, la población indígena está mezclada con la población no indígena, y esto dificulta su puesta en práctica.

De aquí surge un segundo punto que también está en discusión: ¿cuáles son los criterios de adscripción a las circunscripciones territoriales indígenas y negras? ¿Es el criterio territorial, el de pertenencia étnica, el de adscripción cultural o el de autoexclusión cultural? Éste es uno de los aspectos que está planteado en el país y que tiene que ser debatido.

Por último, hay tres o cuatro apuntes respecto a lo que puede pasar en lo adelante. En primer lugar, hay mucha expectativa. El país, en estos últimos años, ha estado muy concentrado, por lo menos desde el Poder Legislativo, en discutir el problema económico nacional, que todavía no se resuelve. Sin embargo, uno de los planteamientos que están en camino y que ya se está discutiendo es cómo concretar la legislación secundaria, que se desprende de las normas constitucionales, respecto del tema mencionado.

Hay un proyecto de ley en marcha y en discusión, denominado “Ley orgánica de pueblos y nacionalidades indígenas”, que abriría el debate sobre las circunscripciones territoriales, su significación y un conjunto de leyes es-

pecíficas para los diversos aspectos que plantea. Por lo menos, los derechos colectivos y este tipo de tratamientos especiales que tiene la Constitución, respecto de grupos indígenas y población negra.

El otro proyecto sobre la ley de juntas parroquiales rurales, desde el Tribunal Supremo Electoral, permitiría, de alguna manera, un poco como emulación de la experiencia del Estado de Oaxaca, en México, la posibilidad de que las autoridades locales, en áreas indígenas, fueran nombradas con mecanismos propios de elección que siempre se han mantenido, al renovar el mismo proceso electoral y el de participación ciudadana.

Otra interrogante es ésta: ¿qué relación tendrán las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas con los gobiernos locales y municipales? ¿Cómo se establecerá este tipo de organismos, de funciones y de relaciones? Es una órbita legal que tampoco está debidamente debatida.

Una última propuesta válida: el movimiento indígena no ha dejado de lado la propuesta de la plurinacionalidad, a pesar de que no fue aprobado por la Constitución. El planteamiento, sin embargo, sigue planteado. Se trata de una concepción que no va, en ningún momento, contra la integración del Estado. Está señalado en la Constitución, incluso, al comienzo de los derechos colectivos, que el país es uno solo, unitario, soberano, etc., por lo que esta propuesta de la plurinacionalidad se mantendrá.

Finalmente, me parece importante plantear el tema desde la perspectiva de lo que he visto en el movimiento social indígena en el país; qué niveles de representación tendrán estos sectores en las instancias del Estado central o en lo que quedará de él, como decía Felipe Burbano.

Estas reflexiones plantean una propuesta desde la participación ciudadana y la participación de los movimientos sociales, en lo que sería la propuesta de la descentralización en el país.

## La descentralización y el Estado unitario

Abelardo Pachano\*

El tema de la descentralización y la experiencia, en el caso ecuatoriano, son nuevos. El debate público está en sus inicios y requiere de un profundo intercambio de opiniones para poder llevarlos a la práctica.

Se cree, vale advertir, que con la descentralización se resuelven los graves problemas de la distribución de ingresos, los nudos gordianos que constituyen puntos fundamentales en las distintas regiones del país, puesto que han encontrado enormes dificultades para cumplir sus anhelos y sustentar, con la descentralización, el desarrollo de un país con recursos suficientes, acciones eficientes para conseguir un bienestar colectivo mucho más elevado.

Para iniciar una intervención sobre descentralización y utilización de recursos fiscales, hay que señalar que, para muchas personas, la distribución de los recursos, como una asignación mucho más automática a las provincias, a los cantones, a las parroquias, constituiría una suerte de panacea a la solución de sus problemas regionales, provinciales, locales y parroquiales; lamentablemente, aquí hay una falacia de construcción, porque lo que el país puede descentralizar es su escasez de recursos.

Una sociedad constituye un todo. Un país no puede distribuir lo que no dispone; un programa de descentralización debe partir de la premisa de buscar recursos que permitan ser distribuidos para que se puedan resolver los problemas fundamentales que tiene la colectividad en sus distintas regiones.

---

\* Economista, Ecuador.

Las disposiciones que contiene la Constitución Política del Ecuador en sus Artículos 225 y 226 llevan al meollo de la temática de la descentralización; vale la pena resaltar esta normatividad, porque está construida sobre la base de preservar, en primer lugar, un Estado unitario; en segundo lugar, una organización estatal a través de la que se pueda conseguir una reducción de las enormes diferencias regionales, de las grandes desigualdades de carácter social y darle al país un nivel de equidad económica y social mucho mejor del que tiene.

En este sentido, la política de distribución y de descentralización plantea algunas premisas fundamentales que deben cumplirse.

