





Historias de

# DESCENTRALIZACIÓN

---

*Transformación del régimen político  
y cambio en el modelo de desarrollo  
América Latina, Europa y EUA*

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

**Ramón Fayad Nafah**

RECTOR GENERAL

**Alexis Hjalmar Alberto de Greiff Acevedo**

VICERRECTOR GENERAL

**Lisímaco Parra París**

VICERRECTOR ACADÉMICO

**Elizabeth López Rico**

SECRETARIA GENERAL

**Fernando Viviescas Monsalve**

VICERRECTOR DE SEDE BOGOTÁ

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

**Luis Ignacio Aguilar Zambrano**

DECANO

**Édgar Bejarano Barrera**

VICEDECANO ACADÉMICO

**Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)**

**Jorge Iván González Borrero**

DIRECTOR

**Edna Cristina Bonilla Sebá**

SUBDIRECTORA

**Luz Ángela Cubillos Olarte**

**Luis Felipe Roncancio Forero**

**Patricia Umaña Gaitán**

COORDINADORES ÁREA DE SOPORTE ACADÉMICO - ADMINISTRATIVO

Historias de

# DESCENTRALIZACIÓN

*Transformación del régimen político  
y cambio en el modelo de desarrollo  
América Latina, Europa y EUA*

*Darío I. Restrepo*  
COORDINADOR



PRODESPAZ



## Espacio para la ficha de catalogación

© Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Ciencias Económicas  
Oficina de Comunicaciones  
Ciudad Universitaria, edificio 310, oficina 116  
Bogotá D. C., Colombia  
Teléfono (571) 316 5000, extensiones 18 698 y 12 308  
Fax (571) 316 5000, extensiones 18714 y 18706  
Correo electrónico ofcomunicid\_bog@unal.edu.co

PRIMERA EDICIÓN  
Bogotá D. C., junio de 2006  
ISBN 958-701-XXXX

EDICIÓN  
*Alberto Supelano*

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN  
*Ana Rita Rodríguez - UNIBIBLOS*

DISEÑO DE CARÁTULA  
*Alejandro Medina*

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro, sin autorización expresa de la Oficina de Comunicaciones arriba mencionada.

# Contenido





# Presentación

ESTE LIBRO RECOGE LAS MEMORIAS del Seminario internacional *Descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo* realizado en el 2005 por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, con el apoyo de Prodespaz-GTZ, USAID Colombia y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI).

La publicación analiza los impactos de los procesos de descentralización en los sistemas políticos y los modelos de desarrollo de nueve países de América Latina; México, Colombia, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Perú, Brasil, Chile y Argentina; Estados Unidos y Alemania.

La descentralización ha transformado los actores sociales, políticos y empresariales: ha profundizado la crisis de los partidos políticos históricos, y ayuda a la creación y fortalecimiento de nuevos partidos y movimientos políticos desde los gobiernos locales. De la misma manera, su implementación en las empresas y funciones del Estado debilita a los viejos sindicatos nacionales, a la vez que abre espacios de participación a movimientos cívicos territoriales y a otros sectores de la población. Un enorme campo de negocios se está abriendo para el sector privado mediante la descentralización de recursos y funciones, en el mismo tiempo en que se abandona el objetivo de consolidar mercados nacionales ampliados e integrados.

Los procesos de descentralización se debaten entre tendencias contradictorias. Por una parte, la apertura de los sistemas políticos en los que ocurren más actos electorales y con una mayor oferta de partidos para escoger. Por otra, una fragmentación de los sistemas políticos que tienen dificultad de articular consensos nacionales ante la dispersión de la representación política. En asuntos económicos, mientras la descentralización de la política social ayuda a llevar recursos a territorios y población marginada del gasto público bajo el modelo de desarrollo anterior, los procesos de ajuste estructural y la

creciente integración de los países a la economía internacional, genera ciudades, municipios y regiones ganadoras y perdedoras, a nuevas fragmentaciones territoriales.

Examina también los logros de la administración y de las instituciones descentralizadas en materia de lucha contra la corrupción y la pobreza. Trata de responder si la descentralización ha ayudado a disminuir la corrupción y aumentado la transparencia en el manejo de los asuntos públicos, o por el contrario, ha servido para difundir aún más el clientelismo, el despilfarro y la ineficiencia del gasto público.

Con el objetivo de adelantar una discusión comparativa, los autores responden a la pregunta sobre el tipo de Estado y régimen político que contribuye a la creación y fortalecimiento de la descentralización. También debaten sobre el futuro de los territorios ante los acrecentados procesos de apertura económica y pactos de integración, entre otros temas.

El estudio de estos procesos resulta de gran interés e importancia dado que en varios países del área andina se vienen adelantando en tres direcciones: político, administrativo y fiscal. Estas reformas tienen la fortaleza de modificar parcialmente los sistemas políticos, la construcción de las instituciones y la repartición de las rentas y responsabilidades financieras entre niveles de gobierno. El impacto de las reformas es de tal magnitud que transforma las condiciones para el accionar de múltiples agentes sociales y políticos como partidos, movimientos sociales, comunitarios, sindicales y empresariales.

Historias



COMPARADAS



# Las fracturas del Estado en América Latina<sup>1</sup>

## DE LA COLONIA A LA INDEPENDENCIA: ARCHIPIÉLAGOS DE HEGEMONÍAS TERRITORIALES

LAS COLONIAS DE ESPAÑA Y PORTUGAL en América Latina no tuvieron intención ni capacidad alguna de unificar un mercado nacional, ni una integración territorial en los países dominados. La administración colonial se organizó como artefacto de pillaje de las materias primas y del trabajo esclavo de indios y negros, para lo cual distribuyó entre los súbditos de sus majestades feudos de dominación relativamente inconexos, pero intensamente subordinados a la metrópoli.

A pesar de la masiva participación de los pobres y desarraigados de América en las gestas de independencia, la dirección política estuvo en manos de las altas clases sociales nacidas en el nuevo continente. El resultado político de la derrota del colonizador no revolucionó las relaciones sociales de producción. La independencia unió a los pueblos contra el invasor, pero no superó la fragmentación del territorio, de mercados, poblados, clases y castas

---

\* Profesor de la Escuela de Economía en la Universidad Nacional de Colombia, presidente de la Fundación para la Participación Comunitaria, Parcomún y miembro fundador de la Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y Territorio.

<sup>1</sup> Estas notas sobre la cuestión territorial fueron inspiradas por los trabajos que se publican en este libro y las ricas discusiones que desataron. Sin embargo, no son una síntesis de la discusión, sino una particular lectura transversal posible del conjunto de materiales, que por su riqueza y complejidad, son pozo fecundo para otras interpretaciones holísticas de los procesos de descentralización en América Latina.

dominantes; tampoco superó rápidamente las frágiles instituciones centrales de los países. En las primeras décadas de los Estados independientes continuaron el régimen de la hacienda, los esclavos, las oligarquías y la negación de derechos políticos a indios, campesinos, trabajadores y mujeres.

No debe extrañar entonces que en toda América el debate entre centralistas y federalistas fuera importante, partiera aguas entre las primeras agrupaciones ideológicas, partidistas y de intereses territoriales; e incluso fuera motivo para más de una guerra interna y dislocaciones de los Estados. La defensa de Estados centrales y presidenciales fuertes se justificó para evitar la desmembración del territorio, poner orden sobre líderes locales demasiado autónomos, controlar y administrar poblados carentes de instituciones, ordenar una tributación nacional, regular prácticas económicas, mercados y relaciones de trabajo, y apaciguar las demostraciones de dominio e independencia de aparatos militares con demasiada autodeterminación territorial. La opción federalista repulsó el centralismo asociado a proyectos impositivos de poder autoritario que desconocían fuerzas, culturas, idearios e intereses económicos de los archipiélagos de hegemonías regionales constitutivos de las naciones liberadas. La legitimidad, la gobernabilidad y la estabilidad de las naciones debían resultar del reconocimiento de fuertes autonomías territoriales garantizadas por Estados federales.

No siempre los países optaron por una forma espacial contra otra; por el contrario, en muchos de ellos el siglo XIX fue época fecunda para movimientos oscilantes entre centralismo y federalismo, aunque hacia finales de 1800 todos hubieran adquirido la forma de organización estatal que perdura aun hoy día: Estados unitarios o Estados federales.

En el siglo XIX, los productos de exportación ayudaron a generar poderosas clases dominantes, rentas para financiar el Estado nacional, unificar cadenas económicas y territoriales, construir instituciones y política económica a favor de los circuitos internacionalizados, así como de los incipientes centros urbanos. Sin embargo, los mercados y la presencia del Estado siguieron siendo “de enclave”, es decir, concentrados y altamente diferenciados. Las grandes fracturas entre campo y ciudad, regiones y actividades económicas conectadas al mercado mundial o meramente locales, se nutrían de instituciones en vías de modernización, como moneda y banca central, impuestos, aduanas, rentas y empresas estatales, ejércitos nacionales y monopolio estatal de la violencia. Estas convivieron con prácticas patrimonialistas de subyugación política, social y cultural de poblados pobres y alejados. La fractura de los territorios, los mercados, las clases y las instituciones fue una de las características principales de los Estados de América Latina en el siglo XIX, fueran unitarios o federales.

Los pasos decisivos hacia la construcción de los Estados nación latinoamericanos se dieron a la vuelta del siglo. El mayor desarrollo del mercado mundial y la intensificación de la inserción de los pueblos de América Latina en ese mercado requirieron la estatización centralizada de funciones del Estado moderno, es decir, propiamente capitalista. En primer lugar, la intervención centralizada en apoyo al desarrollo de actividades económicas (mineras y agropecuarias principalmente) vinculadas al mercado internacional. La inversión estatal en infraestructura para el desarrollo empresarial y el fortalecimiento de legislaciones, instituciones, burocracias y rentas nacionales para administrar y financiar un Estado al servicio de la ampliación de la urbanización, las manufacturas, la circulación comercial de mercancías y la mayor movilidad de la mano de obra. La representación de intereses políticos y económicos se volvió principalmente nacional, así en muchos casos no fueran más que la expresión de intereses sectoriales y territoriales en la escena de la nación.

#### EL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES Y EL ESTADO NACIÓN: CENTRALIZACIÓN FUNCIONAL Y ENCLAVES TERRITORIALES

Independientemente de la forma federal o unitaria, los Estados latinoamericanos tendieron a nacionalizar, desde la década de los treinta del siglo XX, los asuntos de la salud, la educación, la seguridad social y la política económica, es decir, a convertirlos en asunto del Estado. Se apoyó así la extensión de los mercados, los procesos de urbanización y la legitimidad de los sistemas políticos. La estatización de funciones económicas y de política social desde el centro de los sistemas estatales se realizó en detrimento relativo de las antiguas y masivas competencias de las entidades territoriales, de las iglesias y del sector privado. Sin duda, el proceso de expropiación y centralización del poder en estos casos fue mayor en los Estados unitarios, mientras que los federales conservaron importantes desarrollos de su administración pública local, funciones de política social y rentas para administrar aparatos y funciones estatales con mayor presencia descentrada, es decir, federal.

Las compulsivas contracciones del comercio internacional durante las primeras décadas del siglo XX terminaron de acelerar lo que la extensión del mercado mundial capitalista facilitó a la vuelta de los siglos. Las dos guerras mundiales cerraron parcialmente el mercado para las exportaciones latinoamericanas y los préstamos para su desarrollo, por lo que los americanos de abajo del río Bravo se vieron forzados a mirarse a sí mismos y buscar los medios para su propio desarrollo. A tal conjunto de emprendimientos se le llamó Modelo de Sustitución de Importaciones –MSI–, que demandó una

fuerte centralización de la política económica externa, comercial, tributaria, financiera y de direccionamiento del gasto y la inversión. Pero sobre todo, la hegemonía centralizada de un propósito: el desarrollo capitalista a partir del mercado nacional. De tal manera, se terminaron de generar las condiciones estructurales para el fortalecimiento de las grandes negociaciones de los poderes económicos y políticos territoriales alrededor de las estructuras, los presupuestos, las políticas y los parlamentos centrales. El resultado de tales negociaciones dista mucho de haber generado mercados nacionales integrados, o condiciones homogéneas para el desarrollo económico territorial, ni siquiera unos mínimos de interconexión de todos los territorios y mercados, de la infraestructura de comunicaciones, la inversión pública y privada, la difusión de las técnicas administrativas y productivas de punta y las relaciones laborales alrededor de la asalarización del trabajo. La fragmentación continuó. La centralización del poder económico y político, con todos el andamiaje de concentración de instituciones y capacidades de representación política, gremial y sindical, se anudó alrededor de centros y ejes económicos, de recursos naturales y de la población urbanizada.

El desarrollo del capitalismo latinoamericano en condiciones de dependencia económica, comercial, financiera y tecnológica de los grandes centros gravitacionales de la actividad del sistema mundial, parece atrapado en una dinámica de reproducción de fracturas dentro de los Estados, los mercados internos y las clases sociales. No hay duda de que la advertencia de estas realidades llamó poderosamente la atención en las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX. En la acción estatal de la época, el temor a las revoluciones campesinas fue tan significativo como la necesidad de integrar y ampliar los mercados nacionales. Época dorada del Estado latinoamericano que acometió estrategias de planeación económica, la extensión de infraestructuras, la fecundidad de polos de desarrollo alternos, en algunos países sistemas regionales de planeación, e intentos de crear sistemas nacionales de política social como mecanismos para integrar poblaciones y territorios a la nación. Unos más que otros, unos con alcances mayores que otros. Hasta que llegaron los años ochenta.

Extraño consenso arropa a investigadores de las escuelas más pugnaces entre ellas sobre muchos asuntos, menos sobre el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Los mercados nacionales se habrían revelado estrechos para el crecimiento de una mayor industrialización debido a restricciones de la demanda, es decir, de la capacidad de consumo monetario de una fuerza laboral, si no mayoritaria en todos los países, inmensamente ignorante de las relaciones laborales formales y estables. Contra las insuficiencias internas se levantaban además mercados protegidos por el Estado patrimonial latinoamericano a favor de actividades económicas en



situación de casi monopolio. Las ganancias no se generaron a través de un cambio técnico continuo, innovación, sumas crecientes de inversión y niveles superiores de productividad, sino mediante el control de precios, restricciones tributarias y mercados cautivos, entre ellos el de las compras y la contratación con empresas estatales. Mercados nacionales con poca capacidad de compra, baja productividad, mala calidad de los productos y altos precios fueron los síntomas crónicos de un modelo enfermo que debía ser revocado. La solución –y sus consecuencias ya conocidas–, la necesidad de atraer mayor financiación externa para compensar las insuficiencias del ahorro interno, el imperativo de la apertura comercial para gozar de bienes de mejor calidad y bajos precios respecto de los locales, inyectar inversión extranjera aparejada con la implantación de alta tecnología, mayor competitividad y desarrollo de sectores económicos prometedores. La apertura y el capital extranjero solucionarían las crónicas insuficiencias de aquellos que pretendieron valerse por sí mismos, o al menos crecer desde modelos de desarrollo basados en la ampliación de los mercados internos. Hasta aquí la lectura dominante sobre una incapacidad de autodeterminación de los latinos del continente americano, y las consabidas lecturas y políticas dominantes para suplir las falencias mediante la inserción de las naciones en las corrientes dominantes del mercado mundial y sus empresas.

Si bien el inventario de incapacidades estructurales de los mercados latinoamericanos bajo el modelo de sustitución de importaciones es cierto, también lo es que las soluciones podrían haber sido otras: reformas agrarias que socializaran la propiedad de la tierra, redujeran los precios de los insumos para el sector productivo y el consumo masivo, generando al tiempo mayores ganancias, creciente capacidad de compra de la población y, por lo tanto, ampliación del mercado nacional. También se podría haber optado por impuestos crecientes a las rentas y propiedades que forzarán la búsqueda de mayor productividad de los activos y las propiedades, en vez de las considerables rentas por valorización parasitaria o precios de monopolio. Una mayor formalización de las relaciones laborales y mejores ingresos al trabajo hubieran ampliado las posibilidades de demanda de productos y forzado alzas de productividad, cambio técnico e inversiones en nuevos mercados para garantizar utilidades sostenibles. Algunas políticas contra los precios de monopolio y menos persecución contra los derechos de los indios, los negros, los campesinos, los sindicatos, los movimientos sociales, tanto mestizo pobre, estrechas clases medias y empresarios sometidos a las vacunas de los sostenedores del Estado, habrían contribuido a ampliar la representatividad de amplias capas con derechos restringidos a la calidad de vida, el bienestar y las decisiones políticas, tanto las estratégicas como las cotidianas. En fin, posibilidades todas que no esconden su contenido político y que tienen por

ventaja sospechar de aquellos análisis sobre el agotamiento de un modelo y la necesidad de sustituirlo por otro –la apertura neoliberal– como resultado natural de un inevitable imperativo técnico desprovisto de relaciones políticas a nivel internacional y en cada país.

Necio es especular sobre lo que hubiera podido ser si algunos acontecimientos pasados fueran trastocados. La intención es otra, relacionar las transformaciones del sistema capitalista con los procesos de descentralización. En esta materia, el fenómeno más sobresaliente desde la década del ochenta es la globalización, nombre singular para una multiplicidad de fenómenos de gran complejidad. La tendencia a la interconexión del mundo y en particular de América Latina en él data del siglo XV. Desde entonces no ha cesado la evolución del sistema mundial, como tampoco el lugar dependiente que la región ocupa. Lo que ahora se llama globalización es un momento de tal tendencia a las interconexiones entre países, realidades, mercados y fenómenos políticos a través del planeta. Lo propio de esta época es que se han internacionalizado cadenas empresariales que enlazan procesos de producción, comerciales, financieros y administrativos. En la globalización también se alientan las interconexiones e identidades culturales, de instituciones, clases y actores sociales. Además de los Estados nacionales han surgido poderosos conglomerados transnacionales e instituciones multinacionales con mayor poderes económicos, tecnológicos y políticos que la mayoría de Estados del mundo, así como redes de activistas sociales y culturales que enlazan los países compartiendo acciones, posturas, plataformas y la promoción de valores políticos.

### GLOBALIZACIÓN, REESTRUCTURACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN: MÁS ALLÁ Y MÁS ACÁ DEL ESTADO NACIÓN

Los procesos de descentralización en América Latina, como en Europa, son concomitantes a la globalización y sin duda tienen con ella muchas intersecciones; para empezar, la capacidad de afectar la “espacialidad” del Estado nación, hacia afuera y hacia adentro de sus fronteras. En virtud del enlazamiento de los procesos productivos y de la mano de las doctrinas neoliberales, se desmoronan fronteras estatales para facilitar la circulación y rentabilidad de las inversiones privadas que giran con mayor rapidez por el globo. Se abandona la estrategia de crecimiento económico por la vía de mercados nacionales ampliados e integrados en cada país; la sucede una puja por internacionalizar los espacios y los circuitos económicos internos. La alternativa de los múltiples bloques económicos y acuerdos de integración expresa la variedad de posibilidades para crear espacios supranacionales

y supraestatales de inserción a la economía mundial y repartición de mercados y poder político dentro de ella.

La descentralización de los Estados expresa el abandono de la organización centralista en el desenvolvimiento de los conflictos e intereses, es como si se cambiara el cuadrilátero para continuar la contienda en otro escenario. La forma del Estado se pulveriza hacia adentro porque el Estado nación mismo no es ya la referencia principal de los procesos de acumulación. A la construcción del mercado nacional la sustituye la inserción de actividades económicas y territorios específicos en circuitos transnacionales, a las instituciones de regulación de la planeación económica de mediano plazo las sucede la programación macroeconómica de corto plazo, a los modelos de desarrollo centralizados se les exasperan las demandas sociales territoriales, a los sistemas políticos nacionales les crecen las pretensiones de los representantes locales que aspiran a un mayor protagonismo en un mundo en el que se disuelven los pactos acaecidos dentro de la geografía del Estado nación centralizado.

De alguna manera, la forma de organización descentralizada de los sistemas políticos, las finanzas públicas, la administración y prestación de servicios básicos a la población es el componente administrativo de la nueva geografía descentralizada de las relaciones capitalistas. La tensión contra el Estado nación surge cuando el capitalismo rebasa sus fronteras, abandona el corsé del mercado nacional, se globaliza relocalizándose, choca contra los pactos nacionales que protegen las fronteras y pretende transformar toda institución, norma, traba administrativa, actor sindical o político engrapado a las estructuras del viejo Estado nación.

Lo que conocemos como proceso de descentralización es entonces el resultado de la pugna entre estrategias propias de una multiplicidad de actores económicos, políticos y sociales en unas condiciones históricas específicas: la reestructuración del Estado y la sociedad capitalista. La forma del Estado nación está sometida a una triple tensión: hacia afuera, por la globalización de los intereses de las empresas transnacionales y el incremento de la interdependencia productiva, comercial y financiera en el sistema económico mundial; hacia adentro, mediante procesos de descentralización de recursos, competencias y un acrecentado liderazgo político local; hacia el mercado, a través de la privatización de activos y empresas antes de propiedad estatal.

No es el fin del Estado, ni siquiera de su forma nacional, entre otras razones porque es desde la cúspide de los gobiernos centrales que se programan los desmontes de las funciones estatales de la era capitalista anterior, se transfieren activos al sector privado y transnacional y se conectan los circuitos económicos locales con la globalización. Tampoco es el fin de la política, sino la corrupción de las prerrogativas que los partidos, instancias y

regulaciones nacionales tenían, para cederlas y compartirlas con escenarios extra estatales y supraestatales, así como locales. La política se empequeñece en la arena nacional, se abre y pluraliza en lo local, se agranda en escenarios institucionales mundiales y se difumina a través de las redes virtuales de geografía múltiple, porosa y abierta.

En este escenario los equilibrios sociales y políticos al interior de los Estados, tanto en los federados como en los unitarios, se sacuden. Unos sectores económicos ganan y otros pierden; unos territorios se consolidan, otros se hunden en la depresión; las grandes ciudades tienden a devenir áreas metropolitanas que articulan regiones alrededor de su dinamismo, aumentan su peso en los agregados económicos y reclaman protagonismo estratégico sobre sus asuntos. Es difícil escapar a la revisión de la centralidad de las instituciones, las regulaciones, la repartición de competencias y recursos entre niveles del Estado propia del modelo de sustitución de importaciones. La organización espacial de los Estados se modifica en la globalización. Por la esperanza de ganar o el miedo a perder, se tejen estrategias de actores empresariales, sociales y políticos para acumular mayor margen de acción desde los territorios subnacionales. Las localidades se convierten, para unos en una oportunidad de acumular poder económico y político, para otros –o en algunos casos para los mismos–, en bastión defensivo, refugio y reclamo de una autonomía ilusionada con la preservación de potestades locales contra las corrientes arrasadoras de la internacionalización.

### NEOLIBERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN: EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA EL MERCADO

Si la globalización es un miríada de fenómenos, el neoliberalismo es un conjunto de estrategias políticas dominantes que inspiraron a la mayoría de las agendas de reforma al interior de los Estados latinoamericanos en las últimas dos décadas del siglo XX. A través de muchas iniciativas se busca que los “espacios interiores” se vuelvan más permeables a la penetración y enlazamiento de las redes de poder multinacional. La apertura comercial y financiera, el desvanecimiento de fronteras, la rebaja de aranceles, la mayor libertad a las inversiones externas, la desregulación de las actividades económicas, la flexibilidad laboral, las privatizaciones, la disminución de los impuestos a la riqueza y las actividades empresariales, a cambio de una tributación indirecta al consumo, son parte del paquete de políticas invariablemente forzadas por el ajuste neoliberal. Bajar la inflación y controlar el déficit fiscal para honrar los pagos de la deuda externa, lograr “la autonomía” de los bancos centrales para imponer la racionalidad monetaria que garantice las rentas de la

intermediación y la especulación financiera son objetivos estratégicos. Todos estos fines suponen “adecuar lo interno hacia lo externo”, o mejor, hacia la internacionalización de los espacios nacionales a favor de los acreedores financieros y la competencia entre las empresas multinacionales.

De presente las inversiones no son nacionales sino territoriales, es decir, buscan las ciudades, áreas metropolitanas, recursos naturales, puertos y toda suerte de recursos y circuitos de población, consumo, financieros, comerciales y productivos específicos. El territorio adquiere un inusitado interés, sus activos sociales, humanos y naturales son inventariados y los encadenamientos virtuosos y falencias son medidos cada vez con mayor precisión. En la era de la globalización, es deber del Estado nación fortalecer las infraestructuras territoriales más competitivas. La descentralización es un componente de esta estrategia de adecuación. Su función, construir la arquitectura institucional que logre ser lo más permeable posible a las reglas del mercado. Dicho de otra manera, el tamaño y el costo de las instituciones estatales los debería determinar el vigor de cada mercado local y la capacidad-voluntad de los consumidores para cubrir sus costos. La malla estatal a construir es aquella que mejor haga rendir la financiación de las funciones públicas y las inversiones privadas, para lo cual las instituciones locales deben ser flexibles y adaptables a los mercados, así como tender a la autofinanciación de sus gastos administrativos, para no cargar inútilmente los presupuestos nacionales y presionar con tributos al sector privado.

La función estratégica de los territorios se extiende a la generación de condiciones para la expansión de los mercados conectados a los circuitos transnacionales. Por una parte, deben ser protagónicos en la formación de lo que hoy se llama capital social y capital humano, construir la infraestructura y garantizar los servicios para el logro de la competitividad. El territorio vendible, el territorio mercancía. Por otra parte, los gobiernos locales deben estar desprovistos, literalmente castrados de autonomía, para impedirles cualquier veleidad de retener el excedente económico y protagonizar estrategias de desarrollo endógeno. Al menos en la versión neoliberal pura y dura –todavía envalentonada–, las administraciones locales deben abandonar toda pretensión de limitar, autorregular o entabrar la “libre circulación” del capital. Por el contrario, la función es conectar los mercados, las administraciones y los recursos territoriales a las redes transnacionales, cuyos centros estratégicos se encuentran a miles de kilómetros de los sitios sobre los que extiende el enlazamiento de sus tentáculos extractivos de riqueza.

## DESCENTRALIZACIÓN Y REFORMAS POLÍTICAS: EL PLURALISMO INTEGRADOR Y DISGREGADOR

Los múltiples significados contemporáneos de los procesos de descentralización se complementan con las crisis y transformaciones de los sistemas políticos latinoamericanos. Hacia la década de los ochenta las dictaduras y las democracias restringidas (México y Colombia) se agotan. Es común a todas las formas de gobierno, además de su autoritarismo, el centralismo desde el cual se ejercen. El presidencialismo latinoamericano se apoya en poderes locales que garantizan los bastiones territoriales de la estabilidad central del sistema. La lucha por el “retorno a la democracia”, la restauración de márgenes de autonomía relativa entre las ramas centrales del poder público y la ampliación de los derechos políticos, sociales y de ciudadanía se riegan como aceite por el continente. A pesar de diferencias importantes de intensidad y significados entre países, la puja de sectores sociales y políticos por el reconocimiento se articula, en parte, desde territorios marginales perdedores del centralismo pasado, aunque también desde aquellos que creen poder conquistar mayores prerrogativas remozando demandas de autonomía territorial “contra el centralismo”. Los procesos de descentralización entran en la agenda de las reformas políticas en casi toda América Latina.

A finales del siglo XX coinciden varios propósitos alrededor de la cuestión territorial en América latina. La posibilidad de articulación territorial a circuitos transnacionales de manera más libre respecto de regulaciones, intermediaciones y talanqueras que el Estado nación se atribuyó. También pesa el miedo contra la penetración de inversiones y productos extranjeros que expropian las riquezas locales. La construcción de mayor autonomía local es defendida por los que trazan estrategias defensivas y ofensivas ante la liberación económica interna y la apertura externa del espacio nacional. La descentralización como componente central del ajuste neoliberal busca facilitar los procesos de privatización, la desregulación laboral, ensanchar oportunidades de negocios en política social para el sector privado y legitimar alzas impositivas para los consumidores de servicios públicos. Al tiempo, el fortalecimiento de los gobiernos locales es una respuesta a la crisis política. En algunos casos aparece como una reivindicación directa o resultado indirecto de aquellos que demandan y logran abrir los sistemas políticos, quebrar los diques de los sistemas autoritarios centralizados y expandir la representación política de poblados y demandas sociales. En otros, aparece más orientado por el afán de implementar nuevas estrategias de legitimación que recompongan, desde arriba, las fuerzas alternativas para acantonarlas en espacios locales subalternos. En todo caso, la vida local se vuelve escuela de formación de liderazgos de políticas alternativas. La lucha por la democratización atribuye en todo lugar, fuertes expectativas sobre los

poderes locales asociados con el poder popular, un desarrollo económico menos concentrado, más esparcido por todo el territorio nacional y con la ilusión de alcanzar riqueza y desarrollo más allá de parches territoriales en ciertas ciudades.

¿Cómo se entrecruzan en cada país la globalización, el neoliberalismo y las transformaciones de los sistemas políticos con la descentralización? De diferente manera y con pesos relativos tan diversos que determinan las ponderaciones nacionales sobre determinantes históricos, alcances y resultados de las reformas.

En este punto de estas notas estamos en condiciones de abordar tres interrogantes recurrentes sobre los procesos de descentralización en América Latina. ¿Proviene de causas y fuerzas externas o internas? ¿Quiénes toman las iniciativas e imprimen el carácter de la descentralización dentro de los países, las autoridades centrales o las periféricas? Finalmente, ¿los procesos de descentralización han democratizado los regímenes políticos latinoamericanos o se han quedado cortos respecto de las expectativas de transformar las relaciones políticas y sociales dentro de los países?

#### DESCENTRALIZACIÓN DESDE AFUERA O DESDE ADENTRO

Lo que ahora se llama descentralización consiste básicamente en una vigorización de la vida local mediante la combinación específica, en cada país, de tres componentes. Uno fiscal, mediante la cesión de sumas importantes de los presupuestos nacionales a las entidades territoriales. Otro administrativo, por la transferencia de competencias de política social. Finalmente, se supera la mera delegación de funciones o la desconcentración de recursos cuando se compromete la capacidad de tomar decisiones políticas. La elección de mandatarios o grados crecientes de responsabilidad política local confortan el proceso de descentralización como categoría política de distribución de poder.

Si los procesos de descentralización se animan simultáneos en casi todos los países de América Latina, algunas razones de orden general, más allá del Estado nación particular, deben explicarlos. Solo que este “más allá” no es una categoría física, un lugar externo a los países que luego llega a estos “desde afuera”. El sistema mundial está en toda parte, en cierta medida la exterioridad no existe. Circunstancias y necesidades históricas, en particular, niveles e intensidades de las interconexiones globales parecerían estar en el origen del agotamiento de los Estados nacionales bajo las formas de organización precedentes. Claro está, no todos los países están en la misma

posición en las relaciones internacionales, en particular en el subcontinente latino de América se reproducen relaciones de dependencia tecnológica, financiera y política respecto de las potencias del sistema. Las agencias multilaterales, dirigidas por los países poderosos, administran para su beneficio la implementación de experimentos de descentralización fiscal, administrativa y política tratando de construir un modelo de relaciones intergubernamentales que se ajuste a su ideario programático. Los créditos externos condicionados y la subordinación intelectual de las elites son instrumentos muy eficaces para inducir cierto protagonismo empresarial de los gobiernos locales, la privatización de empresas y negocios y la participación ciudadana como método para convertir a los ciudadanos consumidores en responsables de financiar su propio desarrollo.

Pero, incluso en los países más obsecuentes que siguen fielmente las instrucciones de los tecnócratas de las agencias multilaterales, los procesos e impactos de la descentralización se nacionalizan. Es decir, actores específicos los asumen, usan, transforman e implementan en condiciones particulares, de tal forma que las reformas son permeables y afectadas por las estructuras y prácticas nacionales y locales. A pesar entonces de fuertes condicionantes externos, muchas son las experiencias de descentralización en cada país según sus momentos históricos y más plurales aún son los intereses contradictorios de los principales grupos de poder que se disputan usos, estrategias y sentidos de política a través de modelos de descentralización relativamente parecidos. Así las cosas, ni los más furibundos funcionarios de las agencias imperiales en los países de mayor debilidad de sus burocracias controlan los escenarios cambiantes que se desatan con el desenredo de los amarres de los mecanismos centralizados de las estructuras anteriores. No podría ser de otro modo, porque unas son las condiciones que llevan a modificar la organización espacial de los Estados; otra, ciertas agencias de las potencias del sistema que intentan racionalizar y administrar los cambios, sin lograrlo del todo, debe reconocerse.