La desconcentración debe ser simultánea en los campos de las funciones, las atribuciones de las competencias, las responsabilidades y los recursos y, como bien señala el Artículo 226, la descentralización no podrá hacerse sobre la base de transferir competencias sin sus recursos correspondientes, ni tampoco transferir recursos sin las correspondientes competencias.

Con el propósito de fortalecer el valor unitario del Estado, excluye de los procesos de descentralización los temas de la defensa nacional, la seguridad externa e interna, la dirección de política exterior y las relaciones internacionales, y aquí vienen dos capítulos sumamente importantes: la política económica y tributaria del Estado, la gestión del endeudamiento externo y aquellas otras que especifique la propia Constitución.

Cuando se habla de descentralización de recursos fiscales, se debe partir de la premisa fundamental que ello conlleva, necesaria e insustituiblemente: también la descentralización de las distintas competencias y responsabilidades. ¿De qué estamos hablando? De descentralizar salud, educación, bienestar social, servicios básicos como agua potable, alcantarillado, transporte; en cierta medida, es posible descentralizar algo de la seguridad interna y también descentralizar el costo en que incurre el Estado, para construir las infraestructuras básicas de este tipo de servicios, es decir, parte del servicio de la deuda pública.

Cuando se habla de descentralización de los recursos fiscales, se debe aceptar que eso va de la mano con la entrega de las responsabilidades operativas, de control, de manejo de todas las áreas que he señalado, y esto para que entendamos perfectamente que nosotros, como Estado, no podríamos ni siquiera pensar en una descentralización exclusiva de recursos que no tenga, como contraparte, la asunción de responsabilidades adicionales a las

que cada una de las distintas organizaciones provinciales, locales o parroquiales tienen en el momento actual.

Hay que dejar bien en claro que, cuando se aborda el tema de la descentralización, el problema de las finanzas públicas persistirá e, incluso si no lo sabemos manejar con la equidad que requiere, con la consistencia que ello demanda, podría agravarse, en perjuicio del bienestar colectivo de todos los que conforman nuestra sociedad.

Los procesos de transferencia de responsabilidades deben descansar en dos grandes principios que aseguran el cumplimiento de los objetivos que busca la descentralización: elevar el nivel de bienestar de las colectividades y mejorar el nivel de eficiencia de las organizaciones locales y provinciales.

Estos dos elementos son: primero, un tema citado de manera reiterada en los diferentes estudios que se han realizado; se trata de la construcción de una ciudadanía que sea capaz de guiar, supervisar y controlar el manejo de las políticas de descentralización, y segundo: la institucionalidad que permita que estos procesos de descentralización se lleven a cabo con el nivel de eficiencia que éstos requieren.

Si no se cuenta con estos dos elementos fundamentales, si uno de los dos falla, los programas de descentralización tienen un horizonte de resultados sumamente limitados. ¿Qué puede ocurrir, entonces, en un programa de descentralización de recursos fiscales? Simplemente que, en lugar de alcanzar los objetivos que se buscan, se tenga en la estructura y en la distribución de los recursos una desorganización estatal mucho más compleja, mucho más difícil y descoordinada de la que tenemos en el momento actual.

¿De qué estamos hablando? De la necesidad de disponer de organizaciones municipales, provinciales, de órganos de gobierno regional y parroquial que sean eficientes, estables, que puedan cumplir con las responsabilidades adicionales que se les va a encargar, como consecuencia de los programas de descentralización empeñados.

Los programas de descentralización cuentan con una base constitucional suficiente, solvente, clara, consistente, para trasladar responsabilidades, funciones y recursos a quienes estén capacitados o deseen llevar adelante, de forma responsable, sus labores en los campos que la Constitución permite para descentralizar las labores del Estado.

Hasta el momento, ¿qué ha hecho el Estado ecuatoriano en descentralización? Cada año, entregar a los organismos provinciales y regionales,

aproximadamente, el 14% del presupuesto del Estado, cifra que es muy similar, ligeramente inferior, al gasto nacional en todo el rubro de educación y cultura. Este 14% de aporte del presupuesto a los organismos municipales y regionales, excluye:

- Las contribuciones directas a aquellos organismos que tienen el carácter de regional o que corresponden a más de una provincia,
- El servicio de la deuda pública incurrida por el Estado para llevar adelante obras de carácter local, contratadas tanto por el Estado como por los organismos locales y luego asumidas por parte del Estado,
- Las asignaciones de la defensa específicas en su organización de Junta de Defensa Nacional.
- Las obras directas que administra el Estado y que ha asumido por fallas, falencias o debilidades de distintos municipios que no cumplen con las distintas tareas que deben ser desarrolladas, para atender las necesidades de toda la comunidad.

El Estado ecuatoriano, en muchos casos, realiza labores directas de agua potable y alcantarillado en distintos cantones del país, como una forma adicional de dar asistencia y resolver los problemas que tienen las comunidades.

La contribución que hace el Estado a los distintos organismos regionales representa el 67% de los ingresos totales que tienen todos esos organismos. Apenas el 33% de los ingresos que tienen los municipios del país son producto de su esfuerzo tributario directo. El 67% de los ingresos corresponde a contribuciones recibidas por parte del Estado ecuatoriano.

Si se analiza la eficiencia municipal, con excepción de tres grandes municipios en el país –Guayaquil, Quito y Cuenca–, los demás organismos municipales demuestran una estructura financiera sumamente frágil; ninguno de ellos cubre con su esfuerzo propio ni siquiera los gastos corrientes que demanda la administración municipal; peor aún pensar que puedan generar algún grado de superávit para destinar recursos a la construcción de la infraestructura básica o fundamental para resolver los problemas que tienen las distintas municipalidades.

La fragilidad institucional que tiene la organización municipal en el país es enorme. La mayoría de los municipios, y en este caso, con excepción del municipio de Guayaquil, que tiene un excedente de ingresos propios para cubrir sus gastos corrientes, y del municipio de Quito, que podría sobrevi-



vir con su operación diaria, todos los demás municipios del país, si no recibieran asistencia estatal, no podrían siquiera cubrir con su operación diaria.

Los programas de descentralización están destinados a cubrir las necesidades de desarrollo de las regiones y de las capitales de provincia y cantones del país; incluso, a atender su profunda debilidad financiera, su incapacidad para mantener con vigencia el aparato municipal que corresponde a cada uno de los distintos cantones del país.

En este sentido, la temática de la descentralización, al considerar los dos grandes elementos que se requieren para poder llevarla a la práctica, tanto el concepto de ciudadanía como el de institucionalidad, si no la meditamos profundamente, puede ser, en lugar de un mecanismo de mejoramiento del nivel de bienestar de la colectividad, una nueva decisión frustrante en la búsqueda de una colectividad mucho más equitativa.

El análisis respecto de la institucionalidad es muy importante, porque el nuevo eje fundamental sobre el que descansará la organización política y de administración pública será el municipio. De su gran fortaleza, o de su enorme debilidad, se desprenderá la capacidad para administrar salud y educación para ofrecer los servicios básicos, para atender las necesidades esenciales de la colectividad, y ya no depender de las entregas de recursos que haga el gobierno central.

¿Cuál será la situación de una colectividad que, al recibir recursos suficientes para atender ese tipo de obligaciones, mediante la transferencia que le hace un programa de descentralización, fracase en su manejo? ¿Acaso el proceso podría revertirse? ¿Habría alguna forma de devolverle a la colectividad la capacidad para que pueda tener estos servicios de una forma más eficiente, más regular, más adecuada a lo que constituye la atención de sus propias necesidades? ¿O habremos incurrido en un proceso que, en lugar de darnos una solución a un problema de carácter operativo, básicamente de atención, a lo que debe ser el manejo de la comunidad, constituya una nueva frustración de carácter colectivo?

Para finalizar, haré una breve reflexión respecto a la propuesta de las autonomías, que está en discusión en el país. Tiene su origen en la provincia del Guayas; por la forma que está construida, es una propuesta que podría ser generalizada para todas las provincias del Ecuador. La forma cómo se está planteando esta consulta popular de carácter provincial traerá una respuesta masivamente favorable; nadie espera que se den respuestas negativas

a unas formulaciones que ofrecen a la colectividad del Guayas y a las colectividades de las distintas provincias la solución de todos sus problemas.

Si el Estado entrega el 50% de todo lo que recauda a cada una de las provincias, y se le deja sólo el remanente para el manejo del gobierno central, esta fórmula, que podría generalizarse, lo único que va a hacer es desuartizar toda la organización presupuestaria nacional y a crear un problema extremadamente complejo en el manejo de las finanzas públicas.

Un ejemplo dentro de la organización actual. El Estado ecuatoriano entrega, con cifras de 1998, 313 millones de dólares a los municipios y 135 millones de dólares a los consejos provinciales. En definitiva, son 450 millones de dólares como contribución del Estado ecuatoriano al funcionamiento, a la cobertura de necesidades de los municipios y consejos provinciales del país. Esto representa el 14% del presupuesto del Estado o, aproximadamente, el 2,8% del PIB. Guayas y Pichincha son las provincias que recaudan cerca del 80% de los tributos nacionales y ellas reciben, actualmente, en conjunto, entre municipios y consejos provinciales, 170 millones de dólares. Con la propuesta que está sometida a la consulta popular y al suponer que las cifras que disponemos para 1998 se mantienen, en el futuro ambas provincias recibirían, en lugar de los 170 millones de dólares, 500 millones de dólares, es decir, una cantidad entre ellas superior a todo lo que el Estado ecuatoriano venía entregando a las 21 provincias del país.