### DESCENTRALIZACIÓN DESDE ARRIBA O DESDE ABAJO

¿De donde proviene la fuerza original de las reformas de descentralización dentro de cada país, “del centro” o “de las periferias”? La iniciativa emerge parida por dos fuerzas de origen, no solo diferentes, sino en muchos aspectos contradictorias: la necesidad de legitimidad de los sistemas políticos y los imperativos de control y crecimiento económico. En algunos casos, los procesos de descentralización suceden al ascenso de movimientos sociales y políticos antisistémicos, o al menos en los márgenes de los sistemas políticos. Rasgo que se valora en Colombia, Brasil, Ecuador y Bolivia. En otros, son



impulsados por gobiernos que reinstalan la democracia, pretenden resolver la crisis del autoritarismo o de las democracias restringidas. Aspecto que se resalta en México, Venezuela, Perú, Argentina y Chile. Sin embargo, la puja desde abajo y la oferta desde arriba se combinan de manera dinámica y cambiante en cada país. En todo caso, desde esta primera fuerza la descentralización es una respuesta “del centro” a las “demandas periféricas”, tanto sociales, políticas y territoriales, por lo que la alta popularidad de las reformas reposa en grado importante en la validación de las exigencias del reconocimiento de legitimidad a los actores políticos y territoriales portadores de las demandas que se convierten en políticas descentralizadas. Desde la segunda vertiente coincidente en la descentralización, la reforma aparece inmersa dentro de las estrategias del ajuste estructural inducido “desde afuera” sobre la política estatal y el mercado nacional. No escapa así a su utilización como mecanismo para mejor privatizar, ensanchar negocios en política social al sector privado y vigorizar el sector financiero atado a las funciones administrativas delegadas.

La descentralización actual no es un grito de autonomía federal en el sentido de fuerzas territoriales que defendieran “a nivel central” sus soberanías y pactaran, un poco por residuo otro tanto por incapacidad y conveniencia, las competencias y recursos a mano del nivel central del Estado. No, en la época contemporánea la descentralización es una estrategia del centro, en el sentido en que es “en el centro” y “desde el centro” que se norma, se reforma y se negocia entre actores nacionales relevantes el andamiaje formal de las regulaciones descentralizadas. En cada país se pueden rastrear las soluciones nacionales específicas que resultan de las presiones que provienen del ajuste estructural y del acomodo de las fuerzas regionales hacia las nuevas estructuras descentralizadas. La denominación de origen de la descentralización es doble, neoliberal y de restauración de la democracia “desde arriba”, e insurgente de intereses sociales y políticos, “desde abajo”, cualquiera que sea el signo social y político que tengan tales insurgencias, no siempre asociadas con proyectos democráticos o populares.

Muchos analistas coinciden en caracterizar los procesos de sus países como una “descentralización centralista”. La amalgama de términos contradictorios advierte una doble realidad. Por una parte, el poco margen de autonomía local sobre las funciones cedidas y el destino de los recursos transferidos, unos y otros sometidos a férreos mecanismos de tutoría, control y determinación desde el centro sobre las periferias. Por otra, la conducción predominantemente central de los procesos. No son estos el fruto pujado y administrado por las fuerzas territoriales que hubieren pasado de su emergencia por los resquicios de la nueva arquitectura descentralizada a la determinación de los rasgos principales del proceso. El carácter centralizado de la

descentralización latinoamericana recuerda el hecho tozudo de la nacionalización de las principales regulaciones económicas, políticas y administrativas en los Estados unitarios y federados. Es decir que todavía es en la arena nacional donde se realizan las transacciones, en particular, esta vez entre el ajuste estructural, la internacionalización de los espacios internos y el reacomodo de las fuerzas sociales y políticas territoriales en este escenario.

Estas mismas razones podrían ayudar a explicar, en parte, la frustración de las expectativas en torno a los superlativos alcances que se le habían endilgado a las prácticas participativas de ciudadanos y comunidades en asuntos de interés colectivo, en particular, en los relacionados con las competencias de las administraciones locales. La oferta estatal en participación social suele estar controlada, canalizada, institucionalizada y dosificada con el fin de conducir las aspiraciones sociales dentro de los márgenes de la nueva formalidad descentralizada. No extraña entonces que los nuevos mecanismos e instancias de participación se encuentren muchas veces vaciados de dinamismo social. Una y otras vez se insiste en prácticas tradicionales de acción social que se exhiben desde el clientelismo a las vías de hecho. Los nuevos espacios de participación social en el Estado no logran contener y canalizar los ímpetus sociales que desbordan los acuerdos institucionales de manera recurrente. En ningún momento se desprecia el gobierno local, la cercanía de la administración pública a los ciudadanos o los contenidos de las políticas sociales, culturales y económicas adaptados a territoriales específicos. Tan solo parece que el poder popular no se asocia al poder local descentralizado pactado desde el centro. La sospecha no hace voltear la mirada hacia otro lado; por el contrario, los movimientos sociales en América latina siguen en la senda de la apropiación y socialización del poder político, administrativo y económico de los territorios cercanos a su accionar. Y cuando tienen la fuerza suficiente de inscribir el “poder popular” en el “poder local”, el alcance y sentido de la descentralización controlada trata de ser rebasado, en particular hacia acciones sobre la propiedad rural y urbana, las riquezas del subsuelo y los regímenes tributarios.

#### LA DEMOCRACIA: ENTRE ESTRUCTURAS, PRÁCTICAS Y RESULTADOS

Más allá de las expectativas originales y todavía preservadas con relativo vigor, amerita evaluar la capacidad real de ensanchar la democracia a través de los procesos de descentralización. Una gran dificultad impide arriesgar una respuesta en un solo sentido. ¿Qué es la democracia? Si se considera que es el derecho de muchos a incidir en la conformación de mayorías electorales, la respuesta se acerca a la afirmación. La descentralización suele acompañarse

de una mayor cantidad de eventos electorales, en más sitios, con participación de más partidos y movimientos políticos en contienda. De esta manera, es un mecanismo directo y poderoso para ensanchar la pluralidad y propagar la representatividad política. En contra de la tradición autoritaria en América Latina, ahora se amplían los derechos de participación electoral en más instancias, y más agrupaciones acceden a parcelas de poder. Esta aseveración cobra mayor visibilidad allí donde ha sido en extremo lento e inacabado el reconocimiento de la representación política a millones de personas, en particular por la persistencia de la discriminación étnica como es el caso de los países andinos: Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia.

Los países de América Latina se han caracterizado por tener más extensión territorial que estatal, gobiernos más fuertes que reales soberanías sobre todo el territorio, y sistemas políticos más autoritarios que capacidad de garantizar derechos, igualdad política y acceso general a los servicios básicos. Por lo tanto, no son despreciables los efectos de una mayor difusión de los sistemas políticos, su penetración territorial y la ampliación de la pluralidad representativa en América Latina. Sin duda, acortan las distancias tanta veces señaladas hacia la modernidad, en el sentido de que los derechos universales al reconocimiento de la diversidad contribuyen a la integración de todos los territorios, etnias y grupos sociales a la nación. Esta afirmación debe confrontarse a una posible diferencia en su intensidad según se trate de países centralizados o federales y entre aquellos que no tuvieron regimenes populistas de los que sí los tuvieron.

La otra cara del pluralismo ampliado ha sido la dispersión de las agremiaciones político partidistas. La fisura de los sistemas políticos centrales, en países federales o unitarios, estimula una carrera por la micro representación de cada unidad territorial y sensibilidad política. Una ola de creación de municipios se levanta con las reformas locales. El derecho a recibir recursos sin depender del centro histórico de la provincia, administrar directamente competencias y burocracias y consolidar el poder electoral, es una razón suficiente para estimular la generación de instituciones locales. El mapa electoral latinoamericano no solo se pluraliza sino que se pulveriza en sus bases territoriales. Rotos los diques de los sistemas políticos unipartidistas, bipartidistas y de dominación tradicional pluripartidista, se generan fisuras en las condiciones estructurales de las agremiaciones políticas nacionales. En general, los partidos tradicionales en cuyas cabezas estuvo el inicio de las reformas de fortalecimiento local, padecen los embates de indisciplinas internas e insurgencias externas que disputan la estabilidad de las hegemonías partidistas tradicionales y los sistemas políticos que los sostuvieron. Sin duda, el marcado sesgo “municipalista” de la descentralización en su etapa temprana atizó la “insubordinación” de las maquinarias electorales desde los territorios, los

apetitos internos contra las grandes familias políticas y las numerosas listas en los congresos nacionales.

La dispersión por abajo debilita el peso político agregado de las entidades territoriales, contribuye a mantener la vigencia de los arreglos centrales y parece llamar a la urgencia de imprimir orden y cohesión a la actividad política. El ímpetu centrífugo desatado por la descentralización trata de ser contrarrestado por arreglos centrípetos mediante la creación o animación de gremios territoriales de mandatarios locales y de niveles intermedios. También se alientan incipientes amagos hacia estructuras regionales de representación. El peligro de un pluralismo disgregador, como lo ilustran varias historias nacionales latinas, es el reclamo a las personalidades autoritarias que se elevan por encima de las pequeñeces a nombre de los grandes intereses nacionales. Si bien entonces la descentralización contribuye definitivamente a las aperturas políticas, a una pedagogía del reconocimiento de los derechos y asienta la tolerancia con las diferencias políticas, al tiempo ésta no solo convive con prácticas autoritarias, sino que puede fomentar condiciones que la reclaman.

Las formas y estructuras de los sistemas políticos no son suficientes para evaluar el vigor democrático. Desde el punto de vista de los ciudadanos la calidad de las prácticas políticas es definitiva. ¿Cómo reconocer democracia donde los sistemas políticos están gobernados por relaciones entre clientes y políticos que transan con los derechos y los recursos estatales como si fueran bienes personales? O, ¿cómo conformarse con rituales electorales si el poder del dinero condiciona en mucho los resultados? Más grave todavía, ¿qué tanta capacidad democrática le queda a elecciones territoriales si los partidos están tomados por organizaciones que perfeccionan la corrupción, el chantaje y las mentiras a la población? Los tres casos son comunes en América Latina. Unos y otro llaman la atención sobre los límites que las estructuras políticas tienen para evaluar la democracia, a la vez, invitan a considerar las prácticas y la cultura política que gobiernan sobre las formas de organización institucional.

¿Acaso la descentralización ayuda a vencer el atavismo de las prácticas autoritarias, el caciquismo y la subordinación de los clientes a sus protectores? No por sí misma como predicó desde el deseo tanto intelectual crítico latinoamericano en las etapas tempranas de las reformas. En todo caso, los arreglos institucionales poseen la facultad de no dejar incólumes las prácticas sociales y la pugna de valores que los confrontan. La vitalidad de la vida política local ha estimulado ejercicios de planeación y presupuestos participativos, tanto como ejercicios de control social contra la arbitrariedad y una creciente opinión pública que reclama transparencia a la administración y

participación en las decisiones públicas. Sería ingenuo atribuir en todo caso signos positivos a “la democracia por contacto”, puesto que también ha sido instrumento infaltable de gobernantes populistas de derecha e izquierda. Estos acostumbran a “pasarse por encima” las autoridades territoriales y las organizaciones sociales para llegar de manera directa al pueblo y atender sin intermediación sus reclamos. Organismos multilaterales como el Banco Interamericano y el Banco Mundial han caído también seducidos por los ímpetus de una “democracia directa” que fortalece relaciones de dependencia de la población respecto de los oferentes de los recursos, mientras debilita las instituciones estatales, en particular, las descentralizadas.

Para el debate sobre la democracia, las características de los sistemas políticos y la calidad de las prácticas públicas han sido tradicionalmente relevantes. Hace unas décadas, la consideración de las formas de organización espacial del Estado se promueve como imprescindible para medir los grados de democracia alcanzados. Los ciudadanos que se dotan de sus propios mandatarios e inciden lo más directamente posible en aspectos claves de su calidad de vida gozarían de mayor acceso a la democracia que otros. Por esta razón, la adscripción territorial de funciones y empresas en los gobiernos locales ha sido interpretada por muchos como grado definitivo de la democracia. Desde otra tradición, todo lo anterior adquiere valor, no por sí mismo, sino por la capacidad real de mejorar la calidad de vida, los estándares de bienestar y la equidad entre territorios y grupos sociales.

¿Ha servido la descentralización para mejorar los resultados sociales? Invitamos a considerar varias veces el condicionante “depende” para aproximar una respuesta. Depende de la cantidad de recursos que en virtud de la descentralización se comprometen. En los países donde se transfieren mayores recursos para la política social y al tiempo aumenta el total del gasto público social, las coberturas en salud y educación han mejorado. La coincidencia entre una mayor transferencia y un incremento total del gasto social no es una característica intrínseca de los procesos de descentralización, depende de la disponibilidad total de recursos, de las relaciones políticas en cada país y de las presiones de movimientos sociales en los momentos que se reforman las relaciones intergubernamentales.

¿Los recursos transferidos a nombre de la descentralización logran la equidad territorial y social de las políticas públicas? La equidad no es un estado de cosas sino una relación social. La equidad territorial implica que los territorios más precarios reciben relativamente más que los desarrollados y la equidad social, que la población más vulnerable goza relativamente de mayores apoyos estatales que las clases pudientes. La equidad no depende entonces del valor total transferido sino de los criterios para distribuirlos entre

grupos diferentes. Es decir, el mayor esfuerzo fiscal se puede concentrar allí donde ya existen más medios, instituciones y programas sociales, o puede difundirse por la nación atendiendo criterios de distribución directamente proporcional a la pobreza y la precariedad relativa de la entidad territorial. El resultado, una vez más, depende de relaciones políticas entre los actores que pactan las leyes de distribución.

En América Latina la descentralización se acompaña de la focalización del gasto, instrumento de asignación que efectúa una redistribución de recursos de las clases medias y los trabajadores formales hacia los más pobres de los pobres. La localización de los más pobres padece fallas de inclusión (beneficia a los que no son tan pobres) y de exclusión (descarta a grupos importantes de la población objetivo). Siempre se aducen problemas técnicos que dicen superarse con una seguidilla de arreglos que ocasionan otras fallas operacionales. Las dificultades con los instrumentos no logran esconder un malestar de fondo, la focalización es un mecanismo discrecional que consolida las redes políticas y burocráticas de los que deciden la asignación de los subsidios. Así las cosas, si la pobreza se define por la precariedad económica y política, la focalización atiende de manera transitoria síntomas derivados de la precariedad en los medios económicos, y recrea la debilidad de los medios políticos de los pobres, su incapacidad de autonomía, organización y poder de representación. Difícilmente podría ser de otra manera porque en la era neoliberal la técnica de focalización se adopta deliberadamente para sustituir las políticas sociales de cobertura universal, negar los derechos generales de toda la población a acceder a ingresos, servicios y capacidades de representación autónoma ante el Estado y el mercado. So pretexto de adherir a una vocación de justicia, la tecnocracia que implementa la técnica de focalización trata los derechos generales como odiosos privilegios. En cambio, defiende asistir las carencias de la población “más vulnerable” por vías que perpetúan la dependencia económica y política con respecto a los benefactores. Claro está, en otras estrategias, hasta el momento de menor extensión, la focalización es un instrumento para enganchar a la población marginada en la seguridad social y las coberturas de los servicios esenciales de manera permanente.

La frontera temática de la descentralización latina es la política social. Los servicios de salud de poca complejidad y la educación en sus niveles primarios concentran la máxima atención y los recursos transferidos. El saneamiento básico, el transporte y la infraestructura física, el manejo del agua y la asistencia técnica agropecuaria son otros componentes presentes. Las áreas del Estado más comprometidas por las reformas de descentralización son entonces la prestación de servicios de política social y el sistema político electoral. Otras áreas de política pública están sometidas a radicales innovaciones por una vía

expresamente no descentralizada hacia los gobiernos locales, si no directamente hacia el mercado. La política económica, esto es, comercial, productiva, tributaria y financiera. La regulación sobre la propiedad y la reforma agraria. Tampoco se descentralizan los sistemas ecológicos estratégicos, la política externa y las negociaciones de internacionalización. A la vuelta de veinte años va quedando claro a millones de personas y a las elites políticas de todos los bandos, que la descentralización acometida arrastra limitaciones estructurales. Las variables que definen el modelo de desarrollo, la manera de vincularse a la globalización, los acuerdos de integración, los mecanismos de producción de la riqueza y la pobreza no están al alcance de la gestión de las políticas básicas de salud y educación descentralizadas. Más aún, la concentración social de la riqueza y las disparidades en los niveles de desarrollo entre regiones han aumentado desde el abandono del modelo de sustitución de importaciones. Una sociedad más justa y equitativa y unos territorios más integrados no se encuentran a la vuelta de veinte años de descentralización.