¿De qué fuentes se va a financiar la entrega de semejante cantidad de recursos? La única forma de entender una propuesta de esta naturaleza es que el Estado ecuatoriano les va a transferir a los municipios de Quito, Guayaquil, Daule, Samborondón, Mejía y Santo Domingo todas las responsabilidades educativas, de salud, de mantenimiento de vías, de servicios básicos y, además, les va a pedir que, en función de lo que hayan utilizado cada uno de ellos, el endeudamiento público, paguen el servicio de esa deuda, porque de otra manera no podría construirse un programa de descentralización, en donde la organización de las finanzas públicas se mantenga razonablemente saludable.

Si no se aplica lo que está en este momento en discusión, que es la propuesta de la provincia del Guayas, sino la propuesta del movimiento Fuerza Ecuador, no sólo que no van a recibir 500 millones de dólares, sino que, entre Guayas y Pichincha, se llevarán 660 millones de dólares, es decir, cuatro veces lo que están recibiendo en el momento actual.

¿A costa de quién? De las demás provincias del país. Para que los números cuadren, la concentración de recursos tendrá lugar en Pichincha, en Guayas y algo en Azuay; las demás provincias les van a ver la cara a las tres, porque el resultado neto de una distribución de esta naturaleza sería negativo.

Si pidiésemos, al resto de provincias, que contribuyeran con el 50% de lo que recaudan en nombre del gobierno nacional, habría provincias que, en el Oriente ecuatoriano, por ejemplo, recaudarían casi cero en IVA, casi cero en impuestos a la renta y cero en el CIE (impuesto a los consumos especiales).

En lugar de recibir los recursos que actualmente están percibiendo, van a tener que devolverle al Estado ecuatoriano recursos, como consecuencia de un sistema de distribución de esta naturaleza.

Un programa de descentralización de este tipo debería ser justo, puesto que iría a construir un Estado unitario mucho más equitativo y estable. Se puede creer que el Ecuador puede manejar un problema de esta naturaleza sin un costo económico y un costo social sumamente enorme. ¿Será posible llevar adelante un programa de descentralización con estas características; acaso no habrá que pensar, incluso, en el cambio de la organización política fundamental del país? ¿Cómo vamos a dirimir competencia y a entregar responsabilidades entre los municipios y los consejos provinciales? ¿De qué forma vamos a incluirles en éstos a las organizaciones de carácter regional?

La temática de la descentralización es demasiado seria como para que improvisemos. Se trata de un aspecto que merece una atención especial y las decisiones deberán a fortalecer la comunidad; construir medios con los cuales la dirección política y la comunidad tengan contactos estrechos, pero no se puede partir de propuestas o ideas que lo que hacen es desarticular, precisamente, la estructura unitaria del Estado.



## **Descentralización de competencias: análisis comparativo**

Jonas Frank\*

### **El estado de la descentralización en América Latina**

Con la primera elección directa de alcaldes de Costa Rica, a mediados de 2000, se terminará la primera etapa de la descentralización en América Latina. A partir de esa fecha, en todos los países de la región los gobiernos municipales se constituirán mediante elecciones directas. Aunque quedan pendientes reformas, similares para una serie de diferentes gobiernos intermedios, se puede decir que la descentralización política que ha caracterizado esta primera etapa, en muchos casos, aumentó la representatividad de los gobiernos locales.

Muchas de estas reformas han sido acompañadas de una descentralización fiscal y administrativa, y la experimentación ha sido otra característica del proceso, hasta la fecha. Después de haber culminado la primera fase y quizás la más visible, existen, paralelamente, experiencias positivas y negativas desde las que se puede afirmar que América Latina, ahora, enfrenta retos mayores: un trabajo detallado de implementación de la descentralización administrativa y fiscal y, en algunos casos, de corrección de los errores cometidos. De ahí que surja la impresión errónea de que el proceso se ha detenido, en vista de que, en la actualidad, no goza de condiciones marco muy favorables para sus futura aplicación y profundización.

---

\* GTZ.

Parte de esta implementación formará un componente poco analizado hasta la fecha, que consiste en la descentralización de competencias. Es, por tanto, de interés, evaluar las experiencias que se han dado en este ámbito en los países de la región andina.

Una investigación de esta primera etapa de la descentralización en América Latina revela que el debate no ha relacionado el tema de la transferencia de competencias con la estructura del Estado. Esto se debe a que el proceso, inicialmente, ha sido de carácter exclusivamente municipal y después entró en debate al nivel intermedio. Lo que está ausente en el debate es poner la descentralización en el contexto de todos los componentes del Estado, sus niveles y entidades, al considerar los impactos que tienen estas reformas sobre el conjunto de su estructura.

### **Análisis comparativo de la descentralización de competencias**

La descentralización de competencias puede darse hacia “arriba”, es decir, desde el nivel nacional hacia un nivel supranacional, y, por otro lado, hacia “abajo”, es decir, al transferir responsabilidades hacia los niveles subnacionales. El análisis comparativo presentado a continuación toma en cuenta esta doble dinámica.

### **Descentralización hacia el nivel supranacional**

Dentro del contexto de globalización, los diferentes Estados están experimentando una transformación importante, que consiste en la pérdida de competencias hacia un nivel supranacional. En la región andina, si bien la Comunidad Andina de Naciones (CAN) tiene treinta años de existencia, la transferencia de competencias a esta organización no ha sido muy significativa.

No es, por tanto, comparable esta descentralización supranacional con la que ha experimentado Europa dentro del proceso de construcción de la Unión Europea, que aplica un modelo en el que resalta la importancia del segundo nivel, los diferentes Estados europeos. De esta manera, se crea un sistema de administración en el cual las políticas y normas son compartidas,

mientras que la ejecución se realiza de forma descentralizada, bajo el principio de subsidiariedad. Sin embargo, existe mucho potencial para que la transferencia hacia la CAN pueda adquirir más importancia en el futuro, de manera que la discusión ya no gire, casi exclusivamente, alrededor de la descentralización hacia niveles subnacionales, como ocurre actualmente.

### **Descentralización hacia niveles subnacionales**

En la región andina, el proceso más significativo de descentralización ha sido dirigido hacia niveles subnacionales. Si se intenta una sistematización de las experiencias, se pueden encontrar, al menos, cuatro diferentes formas de descentralización de competencias: una de tipo uniforme, una de carácter flexible, un sistema que cuenta con un mecanismo de interlocución y un sistema que cuenta con una política nacional orientadora. Muchos de los países comparten componentes de las diferentes formas señaladas.

#### *Sistemas uniformes:*

Los sistemas uniformes de descentralización ocurren generalmente en los países donde la voluntad política para llevar adelante el proceso es muy alta. Son uniformes respecto a dos criterios: en primer lugar, de *iure* no asumen la descentralización como proceso, y, en segundo lugar, no dan cabida al principio de la flexibilidad para que los entes receptores puedan asumir las nuevas competencias de acuerdo a su capacidad. Por tanto, el peligro de crear una descentralización impositiva está siempre latente. Como ejemplos dentro de un esquema de descentralización uniforme cabe mencionar a Bolivia, Colombia y Perú.

El caso más reciente de descentralización en América Latina es el de Bolivia. Frente al peligro de parálisis del proceso de transferencia visto en otros países de la región, Bolivia optó por la transferencia uniforme de competencias y recursos a los municipios, e ignoró los principios de flexibilidad y gradualidad. En la práctica, sin embargo, ha sido aplicada de forma paulatina, justamente por la diversa capacidad de gestión municipal. Las reformas actuales se dirigen hacia un mayor vínculo del nivel intermedio (departamentos) con los municipios.

La misma estrategia uniforme fue aplicada en Colombia, con la consecuencia de que ciertas competencias transferidas desde el gobierno central hacia los municipios debían ser administradas posteriormente por los departamentos. Hoy en día, se percibe una heterogeneidad administrativa dentro de cada departamento, dado que algunos municipios administran ciertas responsabilidades y otros no.

Es una tarea difícil evaluar la transferencia de competencias en el Perú, ya que es quizá el único país en la región que, en la actualidad, da señales de un proceso inverso de centralización. Sin embargo, el intento fracasado de regionalización, iniciado a partir de 1986, también se caracterizaba como una transferencia de competencias uniforme hacia los departamentos.

#### *Sistemas flexibles:*

Los sistemas flexibles se construyen sobre la voluntad mutua, tanto del transfiriente como del receptor, para llevar adelante la descentralización. Como expresión de esta voluntad, generalmente se usa un convenio como instrumento jurídico. A diferencia de los sistemas uniformes, esta estrategia permite tomar en cuenta tanto la capacidad de gestión, en algunos casos reducida, como la gradualidad en el tiempo, lo que garantiza máxima flexibilidad en la aplicación.

Sin embargo, transcurrida la primera fase de la descentralización en América Latina y en la región andina, se percibe que esta estrategia guarda, en sí, ciertos peligros. En primer lugar, el principio de la progresividad es muchas veces perjudicado, porque no siempre existe en ambas partes la voluntad para llevar a cabo el proceso. Por tanto, la inseguridad, la impredecibilidad, la descoordinación y hasta la parálisis del proceso caracterizan, hoy en día, en gran parte, a los sistemas flexibles.

Otro peligro inminente de una estrategia flexible consiste en la creación de desigualdades respecto a las competencias entre gobiernos locales y el gobierno central, porque permite a cada uno organizarse como crea conveniente. Los centralismos dispersos que caracterizan a muchos países de la región están en peligro de potenciarse constantemente. Esto trae consigo que los costos administrativos, que suelen aumentar en las fases de transición, no pueden bajar porque el Estado está obligado a mantener una administración sobredimensionada. Esto se debe al hecho de que, mientras haya un só-



lo gobierno local que no asuma una cierta competencia, el Estado tiene que seguir prestando estos servicios simultáneamente, también desde niveles superiores.