La evaluación de los impactos de la descentralización sobre la democracia se esparce por una paleta que se desplaza del claro al oscuro, pasando por los grises. Si se consideran las formas y estructuras se valora el pluralismo y la apertura política, pero también se reconoce la atomización de las representaciones ante las cuales anidan las tentaciones autoritarias. Si se confrontan las prácticas y la cultura política se reconocen dificultades y perversiones del sistema que empiezan a distinguir casos exitosos, fracasados y una gigantesca gama de intermedios. Si se indaga por los efectos distributivos del gasto descentralizado se admiten mejorías en coberturas de salud y educación, pero si se valora la capacidad del poder local para modificar los grandes determinantes de la desigualdad y la capacidad para afectar el modelo de desarrollo, entonces la descentralización se queda corta, muy corta, respecto del anhelo reformista que se animó desde finales de la década del ochenta del siglo pasado en el continente. Por complejo que parezca, es más fácil cambiar estructuras e instituciones y más dispendioso fomentar o inhibir ciertos comportamientos y hábitos políticos, y más difícil aún afectar las relaciones productivas y las correlaciones de poder en la sociedad, lo que requiere desatar fuerzas muy poderosas que no son aquellas que resultan de la suma de poderes locales enlazados a partir de la mera gestión de políticas sociales básicas y administraciones públicas descentralizadas.

### ¿Proceso irreversible y generalizado?

La historia reciente nos enseña que en las construcciones humanas no hay situaciones irreversibles. El comunismo “realmente existente” colapsó ante el asombro de todos y a comienzos de la primera década del siglo se reaniman regímenes políticos nacionalistas en América Latina que se alzan

contra la hegemonía de la fase neoliberal y se paran contra la supuesta tendencia irrevocable a la integración subordinada a los Estados Unidos de Norteamérica.

Difícil entonces creer que los procesos de descentralización tienen algo que los inmunice contra la revocatoria de la sesiones de poder a los territorios internos. Solo que la restauración se muestra también imposible, si hay regreso no es al punto de partida, sino a otros enlazamientos sistémicos. La prueba se encuentra en la historia misma de las reformas de las últimas dos décadas. “En un comienzo”, la descentralización tuvo un fuerte énfasis municipalista, después se trató de fortalecer los niveles intermedios entre la nación y las localidades, para luego emprender un movimiento que reclama dosis de centralismo e insinuaciones regionalistas. La arquitectura espacial de los Estados en América Latina parece lejos de alcanzar una estabilidad relativa.

Las clases políticas locales han fortalecido su liderazgo sobre los asuntos descentralizados; también su visibilidad nacional y sus desempeños comprometen los resultados de las agendas nacionales, en asuntos tales como el control del déficit público, la modernización de la administración, las privatizaciones de empresas, el cobro de impuestos y la lucha contra la corrupción. La difusión de los liderazgos y la interdependencia entre niveles territoriales no bastan para arrebatar la centralidad de las relaciones de poder a las instancias nacionales, incluso en cuanto a las negociaciones sobre el tire y afloje en competencias y autonomías territoriales relativas.

Más aún, en varios países el péndulo se ha inclinado con determinación hacia una fuerte centralización del poder que somete y niega la pluralidad de los liderazgos políticos descentrados y plurales. El Perú de Alberto Fujimori, Colombia bajo el presidente Álvaro Uribe y la Venezuela de Hugo Chávez. ¿Qué tienen de común estos gobiernos? Mucho en los medios y en las justificaciones para alcanzar unos fines respecto de los cuales las soluciones son diametralmente opuestas. Veamos.

En cuanto a los medios, se trata de gobiernos fuertes en el sentido de resaltar el presidencialismo. El liderazgo colectivo es opacado por la figura del presidente que imprime carácter y dirección única a todo el ejecutivo. Disminuyen las autonomías relativas de las ramas de poder público mediante la utilización de medios legales, presiones políticas y la movilización de la opinión pública contra los contrapoderes que limitan la hegemonía del ejecutivo. Tienden a confundir el gobierno con el Estado en el sentido de utilizar a las burocracias como agentes directos del gobierno por lo que despliegan una activa militancia interna que cierra los espacios a las disidencias dentro del Estado. Socavan las autonomías de los gobiernos locales recortando transferencias,



interviniendo funciones, suplantando el liderazgo político de los mandatarios territoriales por el presidente, su equipo central y múltiples programas nacionales de discreción gubernamental. Fortalecen al ejército, no solo con mayores recursos y capacidad operativa, sino por la presencia pública del estamento militar en las calles, en asuntos públicos y la sociedad, como parte de una tendencia hacia la militarización de las relaciones sociales. Estos gobiernos tensan tanto las instituciones que introducen cambios en los regímenes políticos, en particular al izarse por encima de los partidos que son usados como entidades de apoyo al presidente. La continuidad histórica de los proyectos no reposa en acuerdos programáticos de partidos políticos, sino en el carácter y clarividencia del presidente, por lo que se reforman las constituciones con el fin de garantizar la reelección del primer mandatario.

Las justificaciones no distan de ser parecidas. Se invoca a la nación como bien supremo, se agitan los signos patrios, banderas, escudos y héroes de la independencia y la construcción nacional. Un fuerte discurso contra la corrupción de los sistemas políticos legitima el maltrato a los partidos. Orden contra caos justifica poner en cintura la dispersión de intereses en el congreso. La distribución de competencias entre ramas del poder público es presentada como escudo protector de pequeños y mezquinos intereses que impiden gobernar con sentido de grandeza patriótica. La máquina estatal debe ganar en eficiencia por lo que se desprecia la separación funcional de prerrogativas y se saludan los mecanismos de intervención directa que agilizan y garantizan coherencia a la acción pública. La nación parece estar amenazada en su supervivencia por lo que se justifica una gran cruzada para recuperar dignidad y viabilidad histórica. Una guerra al terrorismo se declara en Perú y Colombia, una revolución bolivariana en Venezuela. Los márgenes de tolerancia contra las disidencias y matices respecto de la cruzada común son poco aceptados, una y otra vez se presentan como cómplices voluntarios o involuntarios de las fuerzas antinacionales y, de tal manera, el discurso y la práctica política los empujan hacia las fronteras de la legalidad. La independencia de la prensa es puesta bajo sospecha, las organizaciones sociales y políticas no afectas al régimen mal vistas y se exige a la cooperación internacional que se someta a las prioridades programáticas conducidas por la presidencia de la República. Detalle no marginal, en todo caso los gobiernos fuertes de América Latina intentan no salirse del orden constitucional y legal, por lo que la orientación hegemónica que imponen al gobierno, a todos los niveles del Estado y a la sociedad, trata de enmarcarse estirando todas las posibilidades del orden legal. Al fin, ésta es modificada en asuntos imprescindibles como la reelección del primer mandatario y el desplazamiento de funciones y recursos de la estructura administrativa formal a los mecanismos discrecionales a cargo del ejecutivo.

La similitudes anteriores se sitúan todas en al ámbito de las formas y prácticas políticas, pero dicen poco sobre el carácter sustantivo de la orientación social y política de tales regímenes fuertes. En este dominio se abren dos bandos en el que los gobiernos de Alberto Fujimori y Álvaro Uribe están en un lado y Hugo Chávez en otro. Se trata de una opción dicotómica de inserción en la era actual de globalización. Los primeros optan por ofrecer sin empacho los territorios y activos nacionales a la propiedad de las redes de acumulación trasnacional. El segundo defiende los espacios internos de acumulación, acrecienta la propiedad estatal y empuja los intereses nacionales hacia su expansión externa. Mientras que los primeros defienden las privatizaciones, el segundo las nacionalizaciones; los primeros incrementan las rentas de las compañías multinacionales en sus territorios, el segundo trata de disminuirlas. Las agencias multilaterales son bien recibidas, sus puntos de vista aprovechados y cultivadas las buenas relaciones, en cambio el nacionalismo combativo sospecha de ellas y prescinde de su influencia y condicionamientos. En la política interna el deslinde político es también claro. Fujimori y Uribe siguen “con criterio propio” el ideario neoliberal, en cambio Chávez se presenta como alternativa contraria; los primeros protegen los ingresos del capital y presionan los tributos del trabajo, de las clases bajas y medias, mientras el segundo intenta elevar las rentas, el acceso a servicios y a la propiedad de las clases populares. Crecer para distribuir o distribuir mientras se crece, la primacía de la racionalidad económica en contra de la prioridad por la justicia social, son viejas dicotomías que se recrean en las alternativas de los gobiernos fuertes. En una frontera, la opción de los que defienden la construcción de la nación bajo el liderazgo de los empresarios y, en otra, el reconocimiento de que la nación son fundamentalmente sus clases populares.

Otros gobiernos latinoamericanos están tentados, una vez más, a usar comportamientos y dispositivos presidenciales y centralistas, los que ejercen en la medida de sus capacidades y posibilidades. El halo reformista que canalizó el liberalismo económico y político desde los ochenta parece haber llegado a su fin. Se insinúan en el horizonte grandes movimientos hacia gobiernos que reinstalan capacidad de intervención sobre el mercado y sistemas políticos fuertes que valoran la imposición o los pactos alrededor de “las prioridades nacionales”. La descentralización deja de ser una prioridad en las agendas de comienzos del siglo XXI. Sin embargo, los procesos no se desvanecen. En medio de una menor visibilidad se apilan experiencias y se mueven con paso seguro las fronteras de los alcances experimentados. Ahora se tiende a rebasar la “descentralización de la política social” para deslizarse hacia la “descentralización del desarrollo económico”, en particular se experimentan interesantes intersecciones entre democracia, instituciones y desarrollo en los ámbitos locales.

## Un largo paso hacia atrás y uno corto hacia adelante

Hacia atrás se observa una contribución de la descentralización a la construcción de los Estados latinoamericanos a través de una importante expansión de la presencia de instituciones en territorios poco regulados e intervenidos. Hoy se eligen centenares de mandatarios locales más que antes. La creación de municipios y el traspaso de funciones y recursos obligan a crear instituciones, normas y regulaciones locales, especializar burocracias y aumentar el conocimiento sobre el territorio. La arquitectura descentralizada estimula la aparición de agremiaciones que disputan la representación política, el fortalecimiento de organizaciones sociales articuladas por las demandas locales y la generación de actividades empresariales alrededor de las funciones y recursos transferidos. En sentido estricto, la descentralización expande el Estado, los sistemas políticos y la representación en el territorio, así como refuerza la extensión del mercado, las empresas estatales, privadas, sociales y comunitarias.

Pero una cosa es difundir y expandir el Estado y el mercado, otra muy diferente desconcentrar el uno y el otro. A pesar de los importantes recursos públicos comprometidos en los procesos y de la nada despreciable creación institucional, sigue siendo característica principal la centralización y concentración del poder tanto privado como estatal en Estados altamente diferenciados y fragmentados. La población, las principales actividades económicas y las inversiones estatales no son estáticas, se mueven con ciertas tendencias a la relocalización, pero de manera lenta, y en todo caso, siguiendo un patrón de altas diferenciaciones territoriales. Es bastante dispar la distribución del poder económico y de la representación política de los territorios en la nación. Los sistemas políticos y los mecanismos de asignación de recursos han abierto una puerta al debate de la equidad territorial en la distribución de recursos ligados a la política social, en particular para la salud, la educación y la lucha contra la pobreza. Pero el resto de decisiones de inversión y desarrollo de proyectos sigue preso de un desprecio por equiparar capacidades productivas entre los territorios. La relocalización espacial de las inversiones está inspirada por una mejor inserción y adaptabilidad a la internacionalización de la economía. Pareciera que al aumento de la representación política por abajo le faltara el complemento de un mejor equilibrio de la representación de los territorios en los congresos, en la distribución de los presupuestos nacionales y en las estrategias de desarrollo nacional.

Las capacidades de generalización de las oportunidades de desarrollo conexas o imputables a la descentralización están presas del límite social. La cuestión territorial en la década de los sesenta y setenta trató básicamente de ampliar los mercados nacionales, para lo cual debía equiparar dotaciones

mínimas que condujeran, además, a la convergencia interregional de desarrollo. La planificación nacional se acompañó de instrumentos de regionalización de la planeación del desarrollo y de la prestación de servicios. Esa política combatió, con resultado insuficiente pero tendencial, las disparidades regionales. Una mayor integración nacional resultaba de polos de desarrollo alternos enlazados por una jerarquía funcional de ciudades, centros extractivos, manufactureros y de consumo, con lo cual se ampliaba e integraba más territorios al mercado nacional. Esta tendencia fortaleció nuevas fuerzas regionales, la perseverancia y radicalidad de las políticas suponía avanzar en “descentralizar el modelo de desarrollo y el Estado centralizado”. Estos sentidos dominantes de la cuestión territorial fueron anteriores al Consenso de Washington, que giró la atención hacia el municipalismo para la prestación de servicios básicos, la focalización de la política de asistencia para pobres, el incentivo a la competencia entre entidades territoriales por las bolsas de proyectos y subsidios y, además, a la utilización de las políticas territoriales para derruir regulaciones y constricciones a la movilidad de la inversión privada. Con la descentralización de las décadas de los ochenta y noventa se abandonó buena parte de las experiencias de desarrollo económico territorial de los sesenta y setenta.

La tendencia a la convergencia entre entidades territorial cedió desde entonces y los desequilibrios regionales se acrecentaron. Quizás por eso cunde hoy en todo el subcontinente latinoamericano una afanosa búsqueda por experimentar nuevas alianzas para el desarrollo económico local, con escaso apoyo definitivo de las políticas centrales en comparación a la masiva movilización local alrededor de las urgencias del desarrollo territorial. La descentralización en la primera década del siglo está siendo rebasada desde los territorios, por lo que han de suceder consecuentes ajustes centrales para encauzar las dinámicas locales. Las asociaciones territoriales también expresan el temor a la micro fragmentación que aminora la capacidad técnica y de gestión, en cambio la agremiación fortalece la representación política mediante la mancomunidad de esfuerzos con el fin de conseguir recursos para el desarrollo.

No obstante, las carencias acumuladas de la descentralización para el desarrollo no dan espera. La opinión pública y las elites políticas parecen coincidir en un interés por respaldar diferentes opciones que refuerzan la centralización de las estrategias que definen el crecimiento económico y la repartición de rentas. De ninguna manera se afirma el desinterés público por lo local, sino que revela un estado de conciencia, o de ánimo, que reconoce el protagonismo determinante del gobierno nacional en las variables fundamentales de la producción de riqueza y pobreza. La agenda del desarrollo y la democracia en estos primeros años del siglo está dominada por las opciones de internacionalización, el apego o la ruptura con el Consenso

de Washington y el neoliberalismo. La opinión pública sabe que estas definiciones determinan la distribución general de las oportunidades de realización política y económica entre grupos sociales y territorios. Es posible que cualquiera que sea el balance de poderes nacionales en estos asuntos, a los territorios internos les espere un mayor protagonismo que se extendería desde la prestación de servicios hasta la intervención directa sobre la ampliación de mercados locales. El detalle que haría la diferencia entre las opciones podría residir en el vínculo con la globalización, el cual podría generar combinaciones dicotómicas o mezcladas entre una mayor o menor competencia entre multinacionales en los territorios y de estos últimos entre ellos por atraer inversiones, o una mayor intervención estatal, incluso supraestatal sobre opciones, integraciones y jerarquías territoriales, o aun también, una construcción de capacidad local de desarrollo territorial endógeno.