La desventaja más grande de los sistemas flexibles es, sin embargo, que se basan en el poder de negociación de las partes. No gozan de la misma posición un municipio pequeño y uno grande – al seguir la lógica predominante –, aunque tengan la misma voluntad para asumir competencias. Esto causa una brecha creciente entre los gobiernos locales con posibilidades para la descentralización y los que no las tienen, aspecto que será retomado más adelante.

Este sistema lo aplica, por ejemplo, Venezuela, que es, además, el Estado pionero en América Latina para establecer convenios para la transferencia de competencias. Es un caso interesante, porque aplica también el mecanismo de interlocución, señalado en el siguiente capítulo.

Ecuador también aplica una estrategia flexible, ya que la Ley de Descentralización y Participación Social prevé los convenios como mecanismo principal de transferencia. Salvo en algunos casos, la frustración del proceso es general, porque se basa, justamente, en la voluntad mutua de las partes que, sin incentivos para la descentralización, es baja, tanto en el poder central como en los gobiernos subnacionales.

#### *Interlocución:*

El caso de Venezuela se destaca tanto por el mecanismo flexible de los convenios entre el gobierno central y los Estados, citado anteriormente, como por un proceso de descentralización que cuenta con una instancia de interlocución. Esta función es asumida por el Senado, que tiene la facultad de influir significativamente en el complejo proceso de negociación y de tramitación.

Por ejemplo, el Gobernador de un Estado debe obtener la opinión de la Asamblea Legislativa Estatal para la recepción total o parcial de una competencia concurrente. Por otro lado, el Presidente, previa autorización del Senado, tiene también la facultad de proponer la transferencia de competencias. Es obligatorio elaborar un programa de transferencia que debe ser aprobado ante el Senado, y la práctica demuestra que este procedimiento se ha convertido en un cuello de botella para la descentralización, debido a in-

tereses políticos. Por otra parte, el mecanismo de interlocución puede muy rápidamente institucionalizar la falta de confianza en la capacidad de gestión de los entes receptores aunque, en muchos casos, la capacidad del nivel central no es mayor que la de los subnacionales.

*Política nacional:*

Una cuarta estrategia que empieza a perfilarse es la de realizar la transferencia de competencias con base en una política nacional de descentralización y desconcentración, expedida por parte del gobierno nacional. En el Ecuador, se está diseñando una política que se convertirá en una guía para el proceso. Sus lineamientos serán sometidos a consulta permanente con los actores relevantes, para garantizar su aplicabilidad. Con relación a la descentralización administrativa, esta política nacional contará con una propuesta sobre la reorganización de 120 competencias, aproximadamente, en la cual se combinan ambos procesos –de descentralización y de desconcentración– en forma paralela. Una vez acabada su formulación general, la política nacional tiene el potencial de convertirse en una estrategia exitosa y novedosa para América Latina.

### **Retos y futuras líneas de acción**

Con base en un análisis de las experiencias señaladas, se pueden plantear tres retos y futuras líneas de acción para la descentralización de competencias en América Latina:

*Relacionar descentralización de competencias con la estructura del Estado.* Esta idea debe tomar en cuenta dos ámbitos de acción: en primer lugar, redescubrir las ventajas comparativas que brindan los diferentes niveles de la estructura global del Estado y, en segundo lugar, jugar, dentro de este marco, con las variables de las competencias exclusivas y concurrentes (compartidas). Esto permite jerarquizar funcionalmente los niveles del Estado y relacionarlos entre sí dentro de sistemas nacionales de gestión para cada competencia.

Adicionalmente, este estándar mínimo de competencias descentralizadas, que aprovecha las ventajas de los sistemas uniformes, se lo podría com-

binar con mecanismos flexibles de transferencia de competencias. En este sentido, la recepción de todas las demás competencias y atribuciones podría realizarse al respetar la voluntad y la capacidad de las partes, mediante convenios.

*Hacia la institucionalización de las relaciones intergubernamentales.* El esquema planteado anteriormente depende, en gran parte, del funcionamiento permanente y continuo entre los niveles del Estado. En este sentido, se debe plantear el tema de una institucionalización de las relaciones intergubernamentales, sobre lo cual, lamentablemente, se perciben pocos esfuerzos en la región.

Bajo esta óptica, el caso español es un excelente ejemplo de cómo el tema de la transferencia de competencias ha sido un catalizador para institucionalizar las relaciones intergubernamentales. Inicialmente, la transferencia de competencias se realizaba en el marco de negociaciones en comisiones sectoriales mixtas entre las comunidades autónomas y el gobierno central. Pero una vez comprobada su utilidad, éstas han permanecido después de que la mayor parte de las transferencias ha sido acabada. Hoy en día, institucionalizan las relaciones intergubernamentales no sólo en el ámbito administrativo, sino también en el político y el fiscal.