La forma de organización espacial del Estado por sí misma no conduce a más desarrollo, ni a una mayor difusión e integración de los mercados. Tampoco la espacialidad estatal garantiza más y mejor democracia. Para todos estos asuntos se requiere hacer evidentes los contenidos sociales y políticos en disputa alrededor de formas espaciales concretas. En todo caso, los procesos de descentralización no resuelven las fracturas de los Estados en América Latina. Es imputable al ajuste neoliberal estructural y a la globalización subordinada el desprecio por la integración de los mercados internos y la construcción nacional. La coincidencia histórica entre la actual fase de la mundialización con la descentralización potencia la contribución de esta última a la dispersión política interna ante las fuerzas disgregadoras externas. Por eso quizás los nacionalismos de comienzos del siglo desconfían del pluralismo local y reivindican intereses sociales nacionales a partir de un remozado centralismo.

#### LA DESCENTRALIZACIÓN EN PAÍSES DESARROLLADOS Y DEPENDIENTES

En la somera revisión de poco menos de 200 años sobre la cuestión territorial en América latina hemos achatado deliberadamente las diferencias, escamoteado las especificidades e ignorado las historias nacionales en aquello que las hace absolutamente específicas. Una visión más completa, aunque todavía panorámica, debería considerar rasgos específicos de la organización espacial derivados de características arquetípicas. Distinguir, por ejemplo, las diferencias atribuibles a la forma unitaria o federal de los Estados, o considerar los problemas y soluciones espaciales propias de países según niveles de desarrollo. Igualmente, se podría hacer el análisis de matices a partir de ciertas características de los sistemas políticos, como la existencia y profundidad de

períodos populistas. Finalizamos esta ilustración de arquetipos relevantes llamando la atención sobre las enormes diferencias que pueden existir entre países con un peso enorme de la “cuestión étnica” y otros cuya población originaria fue casi totalmente exterminada. Para ser justos con la historia, y sobre todo para aprehender los múltiples sentidos de la organización espacial en América Latina, es menester visibilizar rasgos nacionales tan propios como profundos que determinan los efectos de los procesos de descentralización en cada país. Por ejemplo, en México la importancia de su sistema político corporativo, en Venezuela el caudillismo militar, en Colombia las confrontaciones armadas de nunca acabar, en Ecuador la estabilidad de sus fragmentaciones internas, en Perú y Bolivia el peso étnico, en Brasil la profundidad de las desigualdades, en Chile su legendario y asentado centralismo, y en Argentina sus pronunciados movimientos pendulares.

Sin duda, en los trabajos de este libro, el lector encontrará evidencias de estos y otros arquetipos, así como relatos nacionales específicos que sugieren variedad de sentidos y explican dinámicas diferentes en los procesos de descentralización. Sin embargo, en esta introducción no fuimos más allá de narrar varios trazos comunes en la historia del subcontinente, para lo cual contrastar algunas características de bulto de los procesos de descentralización con aquellos de Europa Occidental facilita la comprensión de los ambientes institucionales específicos de América Latina.

En Europa la existencia de las entidades territoriales parece más sólida porque la población está más concentrada que en América, su territorio más densamente ocupado y sus instituciones más profundamente enraizadas. Bien sea como patrimonio vivo de viejas ciudades Estado, herencia de feudos, idiomas, dialectos y países internos, o identidades culturales regionales fuertes, las instituciones locales, con sus reglas, organizaciones, capacidad de representación política y organización administrativa cargan más tradición y vida institucional que las latinoamericanas.

El desarrollo del capitalismo y su difusión territorial y social es en mucho más vasto y profundo, en lo que el Estado en general y las instituciones locales en particular han jugado un papel sin duda importante. Sorprende en América Latina la cantidad de localidades que existen en Europa, y más aún la coexistencia de múltiples niveles territoriales, la heterogeneidad de ordenamientos territoriales y la flexibilidad en la asignación de funciones y responsabilidades, aquí de una manera, allá de otra y más allá de forma diferente. Por el contrario, en América Latina es generalizado el miedo a la pluralidad de un ordenamiento territorial en el que más de tres niveles parece un lujo que el subdesarrollo no puede pagar. Se teme, además, la flexibilidad institucional. Es decir, a múltiples arreglos específicos y complejos

sistemas de organización espacial desplegándose al tiempo. Por el contrario, se presume la claridad en una sola jerarquía funcional que garantiza la eficiencia de la administración y del gasto público. Mientras que al otro lado del océano las instituciones parecen ajustarse a muchos arreglos que se empujan con el pasar del tiempo, en América latina la dirección central sobre formas únicas de desarrollo concentrado y centralizado del poder ha pretendido abortar la vitalidad de instituciones más permeables a sus entornos territoriales.

Lejos estamos de considerar que en Europa la cuestión territorial esté resuelta, lo que sería contra fáctico. Desde la década de los setenta se emprendieron reformas espaciales internas muy importantes que han rediseñado el paisaje de los sistemas políticos, la distribución de recursos y competencias, e incluso reformulado el Estado, como en el reino de España y aún de manera más profunda en el reino de Bélgica. El freno a tanta movilidad de las arquitecturas espaciales no tiene todavía la fuerza suficiente para parar la ola espacial reformista dentro de los países europeos.

Pero si algo diferencia aún más de bulto a Europa de América Latina en la cuestión espacial es que en la primera las reformas han sido concomitantes con la integración supraestatal en la comunidad europea. Los nuevos espacios internos y externos tienen importantes relaciones, como fondos de financiación compensatoria del desarrollo regional, consejos de representación de las regiones en instancias de la comunidad y asociaciones territoriales supraestatales, entre otras construcciones. En cambio, en América Latina las descentralizaciones se hacen en frío, como separadas de la necesaria integración de las naciones y los pueblos. Los acuerdos internacionales hasta ahora versan sobre materias comerciales y económicas, pero poco o casi nada, sobre la representación de las regiones internas en escenarios supraestatales o fondos mutuos para el desarrollo de las regiones más atrasadas.

Estas notas distan mucho de querer idealizar las reformas espaciales en Europa, tanto como que estas tienen poco de ideales. El detalle sobre el que se quiere llamar poderosamente la atención, y que deseamos inspire la acción política, es plantear directamente la relación entre procesos de descentralización internos con una vigorosa integración económica externa, mediante la creación de recursos, instituciones de regulación y representación política de las regiones internas en los espacios supraestatales. Para decirlo en una frase, si de integración suramericana se trata debemos asumir el debate sobre el parlamento y el gobierno de América Latina, la constitución y la moneda común, pero también sobre los mecanismos de representación de intereses, matices y estrategias de desarrollo territoriales.

## BIBLIOGRAFÍA

- RESTREPO BOTERO, Darío I., editor. 2003. *La falacia neoliberal. Crítica y alternativas*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- CARRIÓN, Fernando, editor. 2003. *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, FLACSO-OEA-Parlamento Andino, Quito.
- AGHÓN, Gabriel; Alburquerque, Francisco y Cortés, Patricia, compiladores. 2001. *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Un análisis comparativo*, CEPAL-GTZ, Santiago de Chile.
- STIGLITZ, Joseph E. 2002. *El malestar en la globalización*, Taurus, Bogotá.
- HARDT, Michael y NEGRI, Antonio. 2002. *Imperio*, Paidós, Buenos Aires.
- FRANKY, Pablo, compilador. 2000. *Descentralización andina*, Unidad de Promoción de la Democracia-OEA-Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- AMIN, Samir y HOUTART, François, editores. 2002. *Mundialización de las resistencias. Estado de las luchas 2002*, Ediciones desde abajo-L'Harmattan. Bogotá, Colombia.
- AMIN, Samir y HOUTART, François, editores. 2004. *Mundialización de las resistencias. Estado de las luchas 2004*, Ediciones desde abajo-Ruth, casa editorial, Bogotá.



# Regiones y descentralización en Europa y América Latina

EUROPA Y AMÉRICA LATINA son dos continentes con una fuerte concentración del poder en manos del Estado central, aun en los países de estructura federal (Alemania) o federalista (Argentina). Sin embargo, en la Unión Europea y en varios Estados latinoamericanos (Colombia, Perú, Bolivia, etc.) está en marcha o a punto de terminar un proceso de descentralización.

Hay varios interrogantes sobre la coincidencia temporal de estos procesos de descentralización, con respecto a su significado socio-político, a sus objetivos y a sus logros en materia de gobernabilidad y desarrollo.

Este ensayo intenta evaluar hasta qué punto los procesos de descentralización y de fortalecimiento de la participación local corresponden a inquietudes sociales de los actores locales o a una imposición de los Estados por motivos propios o internacionales.

El problema de las identidades regionales y del empoderamiento de la gente también atañe a este debate, puesto que en teoría una mayor autonomía local puede llevar a la aparición o al resurgimiento de pautas culturales revitalizadas y a una mayor participación popular.

Uno de los grandes desafíos de la descentralización es la capacidad de las regiones y municipios para atacar el problema de la pobreza y de las desigualdades. Hay que evaluar si estas tareas se pueden cumplir de manera más eficiente al nivel local que al nivel nacional.

---

\* Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, rrs@uaemex.mx

Las diferencias entre los dos continentes, aunque obvias en varios aspectos, se pueden evaluar sin embargo en el marco de la globalización de las sociedades, de la economía y de los Estados, especialmente dentro de entidades “en construcción” como la Unión Europea y las agrupaciones regionales latinoamericanas.

## DESCENTRALIZACIÓN Y GOVERNABILIDAD

En la teoría neoliberal, la descentralización es deseable porque achica el aparato del Estado (Borner et al. 1994), reduce su impacto en la economía y, supuestamente, aumenta la autonomía de la sociedad civil y la competencia de los centros de poder local.

Crear competencia entre las regiones mediante la descentralización puede resultar un método eficaz para generar instituciones que funcionen bien. Establecer las reglas mejores y más estables puede convertirse en una meta para las regiones descentralizadas. Los mejores factores de producción irían a la región que tuviera las instituciones más atractivas (Borner et al. 1994, 37).

Pero, ¿cómo aprovecharán las firmas privadas la dispersión del poder político? El poder político desconcentrado y, aún mejor, descentralizado puede favorecer a las empresas transnacionales que tendrán más peso frente a los gobiernos locales cuya gestión es relativamente más deficiente que la del Estado central. Además, puede incrementar el poder monopólico de unos grupos, desplazando empresas nacionales o regionales, con la aceptación de gobiernos a veces manipulables.

Otra razón para que el capital transnacional favorezca la regionalización es el sistema tributario de los gobiernos regionales. Cuando tienen derecho a fijar impuestos, los gobiernos regionales entran en competencia unos con otros, reducen las tasas de imposición u otorgan otras ventajas para atraer empresas y crear puestos de trabajo. Las empresas acentúan estas prácticas con ofertas de implantación en diversos lugares para sacar más ventajas. Es claro que en un contexto donde un gobierno regional está autorizado por ley, puede atraer inversiones privadas importantes, ayuda extranjera pública, cooperación internacional, etc. Pero las regiones más débiles en la gestión, los contactos públicos y el *lobbying*, y que no tienen ya un tejido industrial importante, con mano de obra calificada, terminan perdiendo en este proceso.

En esta carrera de búsqueda de inversión privada a cualquier precio se pueden presentar otras desilusiones. Hay riesgos y falsas ilusiones en muchos

casos de implantación de empresas, especialmente cuando se trata de compras de activos y fusiones con sociedades locales. Las empresas que se establecen pueden salir tan rápido como llegaron si el grupo al que pertenecen busca sistemáticamente ventajas competitivas. Para los grupos cuyo casa matriz está en el extranjero, la consideración de preservar factores internos (empleo, estabilidad social) es casi nula, no entra en la ecuación. Esta *deslocalización* es frecuente y explica en parte las fuertes tasas de inversión y de incremento del producto bruto de los países asiáticos, por la reducción de impuestos y los bajos salarios.

La descentralización puede así agilizar la deslocalización y agravar los problemas sociales si no existen mecanismos de compensación económica del Estado central o de una entidad supranacional. Las élites locales que se benefician del proceso pueden incrementar su *renta económica y política de poder*, mientras que en las regiones desfavorecidas los disturbios sociales disminuyen esa renta o llevan a un cambio de poder.

Sin embargo, por diversas razones las empresas no siempre pueden o no quieren trasladarse de un lugar a otro. En sectores de alta tecnología, se busca un entorno tecnológico, de infraestructura y de calificación similar, así como un espacio seguro y protegido (Silicone Valley). Aquí cabe mencionar las nociones de parque industrial o de *clusters*. En estas zonas industriales existen externalidades positivas que comprenden un conjunto de elementos y redes de comunicación para los empresarios. Muchas regiones pobres no pueden ofrecer esas ventajas y están en desventaja en la competencia con las zonas económicas ya estructuradas que tienen redes constituidas. Para superar estas desventajas es esencial la ayuda del Estado en la constitución de infraestructuras válidas. Es imprescindible la inversión estatal básica.

El factor esencial que pone en jaque a la relativa inmovilidad del capital, a partir de las ventajas de regiones ya equipadas, es el hecho de que los grupos de poder económico y financiero rara vez son únicamente locales, *localistas*. Hoy en día son internacionalistas, mientras que los sindicatos son nacionalistas. Así, los grandes sistemas financieros se contraponen y se oponen a la reivindicación descentralizada, que es política por naturaleza. “Lo pequeño es hermoso” para los rentistas del poder local, pero no necesariamente para la gran industria, que logra economías de escala en cualquier lugar y por eso prefiere un tejido bancario ya desarrollado, la proximidad a un aeropuerto y los placeres de ciudades atractivas.

De modo que la deslocalización planeada para ayudar a ciertas regiones es difícil de lograr, incluso con ventajas tributarias. De allí la necesidad de transferir fondos del Estado central a las regiones, para sus obras sociales y para reducir la desigualdad. La industria no hará estas tareas por sí misma, y

en muchas regiones la capacidad para desarrollar actividades económicas, aun con mucha voluntad, es limitada. Hay que encontrar mecanismos para que una mayor proporción de las regalías de las grandes compañías se quede en las regiones.

### LA REGIÓN: UNA DEFINICIÓN DIFÍCIL

La región es un concepto bastante vago, a veces sin contenido geográfico ni socio-político claro. Además, su vigencia histórica es variable y depende de factores políticos, guerras, tratados, cambios de fronteras, que en ocasiones separan entidades culturales y étnicas por razones geopolíticas. El mejor ejemplo es África, donde los colonizadores franceses e ingleses dividieron etnias y separaron pueblos como los fon, haoussa, fulbé y bamileké de Nigeria, Benin y Camerún. También hay ejemplos en Europa, como el caso del país catalán entre Francia y España, y el país vasco, los flamencos y muchos más en Europa Central. En América Latina, el pueblo aymará se dividió entre Perú y Bolivia, los yanomani entre Venezuela y Brasil, los mapuches entre Chile y Argentina, etc.

En el siglo XIX, con la formación del Estado-nación en Europa, la región se ajustó a la definición actual de subdivisión territorial más grande de un país. También de principal subdivisión administrativa del Estado.

En Europa, la región corresponde en general a entidades históricas antiguas, que en la Edad Media eran feudos casi autónomos (condados, ducados, etc.), o incluso Estados soberanos (Navarra, los Estados alemanes, los Estados pontificios, las ciudades-Estado italianas).

La configuración regional de Francia, Alemania, España o Italia corresponde a antiguos Estados o ciudades-Estado que fueron unidos por la fuerza (Francia) o la razón (Alemania) en Estados unificados.

Sin embargo, los nuevos Estados conservaron en su estructura diversificada algo de los antiguos poderes, según la fuerza política de que gozaban las entidades políticas anteriores, o su buena o mala voluntad para unificarse. De la configuración anterior y del proceso de unificación surgieron Estados más o menos *centralizados*. La autonomía relativa de estas regiones ha evolucionado desde el siglo XIX. En algunos países hubo una radicalización del centralismo, como en Francia (hasta 1982); en otros se logró una mayor gobernabilidad local y un reconocimiento de la diversidad cultural (España), y algunos pasaron de ser Estados centralizados a tener una estructura federal (Alemania).

## REGIÓN Y TIPO DE ESTADO

Las regiones se pueden definir no sólo por sus características económicas, culturales e históricas propias, sino también por su relación con los Estados a los que pertenecen. En este caso se considera el grado de autonomía de las entidades regionales. En Europa, hoy se pueden distinguir cuatro tipos de Estados según el grado de autonomía que la constitución y las leyes orgánicas del Estado otorgan a las regiones.