Desde este punto de vista, las relaciones intergubernamentales ponen el tema de la descentralización en un contexto más general y buscan el ajuste permanente del Estado a las condiciones de contexto. Mientras que la descentralización puede ser un fenómeno transitorio, las relaciones intergubernamentales dentro de un Estado son permanentes. Esto facilita, por ejemplo, la aplicación de procesos simultáneos de descentralización y centralización, necesarios en algunos casos.

*Hacia una descentralización redistributiva y solidaria, pero en términos administrativos.* En la descentralización fiscal, la redistribución y la solidaridad son principios aceptados en forma general. Al analizar este criterio, es necesario aplicarlo también en el ámbito administrativo, en el contexto de la descentralización de competencias. Éste apunta a que no sólo se redistribuyan las competencias dentro del Estado, sino que se diseñen mecanismos que permitan que los gobiernos locales menos capaces, los menos interesados o los que tengan menos capacidad de negociación puedan beneficiarse de gobiernos que muestren características más alentadoras.

Esto garantizaría que se aplicara el principio de solidaridad porque, como habíamos manifestado, la brecha entre gobiernos locales exitosos, que disponen de los mecanismos para impulsar su propio desarrollo –entre ellos la descentralización– y los que no pueden, se está incrementando constantemente. Quizás las mancomunidades entre gobiernos locales –ya existen experiencias alentadoras en la región– se podrán convertir en una forma de organización que permita enfrentar estos desafíos de manera asociada, solidaria y generalizada.

### Bibliografía

Consejo Nacional de Modernización (CONAM)

1998 *Política Nacional de Descentralización* (borrador). Quito.

De la Cruz, Rafael

1993 “Venezuela”, en *Workshop on the Decentralization Process*, Bern, Switzerland, 20-23, April, 1993, Documentation, Vol.II, United Nations Development Programme, Management Development Programme, New York, pp.82-104.

1996 “Federalismo a la Venezolana; las principales reformas legales para la descentralización entre 1989 y 1994”, en *Autonomía local, descentralización y desarrollo municipal en América Latina*, IULA/CELCADEL. Quito, pp.157-168.

Han Kim, Sung

“The Political Process of Decentralization in Peru, 1985-1990”, en *Public Administration and Development*, Vol.12, pp.249-265.

Ortega, Luis.

1998 “Las Alternativas de Descentralización Autonómica”, en *Leviatán*. No. 74. Invierno, pp.29-44.

Rojas, Fernando

1993 “La descentralización fiscal en América Latina, peculiaridades políticas, organizacionales y fiscales”, en *Descentralización en América Latina y su Financiamiento*, Informe del Seminario celebrado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 3-5 de noviembre, Naciones Unidas, CLAD, pp. 61-97.

Thedieck, Franz y Eduardo Buller

1995 “Descentralización de la Administración del Perú”, en Programa de Gestión Urbana (ed.). *¿Descentralizar en América Latina?*, Serie Gestión Urbana, Vol.3. Quito, p.195-236.

Velásquez, Fabio

1995 “La Descentralización en Colombia: Antecedentes, Desarrollos y Perspectivas”, en Programa de Gestión Urbana (ed.): *¿Descentralizar en América Latina?*, Serie Gestión Urbana. Vol.3. Quito, p.237-312.

Ley Especial de Descentralización y Participación Social.  
Quito. Ecuador. 1997.

Ley de Participación Popular. La Paz. Bolivia. 1994.

Ley 60. Colombia.



## Contexto público de la descentralización en el área andina

Mario Solezzi Ch.\*

Las ponencias que hemos escuchado plantean el tema de la descentralización en el contexto de la globalización por la que pasan nuestras sociedades. Encontramos que hay oportunidades y riesgos que apuntan, en general, a un fortalecimiento de la autonomía local.

En el caso del Perú, debo reconocerlo con pesar, no vivimos una experiencia similar. A contracorriente de lo que ocurre en el mundo, y en el área andina en particular, la descentralización se congeló en mi país con el autogolpe de Estado del ingeniero Alberto Fujimori.

El 6 de abril de 1992, el gobierno promulgó el D.L. 25418, que acabó con las asambleas regionales, los consejos regionales y las presidencias regionales, elegidas todas ellas por voto popular. La posterior restauración del orden constitucional fue solamente parcial con la convocatoria a un congreso constituyente.

Los gobiernos regionales pasaron a ser gobernados y administrados por comisiones transitorias de administración regional (CTAR), que hasta el presente continúan en ejercicio. El fin súbito de las autoridades regionales ha significado un claro paso atrás en el proceso de participación ciudadana y de gobierno democrático en el país.