1. El *modelo centralizado*. En este modelo, de tipo francés, la soberanía reside en la República, *une et indivisible*. Las regiones son entidades administrativas cuyas competencias les son atribuidas por el parlamento, según leyes orgánicas *ad hoc*. Las estructuras deliberativas locales y las autoridades elegidas pueden ser revocadas en cualquier oportunidad por el poder legislativo central. El Estado tiene un representante directo en los departamentos: el prefecto. Las principales atribuciones materiales del Estado están centralizadas: educación, salud, policía, diplomacia, comercio exterior, economía, etc. Las regiones tienen atribuciones en materia de organización de los servicios, relaciones con las comunas (poder local), obras públicas. En realidad se trata más de una desconcentración de tareas administrativa que de una descentralización de la sustancia política. El modelo centralizado también se encuentra en Holanda, Portugal, Grecia e Irlanda, países que en los años setenta iniciaron una descentralización impuesta desde el centro.

Hay que añadir que Finlandia y Luxemburgo no tienen regiones, sólo tienen municipios. En el caso extremo de Irlanda, el Estado creó artificialmente las ocho regiones en 1990.

En el modelo centralizado, el sentimiento de identificación de la ciudadanía con su región es relativamente débil, su identificación principal es la nación, la patria, etc. Sólo en las regiones con fuertes rasgos culturales y lingüísticos (Alsacia, Bretaña, Saboya) se mantiene un intenso apego a la región. En estas regiones se advierte un movimiento hacia una mayor autonomía y una revalorización de la lengua y la cultura locales. En algunos casos, como en Francia, la constitución de regiones no corresponde a un legado histórico y la agrupación por departamentos es muy artificial, como sucede en la región Rhône-Alpes, que abarca entidades históricas y geográficas bien separadas. En este caso, la agrupación se deriva de una medida administrativa y el denominador común de la identidad regional es casi exclusivamente el programa de televisión Rhône-Alpes de France 3.

2. Los *Estados formalmente unitarios*, pero con amplia autonomía regional. Este es el modelo español. España está dividida en nueve comunidades autónomas (regiones) que tienen grandes prerrogativas legislativas,

administrativas y fiscales. Pero las regiones no participan directamente en la elaboración de la política central del Estado, que es resultado de otro proceso. Esto significa que la soberanía nacional reside totalmente en el Estado central, aunque la constitución reconoce la delegación de poderes a las regiones. La corte constitucional interviene en caso de conflicto entre el centro y las regiones.

El caso de Italia concuerda con este modelo de autonomía regional, pero en menor grado. Existe la competencia legislativa y reglamentaria, pero muchas prerrogativas se mantienen con el poder central. En Italia hay grandes diferencias regionales con respecto al nivel de desarrollo, la idiosincrasia y la mentalidad. El Norte –regiones de Lombardía, Piamonte, Venecia y demás– se considera como la Italia dinámica, industrializada, moderna, y por eso reivindica una posición más influyente en la política y el abandono del asistencialismo a las regiones del sur. Esta prepotencia ha llevado incluso a constituir movimientos autonomistas-secesionistas de índole neofascista, como la Liga del Norte.

Portugal es un Estado unitario, descentralizado y con autonomía local. Los Azores y Madeira son regiones autónomas desde 1976.

3. Los *Estados federales*, cuyo modelo es la Alemania de la posguerra, incluyen a Austria, Suiza y recientemente a Bélgica. En el modelo federal, la soberanía nacional es compartida por las regiones (los “Länder” en Alemania) y el Estado federal. Por esa razón existe una cámara especial (Bundesrat), un senado, que es la expresión de las regiones. En el sistema federal, las competencias de las regiones son tan amplias que incluso pueden firmar tratados internacionales en casos específicos (Alemania, Bélgica). El federalismo no impide la existencia de un Estado central poderoso con alta capacidad para gobernar, aunque puede ser fuente de impotencia relativa, como demuestra el caso belga de conflictos incesantes entre regiones que se consideran casi soberanas. Si bien la tendencia secesionista es rara en el marco federal, igual que en el modelo de autonomía regional se producen tensiones entre las regiones, debido al desigual nivel de desarrollo, de recursos financieros, de posición geográfica y de tamaño. La necesidad de mecanismos flexibles pero eficientes para solucionar los problemas de las desigualdades se torna más aguda.

EN BUSCA DE LA EQUIDAD  
EN LA DESCENTRALIZACIÓN

**Los desequilibrios en la UE  
y los mecanismos de compensación**

En la Unión Europea hay grandes diferencias de nivel de desarrollo entre países y regiones. Existe un triángulo de oro entre Milán-París-Hamburgo y una extensa área de regiones más desfavorecidas, con islas de prosperidad aisladas como Barcelona, Viena y algunas ciudades más.

Con la formación de la Unión Europea, estos desequilibrios generaron agudos problemas sociales y económicos, y en 1972 los Estados miembros de la Comunidad Europea decidieron crear el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder), que empezó a operar en 1975. Este fondo, reformado en 1988, intenta equilibrar o compensar el desarrollo de las regiones “pobres”. Después de la adopción del Tratado de Maastricht (1992) se creó el fondo de cohesión para inversiones en grandes obras de infraestructura. En un primer momento, los principales países beneficiarios de los fondos estructurales (Feder, Fondo Agrícola y Fondo Social) fueron España, Portugal, Grecia e Irlanda. Con la incorporación de nuevos países del Este a la Unión Europea en 2004, las inversiones se trasladarán hacia estos países, en vista de que España, Portugal e Irlanda han registrado un notable crecimiento en los últimos veinticinco años. Se puede decir que en estos casos la solidaridad comunitaria funcionó y hubo compensación efectiva. Aunque la solidaridad no ha reforzado el sentimiento comunitario de los países beneficiarios en otras materias, como muestra la posición que adoptaron en la guerra contra Irak. Además, los países beneficiarios se niegan a renunciar a la ayuda que recibieron durante tantos años, la cual debería disminuir o desaparecer. Si el término existiera en ciencias políticas, se podría hablar de “ingratitude política”.

**Representación de las regiones**

*El Comité de Regiones*

En la Unión Europea las regiones tienen cierto acceso -aún limitado- a las instancias de poder de la Unión: el Consejo de Ministros o la Comisión de Bruselas. La representación de las regiones se ejerce a través del Comité de Regiones, creado en 1992. Este Comité es un órgano consultivo de 222 miembros. Tiene amplias prerrogativas de deliberación en diversas materias. Pero su funcionamiento se ve dificultado por la desigual representación de regiones muy diversas, grandes Länder de Alemania, pequeñas regiones rurales, ciudades, etc.

También existen otros organismos de representación de las regiones, como las Oficinas de “embajadores” de las regiones en Bruselas, el Consejo de las Comunas y Regiones de Europa (CCRE) y la Asamblea de las Regiones de Europa creada en 1985. Estos organismos no tienen poder real y son más bien foros de discusión y sensibilización de la opinión pública.

En el Consejo de Europa también existe un organismo representativo de las regiones europeas, el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRP) creado en 1994, que ya existía en 1957 bajo la denominación de Conferencia de los Poderes Locales y Regiones de Europa. Está constituido por cuatro comisiones: una que vigila el respeto a la democracia local y regional, otra para educación y cultura, una tercera para el desarrollo sostenible y la cuarta sobre la cohesión social.

Los informes anuales de estas comisiones son siempre esperados con gran interés, especialmente el que se refiere a la democracia. El Consejo de Europa también promovió en 1985 la adopción de la Carta Europea sobre Autonomía Local y la Carta de las Lenguas Regionales o Minoritarias en 1992, entre otras convenciones.

La adopción de estas cartas y la existencia de la Corte Suprema de Estrasburgo hacen posible que las entidades locales y los individuos entablen recursos contra las decisiones que toman sus propios Estados.

En la Unión Europea algunas regiones pueden acceder indirectamente a las decisiones del Consejo de Ministros, si son delegados por su gobierno. Solamente Alemania y Bélgica han utilizado este derecho hasta la fecha, las comunidades autónomas de España y las regiones de Austria están estudiando esa posibilidad. Pero existe mucho recelo de los Estados frente a la extensión de los derechos de participación de las regiones en la elaboración de la política de la Unión Europea.

Las relaciones entre las regiones y la Comisión de Bruselas (órgano de aplicación de las resoluciones) son cada vez más intensas y estrechas. El presupuesto de los fondos estructurales pasó de 8 billones de euros en 1989 a 32 billones en 1999. Las regiones deprimidas se dirigen cada vez más hacia Bruselas, por cuanto sus gobiernos no pueden responder a sus demandas. Así se va desarrollando paulatinamente una *governabilidad múltiple*, a diversos niveles, desde las municipalidades a las regiones y las regiones transfronterizas, hasta los Estados y Bruselas. De acuerdo con el tema, las entidades descentralizadas buscan el lugar apropiado para hacer sus gestiones. Este principio de *subsidiaridad* es promovido por Bruselas como un método para aliviar la carga de los Estados y mejorar la gobernabilidad descentralizada.



## AUTOSATISFACCIÓN E IDENTIDAD EN LAS REGIONES

Como hemos visto, las regiones de Europa tienen diferentes grados de autosatisfacción dentro de la Unión. Esta depende del nivel económico, de las fuentes de trabajo en la región, de la buena o mala gestión pública de las autoridades y de la relación con el Estado central. Con la ayuda económica y política de la Unión Europea se ha elevado el grado de autosatisfacción de muchas regiones.

Pero el grado de autoestima o afirmación de la identidad no está ligado necesariamente al nivel de desarrollo. La afirmación de una identidad diferenciada, muy a menudo tradicionalista, no es proporcional a la autosatisfacción de la población de la región. La identificación depende de factores más profundos, de tipo histórico-cultural, que a veces desembocan en un nacionalismo regional cultivado y exacerbado de manera irracional. En el caso de Cataluña, es claro que existe un fuerte nacionalismo catalán basado en la lengua y la historia, pero también un alto grado de autosatisfacción por los éxitos económicos, la capacidad de imponerse en España, etc. Lo mismo sucede en Lombardía, y con menos intensidad en Bavaria, Carintia (Austria), Viena, etc. En estos casos existe una correspondencia entre la autoestima y la autosatisfacción.

Pero otras regiones, también con alto grado de autosatisfacción, son más discretas en la afirmación de su identidad diferenciada, como Liguria, Toscana y Andalucía, aunque su pasado no es menos glorioso que el de otras regiones. La afirmación de la identidad como autovaloración no depende entonces de factores puramente económicos, sino más bien de un conjunto o complejo de factores de índole variada.

Pero si la autosatisfacción y la autoestima no están ligadas necesariamente, la *cohesión social* y la identidad afirmada tienen algo en común. La cohesión social es más fuerte cuando la solidaridad social aparece como un deber de la comunidad y del Estado. La solidaridad promueve la implementación de mecanismos de redistribución económica, de protección social y de respeto a las minorías. Implica entonces la existencia de una representación política balanceada entre las diferentes tendencias políticas, y una alternación del poder. La cohesión social es mayor cuando los mecanismos de equidad y respeto por la persona funcionan adecuadamente y los tribunales sancionan los abusos. En este caso, la cohesión social fortalece la autoestima y la autosatisfacción.

## DIFICULTADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

En América Latina el sistema constitucional suele estar compuesto por un poder central fuerte, de tipo presidencial, y entidades regionales, bien sean departamentos o municipios, sin muchos recursos y prerrogativas. Los Estados federalistas -Brasil, Argentina, México y Venezuela- dan más poderes a las entidades regionales y a veces a las municipales. Históricamente, los Estados y las regiones se formaron a partir de las entidades administrativas coloniales españolas –las audiencias e intendencias– y portuguesas: las capitanías del Brasil del siglo XVI. Si bien los Estados obtuvieron rápidamente una personalidad jurídica y política que se afirmó en el siglo XIX, no sucedió lo mismo con las regiones, que no recibieron autonomía por temor a la desintegración de las naciones nacientes. Debido a este centralismo, la reivindicación de la identidad regional es débil en América latina, salvo algunas excepciones, como en los Estados federales, y casos muy excepcionales, como el Departamento de Arequipa en Perú o el de Santa Cruz en Bolivia. De esta fragilidad del ego regional también se deriva la poca vigencia de la gobernabilidad regional, la falta de élites formadas y capaces, y la generalización del caudillismo y la corrupción. En este entorno inadecuado institucional se implementaría el proceso de descentralización y de afirmación de gobiernos regionales capaces de desarrollar planes económicos y atraer inversiones. Con enormes dificultades.

En el contexto económico del siglo XXI, la teoría moderna de la localización espacial de las empresas en un mundo liberalizado es aplicable a América Latina. Las dificultades para atraer inversiones a los países del sur superan a las ventajas de una mano de obra abundante y salarios bajos. El hecho de que la empresa moderna necesita ante todo eficiencia de la mano de obra obstaculiza su implantación en una región que carece de mano de obra calificada. La falta de medios adecuados de comunicación, y sobre todo de un entorno industrializado con intensa actividad financiera, así como de estabilidad institucional y seguridad física, frenan el desarrollo de las actividades industriales en regiones alejadas.

En este contexto hay que preguntarse si los actuales procesos de descentralización en América Latina pueden activar el desarrollo económico y atraer inversiones. Por ello hay que examinar los rasgos esenciales de la descentralización que se ha impulsado en varios países desde hace más de veinte años.

En primer lugar se puede observar que la descentralización se efectuó en el marco de un neoliberalismo que indujo diversas reformas del Estado y de la economía (Restrepo 2003, 1 y 2). En teoría, esas reformas permiten que el capital privado se mueva libremente de un país a otro, y dentro de un país, de

una región a las demás. De modo que, siempre teóricamente, este contexto puede beneficiar a la descentralización administrativa y económica. Se supone que el capital buscará regiones con mejor dotación de recursos y factores de producción, y costos ventajosos.

En segundo lugar, un propósito básico de la descentralización es aliviar al poder central de ciertos gastos sociales, y transferir esas tareas a los niveles regionales y locales. Las reformas chilena, colombiana, boliviana y peruana van en esa dirección. De hecho, no hay excepciones, puesto que es parte del credo del consenso de Washington y de los organismos financieros internacionales. En la práctica, esto significa que las regiones u otras entidades tendrán ciertos poderes, recursos financieros, etc.

En tercer lugar, la descentralización en América Latina es, en general, una *municipalización y no una regionalización*. Esto es típico en los casos colombiano y boliviano, donde los municipios son los que están a cargo de la descentralización. En Bolivia, el debate de los años 2000 a 2005 se ha centrado justamente en la *autonomía regional*, un tema promovido por el Departamento de Santa Cruz, que ha hecho de este lema su caballo de batalla. El concepto no es bien visto por el poder central de La Paz, pero puede ganar en el referéndum de 2006. Sin embargo, el proceso boliviano de autonomización regional (o departamental) aparece como un caso aparte en el continente, en cuanto afirmación de una identidad que se quiere diferente a las demás del país. El modelo cruceño se asemeja a la afirmación identitaria de Cataluña o de Lombardía en muchos aspectos, bien sean económicos, culturales o geográficos. La región de Santa Cruz quiere además imponer su modelo constitucional al resto del país. Muñoz García (2005, 97) habla de la “cruceñización de Bolivia”.

El cuarto punto es que para implementar las reformas hubo que dar más poder a las municipalidades, e integrar lo rural con lo urbano. De allí las dificultades para incorporar algunos grupos sociales a la gestión municipal, sobre todo indígenas-campesinos que eran excluidos de toda forma de participación. Bolivia se destaca como porque la organización del poder tradicional de las comunidades campesinas aymará, quechua y ava-guaraní ha chocado con los nuevos conceptos de la democracia y de la gobernabilidad moderna, basados más en la competencia individual que en el prestigio otorgado colectivamente (Albo y Quispe 2005, Rist et al. 2005).

El quinto punto se refiere a la capacidad de desarrollo de los municipios. La reforma previó una transferencia de capacidades para gestionar el presupuesto social, no de capacidades para hacer inversión. Eso es claro en la reforma colombiana. En Bolivia y Perú, los municipios están obligados a elaborar un plan de desarrollo quinquenal o anual. La experiencia boliviana muestra que las inversiones previstas en estos planes no constituyen realmente un

plan de desarrollo, sino más bien un listado de obras para ejecutar. Este listado responde al prestigio (plazas públicas, fuentes, estatuas) o a presiones de tal o cual grupo de ciudadanos. En estos procedimientos, la coherencia no suele ser el elemento central de la reflexión de las autoridades y de los ciudadanos. Cada quien busca su propio provecho.

El sexto punto tiene que ver con la lucha contra las desigualdades en el contexto de descentralización y participación popular. En cierto modo, la atribución de presupuestos importantes a las municipalidades, como en Colombia (50% del recaudo de impuestos) o Bolivia (20%), la integración de las comunidades rurales a los municipios, la insistencia en el acceso a la educación y la salud son factores de alivio de las desigualdades y de lucha contra la pobreza. Pero eso no quiere decir que las diferencias entre regiones vayan a disminuir. Las leyes de descentralización de Colombia, Bolivia y Perú prevén fondos especiales para ayudar a los municipios pobres a invertir. En muchos casos, eso ha llevado a un alto endeudamiento de las municipalidades, como sucede en Colombia. Además de estos fondos, se necesitan leyes de descentralización de los parques industriales y fuertes incentivos para las industrias. Sin embargo, estas medidas no son suficientes para persuadir a una empresa de Lima para que se traslade a la zona industrial de Juliaca, pues las externalidades positivas de Lima superan a las del Altiplano.

Por último, cabe observar que las privatizaciones, muy abundantes en los años ochenta y noventa, tampoco modificaron la estructura económica de los países de América Latina; los sectores más afectados y mejor colocados siguen siendo los de las regiones que ya estaban mejor dotadas. Además, el capital fresco que aportó el proceso de privatización no fue significativo ni fuente de creación de empleos. Aunque atrajo mano de obra calificada, localizada principalmente en las ciudades grandes que tienen mejores sistemas de educación.

#### ALGUNAS CONCLUSIONES PREVIAS

Hablamos de conclusiones “previas” porque el proceso de descentralización aún no se ha terminado en Europa ni en América latina. Es prematuro predecir que ocurrirá en el futuro, si se profundizarán las tendencias hacia la descentralización o si los Estados centrales reaccionarán para controlar mejor los territorios y los recursos. Para América Latina, los recursos naturales serán vitales en los próximos veinte años: el petróleo, el gas, la madera, las riquezas de la biodiversidad y el agua. Por el momento, la exploración y la explotación de estos recursos son prerrogativa del Estado nacional, y la regiones sólo reciben un porcentaje mínimo de las regalías e impuestos. Por este hecho, en varios países han surgido reivindicaciones regionales para

obtener más recursos financieros, como en el Perú y Bolivia, que pueden fortalecer el sentimiento regionalista o crearlo.

En el contexto de la globalización, no es cierto que la descentralización, sobre todo la municipal, sea la mejor garantía de un desarrollo sostenible, de una explotación razonable de los recursos, etc. De todas maneras, el otorgamiento de mayores poderes a las entidades territoriales locales o regionales intensificará la pugna entre centros de poder para controlar los recursos y los ingresos que generan. Para la solución de estos futuros conflictos, la dimensión municipal no es la más adecuada en materia de gestión ambiental y económica. En muchos países se piensa crear entidades aún más grandes que los departamentos, regiones o mega-regiones (como en Perú). La capacidad económica de estas entidades será indudablemente mayor que la de los municipios, pero el gigantismo implica la pérdida de capacidad de participación de la sociedad civil. Además, se corre el riesgo de que la región esté más cerca del poder central que de las entidades básicas, municipios, comunidades, juntas de vecinos, mancomunidades o subregiones geográficas: cuencas y micro-cuencas.

Lo mayor diferencia entre América Latina y Europa es que aún no hay procesos de recomposición geográfica y política como la Unión Europea. Las agrupaciones económicas -como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o el Mercosur, el más avanzado- no son contrapesos de los Estados en la política regional. En América Latina, la soberanía es preservada celosamente por los Estados, que en muchos casos están aún en proceso de ocupación del territorio (Amazonia) o de reocupación (zonas de conflicto). Por ello, las regiones en formación no pueden buscar ayuda económica ni respaldo político supranacional como en Europa. Se debe pensar únicamente en medios de acción al nivel nacional. Pero tarde o temprano se abrirá el debate sobre este tema, y sobre la colaboración entre regiones fronterizas, único modo de superar las desconfianzas ancestrales, crear complementariedades, luchar en común contra el tráfico de toda índole, el contrabando, etc. Atisbos de ese futuro se aprecian en el nivel continental en los proyectos de habilitación de rutas viales (carretera interoceánica, por ejemplo) y fluviales, puertos francos, etc. En estos procesos, se desencadenarán rivalidades entre regiones para obtener las vías de tránsito y será necesario el arbitraje del Estado central.

Cabe pensar que asistiremos a dos tendencias complementarias: un reforzamiento del proceso descentralista (regional y municipal) y una reafirmación del Estado central como promotor de grandes proyectos, y redistribuidor de las riquezas y de los ingresos creados a las entidades regionales y locales. Sin este reforzamiento del Estado central, se correrá el riesgo de provocar situaciones caóticas, cada uno para sí, y de perder todo sentido de la solidaridad territorial nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBO, Xavier y QUISPE, Víctor. 2004. *Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*, Plural-Cipca, La Paz.
- ALDEN, Jeremy; BOLAND Philip, editors. 1996. *Regional development strategies, A European perspective*, Regional Studies Association, London.
- AUROI, Claude y BOSSIO, Sandra, comps. 2002. *¿A dónde va el Perú? Balance del fujimorismo y preguntas para el futuro*, Centro de Estudios Regionales Bartolomé de Las Casas, Cuzco.
- AUROI, Claude y HUFTY, Marc, eds. 2005. *Où va la Bolivie? Participation populaire et décentralisation*, IUED-IP8, Genève. *¿A dónde va Bolivia?*, Plural, La Paz, 2005.
- BLANES, José y PABÓN B., Édgar, compiladores. 2005. *La descentralización en América Latina, logros y desafíos, el papel de la cooperación europea*, CEBEM, La Paz.
- BORNER, Silvio; BRUNETTI, A. y WEDER, Beatrice. 1993. *Obstáculos institucionales al crecimiento de América latina*, Cinde, San Francisco, Ca.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. 1994. *Europe at the service of the regional development*, CEC, Luxembourg.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. 1994. *Europe 2000+: Cooperation for European territorial development*, CEC, Luxembourg.
- DAMMERT, Manuel. 2003. *La reforma descentralizada peruana. Enfoque territorial y autonómico. Base del Proyecto Nacional Democrático del Siglo XXI*, Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.
- DE LA FUENTE, Manuel. 2000. "La guerra del agua en Cochabamba. Crónica de una victoria dolorosa", *Documentos de reflexión académica* 15, mayo, Promec, Facultad de Ciencias Económicas y Sociología, Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba.
- DE LA FUENTE, Manuel. compilador. 2001. *Participación popular y desarrollo local. La situación de los municipios rurales de Cochabamba y Chuquisaca*, Promec-Ceplag-Cesu, Cochabamba.
- DEYON, Pierre. 1997. *Régionalismes et régions dans l'Europe des quinze*, Éditions Locales de France, Paris.
- DEXIA. 2002. *Finances locales dans l'Union Européenne, tendances 1996-2001*, [www.dexia.be](http://www.dexia.be)

- DIAKONIA, Parcomun. 2002. *Enlaces y rupturas. Experiencias de participación representativas de una década en Colombia*, Diakonia - Parcomun, Bogotá.
- FROGER, Géraldine; VAN DEN Hove, S.; HAAKE, J. y LE DARS, A. 2001. *Gouvernance I, Gouvernance et développement durable*, Helbing et Lichtenhahn, Collection Économie Écologique, Bâle-Genève-Munich.
- GOBIERNO DEL PERÚ. 2002. *Ley de bases de la descentralización*.
- GRUPO DE ESTUDIO PUNTO DE EQUILIBRIO. 2003. *Del desarrollo local a la globalización*, Revista *Punto de equilibrio*, edición especial, Cochabamba.
- HOOGHE, Liesbet, dir. 1996. *Cohesion policy and European integration: building multilevel governance*, Oxford, Oxford University Press.
- HUFTY, Marc, AUROI, Claude y DE LA FUENTE, Manuel. 2005. *Gobernancia, gobernabilidad y democratización ¿A dónde va Bolivia?*, La Paz, Plural.
- HURTADO H., Jorge. 2004. *Autonomías Ya! Ensayo acerca de la amenaza de desintegración de Bolivia*, Comité Pro Santa Cruz, Santa Cruz de la Sierra.
- MARKS, Gary; SCHARPF, Fritz; SCHMITTER, Philip y STREECK, Wolfgang. 1996. *Governance in the EU*, Sage Publications, London.
- MUÑOZ G., Ismael. 2005. *¿Independencia o autonomía? La disyuntiva de Santa Cruz*, El País, Santa Cruz.
- RESTREPO B., Darío I. ed. 2003. *La falacia neoliberal, crítica y alternativas*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- RESTREPO B., Darío I. 2003. "Reestructuración capitalista, formas de organización espacial del Estado y nuevas prácticas políticas", *La falacia neoliberal, crítica y alternativas*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- RIST, Stephan; DELGADO, Freddy y FLORES, Rubén. 2005. "Control social en la interfase de comunidades campesinas y municipios, Un proceso de aprendizaje social para el desarrollo sostenible", HUFTY, M.; AUROI, C. y DE LA FUENTE, M. *¿A dónde va Bolivia?*, Plural, La Paz, 2005.





# Niveles supramunicipales y niveles intermedios en la construcción de los Estados modernos (Baviera - Miami, Dade County)

CUANDO ESTADOS UNIDOS Y ALEMANIA iniciaron el proceso de reforma de la distribución de competencias, recursos y poder político no emplearon el término descentralización, pues ese concepto no existía. Por tal motivo, esa palabra no aparece en el título de este ensayo.

Para los “padres” de las estructuras subnacionales en esos países<sup>1</sup>, el objetivo de ese proceso era construir un Estado moderno y encontrar una salida a la crisis de transformación que atravesaban Prusia y Estados Unidos. Prusia acababa de perder las guerras napoleónicas (1808) y Estados Unidos acababa de obtener su independencia.

Aunque el concepto de “descentralización” es relativamente joven, en ambos países el modelo subnacional existe desde hace dos siglos, con una trayectoria exitosa. Como término técnico, la descentralización es un instrumento de desarrollo territorial y de “políticas de buen gobierno”. Sin embargo, a pesar de la amplitud de este concepto, se lo ha limitado y relacionado únicamente con la municipalización<sup>2</sup>.

La descentralización tiene diversos orígenes: prácticos, académicos, políticos y éticos. En ningún caso se la debe entender como municipalización; por el contrario, se la debe entender como un proceso complejo que involucra exigencias administrativas, económicas y políticas.

<sup>1</sup> En Prusia, Freiherr von Stein (1757-1831), a quien se conoce como padre de las estructuras subnacionales; en Estados Unidos, Thomas Jefferson (1743-1826).

<sup>2</sup> La cooperación internacional y los países enfatizaron el desarrollo municipal y la autonomía y olvidaron que un Estado descentralizado es más que el fomento municipal.

Este escrito caracteriza dos casos prácticos reales de estructuras políticas territoriales descentralizadas, y esboza dos modelos teóricos sobre la descentralización y los gobiernos subnacionales: el “federalismo fiscal”, más discutido y aplicado en Estados Unidos, y el “principio de la subsidiariedad”, más conocido e implementado en Europa<sup>3</sup>.

## FEDERALISMO FISCAL, SUBSIDIARIEDAD Y DESCENTRALIZACIÓN

### El federalismo fiscal<sup>4</sup>

Según la teoría económica del federalismo fiscal, las ventajas de los sistemas descentralizados se manifiestan especialmente en la oferta de bienes y servicios públicos, es decir, en la función pública de la ubicación. Suponiendo que en un territorio o Estado extenso existen diferencias en las preferencias acerca de los servicios públicos, su oferta es más efectiva en una organización descentralizada que tiene en cuenta dichas diferencias (Tiebout 1959).

Una mayor cercanía del gobierno local al ciudadano genera sinergias locales que, debido a la distancia, el nivel central no puede ofrecer. Por ello, la implementación de un sistema descentralizado puede ofrecer la ubicación de servicios públicos gracias a una gestión bien informada y a la toma de decisiones descentralizadas (gobiernos locales).

Sin embargo, los beneficios de la descentralización no son automáticos. La ubicación eficiente de los servicios sólo es posible si se cumplen algunas condiciones. Si no se cumplen, se puede afectar la estabilidad macroeconómica e incurrir en un despilfarro de recursos.

Según el federalismo fiscal, el éxito de la descentralización depende del grado de “simetría institucional”. Sólo si existe un vínculo estrecho entre “equivalencia fiscal”, “conexidad” y “autonomía”, los niveles involucrados pueden evaluar todos los costos y beneficios de prestar un servicio y acercarse a la eficiencia locativa. La equivalencia fiscal implica que los beneficiarios de un servicio en un territorio delimitado también asumen todos los costos. La conexidad exige que las competencias y el gasto coincidan. La autonomía es la facultad o el poder para decidir libremente los gastos y los ingresos. La autonomía fiscal se refiere a los ingresos propios en un marco democrático,

<sup>3</sup> Las teorías de la construcción del Estado en varios niveles tienen antecedentes en el siglo XVI. Althusius (1603), Hume (1714-1776) y Turgot (1727-1781) plantearon ideas/modelos para construir el Estado en varios niveles (Norton 1997).

<sup>4</sup> Musgrave (1980), Olson (1969), Oates (1992).

donde el contribuyente exige transparencia y rendición de cuentas de las autoridades locales elegidas.

No hay que olvidar que la teoría del federalismo fiscal supone o respeta algunos elementos claves de la economía en general y especialmente de la teoría de la elección pública.

### **Subsidiariedad y descentralización<sup>5</sup>**

Otro valor o principio que puede guiar la acción política en un Estado descentralizado es la subsidiariedad. En Europa, especialmente en Alemania, la construcción del Estado se ha sustentado en este principio. El concepto es clave en la distribución de funciones y competencias entre el individuo o el grupo familiar y el Estado a través de los municipios y otras instancias intermedias de gestión.

El Papa Pío XI, en la encíclica papal *Quadragesimo Anno* de 1931, caracterizó la subsidiariedad de la siguiente manera: “Como no se debe sustraer al individuo ni encomendar a la sociedad lo que el individuo sabe hacer por su propia iniciativa y a partir de sus propias fuerzas, tampoco es justo que sea arrogado a comunidades mayores y superiores lo que los regímenes comunitarios menores y subordinados puedan lograr por si mismos y llevar a buen término”.

En un sentido más amplio, la subsidiariedad es un principio general para organizar la división del trabajo entre diferentes niveles del Estado. Recoge la discusión sobre los derechos naturales e irrevocables del hombre, que por la necesidad de organización, se deben transferir al Estado. Solamente en aquellos casos donde las comunidades están sobrecargadas de tareas, se las transfiere a los niveles superiores de la administración. Así mismo, cuando un nivel de gobierno no es capaz de asumir un determinado servicio público, lo debe asumir un nivel superior.

## **LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO MODERNO**

El federalismo fiscal y la subsidiariedad racionalizan políticas y procesos de descentralización que históricamente no existieron en Alemania o Estados Unidos: entre la independencia de las Colonias Británicas en América (1774) y la caída de la monarquía prusiana (1918). Para los padres o arquitectos de estos Estados –y sus seguidores de décadas posteriores– otras consideraciones

---

<sup>5</sup> Herzog (1987), Picot (1991), Konrad-Adenauer-Stiftung (1996), Hofmeister (1997).

guiaron sus decisiones y políticas. Partieron de la idea de crear algo totalmente nuevo, que se ajustara a los cambios históricos de su época: la independencia de la madre patria o el colapso del absolutismo en Prusia. La idea era juntar las exigencias –también las fiscales– del nuevo Estado con la aparición y la emancipación de la ciudadanía. Además, los nuevos Estados tenían la necesidad de hacerse sentir, buscar y lograr su aceptación, justificar su razón de ser, lograr la lealtad de los ciudadanos y hacer respetar las leyes y el monopolio de la fuerza. Sus intenciones no eran la democracia, entendida como hoy en día, ni la oferta de servicios públicos y sociales.

Estos objetivos no habrían sido posibles sin una subdivisión y una organización política adecuada de sus territorios. Estados Unidos enfrentó, además, el desafío permanente de incluir nuevos territorios en la conquista del “oeste” y defenderse de otros poderes estableciendo la ley.