Lo que hoy existe, si me permiten usar la figura, es una administración y una presencia del Poder Ejecutivo 'descentralizada' en la toma de decisio-

---

\* Ex secretario municipal de Desarrollo Urbano de Lima Metropolitana y ex alcalde de Barranco. Investigador del programa urbano de Desco, Perú.

nes. Me explico: el Presidente de la República, con gran tenacidad, capacidad de trabajo y presencia múltiple, viaja permanentemente a decenas de localidades grandes y pequeñas, en la Costa, la Sierra o la Amazonía. En estas visitas a distritos, provincias, comunidades campesinas y asentamientos humanos de distinto rango, el Poder Ejecutivo evalúa, prioriza, decide, invierte, etc., y asume el papel que corresponde a las autoridades locales, a las organizaciones de la sociedad civil y a los pobladores en general.

Lo que se llama descentralismo, en el Perú, es un populismo autoritario y paternalista que se ejerce activamente, sin respetar las autonomías locales.

Los principales afectados de esta forma de gobierno son, ciertamente, los gobiernos locales, a los que constantemente se les resta autonomía, funciones y recursos que son asumidos por el gobierno nacional, por el Poder Ejecutivo, el Ministerio de la Presidencia y por el propio Presidente de la República.

### **Una experiencia valiosa de participación ciudadana**

Pero, felizmente, existen experiencias importantes que compartir en el ámbito de la participación ciudadana. Por ejemplo, el municipio de Villa El Salvador, distrito de algo más de 300 mil habitantes, ubicado en el área metropolitana de Lima, que durante este año está viviendo una experiencia muy valiosa. Se trata de la formulación de un plan integral de desarrollo participativo mediante la presencia activa de sus ciudadanos.

Esta experiencia de participación ciudadana se ha hecho, en síntesis, a partir de enero de 1999, al seguir los siguientes pasos:

- Convocatoria a los vecinos y organizaciones de todo tipo del distrito para trabajar en reuniones de concertación o mesas de trabajo, por sectores y por áreas territoriales, la problemática específica.
- Como resultado de este trabajo, al cabo de más de 200 reuniones, se obtuvo diagnósticos y propuestas, así como la formulación preliminar de proyectos prioritarios para Villa El Salvador. Estos documentos se refieren a temas tales como salud, seguridad ciudadana, institucionalización de mecanismos de participación, educación, jóvenes, mujeres y micro



empresarios, por mencionar sólo algunos ejemplos. Además, otros documentos, trabajados por áreas territoriales, plantean propuestas para diversas zonas dentro del distrito.

- Reunión general de debate y de síntesis de los documentos trabajados. Esta gran asamblea, llamada cónclave, sirvió para que, en julio, una comisión elegida por la asamblea y apoyada por técnicos del municipio y ONGs preparara un documento síntesis en el que se plantean las grandes líneas estratégicas y los principales objetivos.
- En noviembre, se cumplió una jornada cívica de consulta ciudadana, en la que todos los residentes mayores de 16 años votaron la consulta y señalaron la prioridad de los objetivos de desarrollo distrital. Como resultado de la consulta, Villa El Salvador cuenta ahora con una imagen objetiva aprobada por el 84% de casi 50 mil votantes y una lista ordenada de prioridad de los objetivos hasta 2015.
- La tarea pendiente es la puesta en práctica de las demandas vecinales. Esto significará la aprobación de un presupuesto municipal participativo, en el que las autoridades locales se comprometen a adecuarlo a los lineamientos y objetivos expresados por los vecinos de Villa El Salvador. Igualmente, de manera análoga al compromiso municipal, las organizaciones e instituciones locales de la sociedad civil y del Estado ajustarán sus planes y proyectos en perspectiva para acercarse a la visión de 2015.

### **Reflexiones finales**

- Si bien en el Perú no hay un proceso de descentralización, las dinámicas de un mundo globalizado están produciendo reacciones, desde los espacios locales, que reclaman autonomía y participación ciudadana.
- La 'localización' como definición estratégica en la competencia de las ciudades, las regiones o los pueblos en el mundo global, por obtener un mejor posicionamiento, conduce a reconocer posibilidades para fortalecer la participación ciudadana. El fortalecimiento de los espacios locales se proyecta, hoy más que antes, como el escenario para ser exitosos en la competencia real y virtual de los intereses locales en los marcos ciudadanos, regionales, nacionales y subregionales.
- La ciudadanía, en nuestros países, requiere ser entendida de una mane-

ra propia, que incluye el reconocimiento de los aportes de las experiencias históricas y los valores culturales autóctonos, que incluyen formas propias de institucionalidad, participación y hasta de prácticas democráticas.

- Es posible consolidar la descentralización, si es que viene acompañada de imágenes objetivo o visiones de futuro. La suma de estas propuestas será un elemento clave para consolidar las identidades locales, pero principalmente la identidad nacional (que articula sociedad y cultura sobre una estructura económica en un territorio).
- A partir de lo local, que es el nivel de identidad y de compromiso real de la gran mayoría de los ciudadanos, seguramente cristalizarán esquemas descentralizados en los que se fundamente y se oriente, en cada caso, un proyecto nacional.



Este Libro se terminó de  
imprimir en enero de 2003  
en la imprenta Ekseption  
Quito, Ecuador