Para gobernar, dos países tan diferentes encontraron el compromiso pragmático en una jerarquía de niveles, por tres motivos concretos: vincular el ciudadano al Estado, responsabilizar al ciudadano a través de la obligación de pagar impuestos (mantener el Estado) y hacer respetar las leyes y las instituciones de justicia.

Las formas y estructuras –gobiernos y administraciones territoriales– que existen hoy en día son la base de los Estados descentralizados y el fundamento del edificio del Estado moderno<sup>6</sup>.

### **Niveles intermedios poderosos en Europa**

En Europa, los niveles intermedios son los que garantizan un estándar mínimo de calidad y de acceso de todos los ciudadanos a los servicios públicos. Son los garantes del derecho al acceso a los servicios públicos. La satisfacción del ciudadano/cliente no depende exclusivamente del municipio/alcaldía, sino que hay niveles superiores que deben contribuir a resolver los problemas que puedan tener las autoridades locales en el cubrimiento de las demandas de sus pobladores. Así se asegura que cada ciudadano, sin importar que viva en un municipio fuerte o débil, tenga un nivel adecuado de servicios públicos y de atención del Estado (Bennett 1989, Norton 1997).

<sup>6</sup> Los niveles locales/intermedios tenían gran prioridad para los Estados respectivos. Los dotaron con funcionarios de primera calidad y alto grado de profesionalismo (Pinch 1985). Los países que adoptaron esos modelos hoy reconocen las formas de gobiernos locales/subnacionales, pero no sus funciones originales.

Quien más sufre por la inexistencia de niveles locales superiores es el ciudadano, puesto que debe soportar gobiernos municipales débiles; alcaldías que no pueden ofrecer un bienestar mínimo; alcaldías y políticos que niegan las economías de escalas e ignoran los principios de subsidiariedad y complementariedad, hasta el punto de entorpecer, por razones erróneas de costo político, la posibilidad de ceder la prestación de los servicios básicos a niveles superiores para lograr estándares de vida aceptables.

Finalmente, en los países desarrollados, la existencia de niveles locales intermedios ha sido una precondition para el desarrollo. Y no cabe duda de que estos países son los más descentralizados del mundo. ¿Quién duda del alto nivel de descentralización en Estados Unidos, en Suiza, en Alemania y en la España de finales del siglo XX?

Todos estos países no apostaron exclusivamente a un nivel local sino a varios. La tabla 1 muestra los niveles intermedios de algunos países europeos. Países pequeños, como Bélgica o Dinamarca, tienen al menos dos niveles, y no, como se supone muchas veces por error, porque sean Estados federales o unitarios. En Francia el poder territorial se divide entre municipios, cantones, departamentos y regiones (tabla 1)<sup>7</sup>.

**Tabla 1.** Niveles subnacionales en Europa

Nivel de gobierno	País	Bélgica	Francia	Dinamarca	Finlandia	España	Alemania
Municipios	589	36.763 <i>communes</i>	275	455	8.097	13.844	
Condados/Comarcas	10	3.075 cantones	14	19	47 comarcas	323 condados	
Provincias		325 <i>arrondissements</i>			52	26	
Departamentos							
Distritos / Regiones / Comunidades autónomas	3	26		5	17	16 Länder	
Superficie (km <sup>2</sup> )	31.000	544.000	43.080	338.000	506.000	357.000	
Población (en miles) aprox.	10.131	58.027	5.100	5.099	41.000	82.000	
km <sup>2</sup> / municipio	52,63	14,80	156,65	742,86	62,49	25,70	
Hab/municipio	17.200	1.578	18.545	11.207	4.838	5.920	

Fuente: Bennett (1989).

<sup>7</sup> Norton (1997) demuestra que realmente todos los países en Europa, sean unitarios o federales, disponen de niveles intermedios.

### República Federal Alemana (Baviera)

Alemania es una república federal compuesta por 16 Estados (*Länder*), 13.844 municipios y una gran variedad de niveles intermedios locales (*Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 2000*) (cuadro 2). Durante cerca de 200 años, este sistema ha demostrado su funcionalidad no sólo por ser la base del desarrollo nacional, sino también porque se orienta a hacer más eficiente la gestión pública y a dar una mejor respuesta a las necesidades de los ciudadanos. Este sistema político-administrativo reconoce que la figura municipal es la célula básica de la estructura territorial por ser el punto de contacto más directo del Estado nacional con el ciudadano.

**Tabla 2.** Datos generales de la República Federal de Alemania, 2000

Superficie	357.000 km <sup>2</sup>
Habitantes	81.553.000
Länder (Estados Miembros)	16
Condados	323
Municipios libres de condado	189
Municipios miembros de condado	13.655

Fuente: *Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, Jahrgang 2000*.

Para entender mejor el funcionamiento de este sistema, se presenta la estructura territorial alemana desde el nivel municipal hasta los Estados federados. Se toma como ejemplo la organización territorial del Estado de Baviera y su interacción con el municipio de Riedering, el condado de Rosenheim y la provincia de Oberbayern.<sup>8</sup> El ordenamiento territorial de Alemania ilustra la posibilidad de crear arreglos intermedios locales como respuesta pragmática a la necesidad del Estado de hacer presencia efectiva en todo el territorio.

En Alemania, la Ley Fundamental de 1949<sup>9</sup> define los lineamientos básicos para todo el territorio federal. Cada Estado desarrolla ese marco a través de una constitución propia que le permite diseñar las estrategias más adecuadas para su territorio. Por ese motivo existen varias clases de gobiernos locales

<sup>8</sup> Los autores tradujeron los términos *Gemeinde*, *Landkreis* y *Regierungsbezirk* como municipio, condado y provincia, respectivamente.

<sup>9</sup> La Ley Fundamental o Constitución Alemana se expidió al final de la Segunda Guerra Mundial durante la ocupación de los Aliados. Estos no sólo influyeron en la consagración de sus principios básicos, sino también en la determinación de los límites de gran parte de los Estados (*Länder*) que conforman el territorio alemán.

establecidos por los Estados de la federación de acuerdo con las particularidades geográficas, económicas o culturales de su territorio.

La organización político-administrativa federal, con una larga tradición de autonomía municipal, hace de Alemania un Estado altamente descentralizado. La Ley Fundamental reconoce la existencia de gobiernos locales autónomos que garantizan a la población un tipo de representación surgida de elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas (Ley Fundamental, Art. 28, No. 1). Así mismo, la Ley otorga autonomía administrativa a los municipios y a las asociaciones de municipios, dotándolos de instrumentos financieros que incluyen el derecho a recibir transferencias y a fijar tipos de recaudo de acuerdo con su capacidad económica.

El sistema de distribución de competencias se construye de abajo hacia arriba y contempla la diferenciación de funciones por niveles de gobierno (tabla 3). En el caso del Estado de Baviera, cada nivel de gobierno es titular de

**Tabla 3.** Gasto público por sectores y niveles en Alemania

	Nación		Estados		Municipios	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Administración general	3.202	2,37	5.982	5,59	8.489	8,45
Asuntos externos	4.523	3,35	29	0,03	0	0,00
Defensa	24.771	18,34	0	0,00	0	0,00
Justicia y policía	895	0,66	9.780	9,14	2.039	2,65
Educación primaria y secundaria	10	0,01	18.774	17,54	5.642	7,35
Educación universitaria	6.333	4,69	12.617	11,79	1.158	1,51
Cultura	64	0,05	1.413	1,32	1.516	1,97
Seguro social	40.740	30,16	7.596	7,10	12.064	15,71
Familia y juventud	8.643	6,40	4.883	4,56	10.628	13,84
Deporte	694	0,51	4.422	4,13	12.731	16,58
Salud	460	0,34	3.158	2,95	9.473	12,34
Vivienda y desarrollo urbano	948	0,70	4.572	4,27	2.007	2,61
Servicios locales	59	0,04	795	0,74	7.876	10,26
Desarrollo económico	4.729	3,50	4.636	4,33	790	1,03
Transporte y comunicación	6.315	4,67	4.345	4,06	3.171	4,13
Otros	32.889	24,20	24.045	22,46	1.205	1,57
Total	135.072	100	107.044	100	76.785	100

Diversas fuentes.

competencias *obligatorias* de acuerdo con el tamaño de su población y su capacidad para prestar servicios a bajo costo y de buena calidad. Cuando un determinado nivel de gobierno local (provincia, condado o municipio) cumple sus competencias obligatorias puede asumir otro tipo de funciones, llamadas *competencias voluntarias*. Además, existen las *competencias delegadas* o funciones que se pueden transferir de un nivel superior de gobierno a uno inferior (tabla 4).

**Tabla 4.** Resumen de competencias de los niveles locales en Baviera

		Propias		Transferidas
		Obligatorias	Voluntarias	Por delegación
Provincia	Salud y educación especializada		Vivienda	Protección del medio ambiente
	Recursos hídricos		Fomento cultural	Administración y cuidado de las fuentes de agua
	Control y gestión de niveles inferiores		Especialistas y asesores en temas agropecuarios	Fomento de actividades económicas Planeación del desarrollo urbano
Condado	Hospitales		Monumentos	Subsidios de vivienda
	Desechos sólidos y recolección de basuras		Museos	Controles y supervisión de salud e higiene
	Escuelas secundarias			Atención de emergencias y desastres
	Subsidios sociales			Seguridad ciudadana
Municipio	Red vial local		Publicidad	Cooperación en elecciones
	Transporte escolar		Bibliotecas y museos	Recaudo del impuesto sobre la renta
	Escuelas primarias		Piscinas públicas	Expedición de pasaportes
	Atención a indigentes		Deportes	Elaboración de estadísticas
	Agua y alcantarillado		Ciclovías	Administración del registro civil
	Cementerio		Jardín zoológico	



### El municipio

En Alemania, el municipio es la primera entidad local de gobierno. En el caso de los municipios del Estado Libre de Baviera, la Constitución del Estado les da facultades en materia de regulación y administración de los asuntos que les conciernen, incluida la elección popular de alcalde y de cuerpos representativos.

A cada municipio se le aseguran fuentes mínimas de ingresos por cuatro medios principales (cuadro 5): las transferencias provenientes del Estado federado, el cobro de impuestos, el cobro de tasas y tarifas por prestación de servicios, y el acceso a los recursos de crédito y concesiones.

En Alemania, la participación del nivel federal en las transferencias a los niveles locales es mínima y se realiza únicamente en cooperación y cofinanciamiento entre los tres niveles. Por este motivo, a su esquema de federalismo fiscal se le conoce como *federalismo cooperativo*.

Riedering es uno de los 46 municipios de condado de Rosenheim, ubicado en el Estado de Baviera. Aunque cuenta apenas con 5.656 habitantes (2001) y una extensión de 37,94 km<sup>2</sup>, no es una excepción dentro de las dimensiones territoriales y poblacionales de Alemania, pues cerca del 80% de los municipios de este país posee menos de 5.000 habitantes (*Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden* 2000).

**Tabla 5.** Estructura fiscal del municipio de Riedering, 2002 (Porcentaje)

Impuestos propios (predial, etc)	30
Transferencias (del Estado Federado)	25
Tasas y tarifas	23
Varios (créditos, concesiones, etc.)	22

Fuente: autoridades del municipio.

Aunque se supone que cada municipio tiene las herramientas mínimas para cumplir sus funciones obligatorias, es claro que los municipios pequeños pueden enfrentar restricciones fiscales y administrativas para la adecuada prestación de ciertos servicios públicos (tabla 4). Por ello, algunas leyes estatales contemplan la posibilidad de crear no sólo *asociaciones voluntarias de municipios*, sino también asociaciones de carácter *obligatorio* como instrumentos de las administraciones locales para su buen funcionamiento. En el Estado de Baviera, los municipios de menos de 5.000 habitantes están

obligados a conformar asociaciones municipales (conocidas como asociaciones administrativas) para crear economías de escala que permitan reducir costos. Este Estado cuenta con 1.157 municipios con menos de 5.000 habitantes, que a su vez conforman 352 asociaciones administrativas de municipios (*Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 2000*).

### Condado de Rosenheim

El condado es la segunda entidad local de gobierno y el nivel territorial inmediatamente superior a los municipios. Igual que estos últimos, goza de autonomía para administrar sus asuntos, incluida la elección popular del presidente y del consejo del condado.

El condado es una instancia territorial que se encarga de complementar las funciones de los municipios con una población inferior a 50.000 habitantes, ya que en la mayoría de los casos estos carecen de plena capacidad para encargarse de la provisión de ciertos servicios (tabla 4). Su tarea principal es la de garantizar un equilibrio entre los municipios miembros de condado en la oferta de servicios públicos básicos. Además de la ejecución de políticas locales, también se encarga de supervisar la gestión de sus municipios miembros.

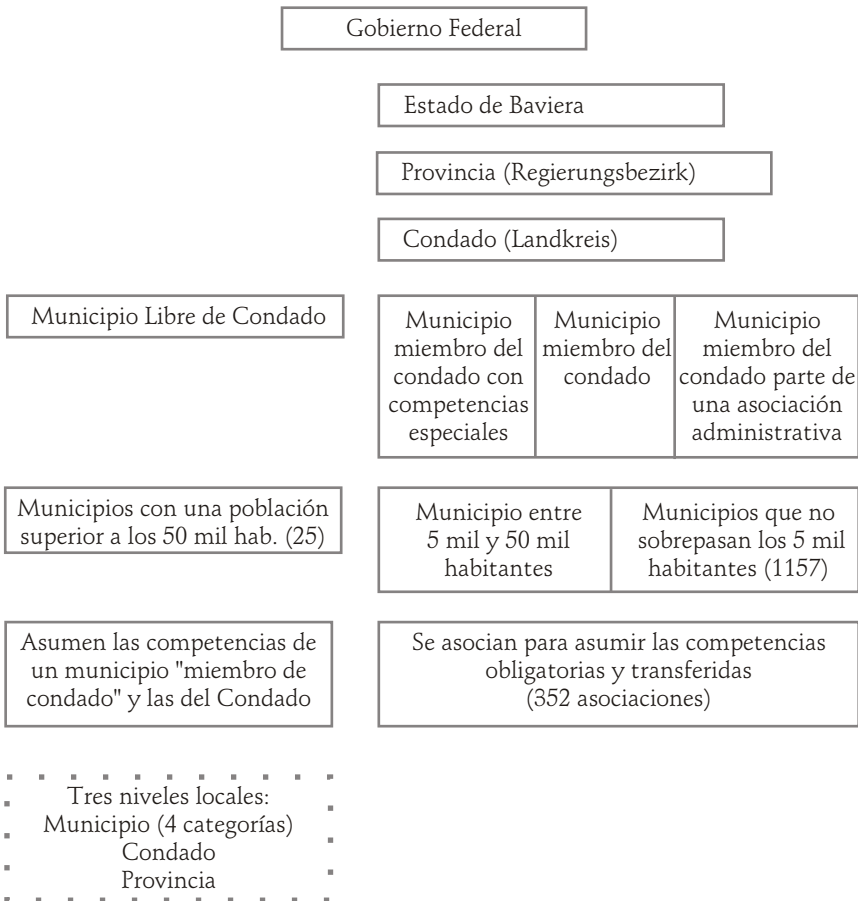
En Baviera, como en la mayoría de los Estados de la federación alemana, existen cuatro tipos de municipios, creados de acuerdo con un criterio poblacional y según el grado de capacidad de gestión de ese nivel territorial (gráficas 1 y 2):

1. *Municipios "miembros de condado que forman parte de asociaciones administrativas"*: se trata de municipios con menos de 5.000 habitantes que dependen del condado como nivel subsidiario en la prestación de servicios públicos. Por su reducido tamaño están obligados a asociarse para compartir la planta de personal y otros gastos de funcionamiento.
2. *Municipios "miembros de condado"*: son municipios con poblaciones de 5.000 a 50.000 habitantes. Aunque son capaces de manejar sus propias estructuras administrativas, el condado presta un gran número de servicios en su jurisdicción.
3. *Municipios "miembros de condado con competencias especiales"*: son ciudades que no superan los 50.000 habitantes. Tienen la posibilidad de asumir un mayor número de funciones porque cuentan con condiciones fiscales favorables. Por este motivo, el condado deja de ser el responsable directo de la prestación de ciertos servicios en su territorio, por ejemplo, del control de las construcciones.

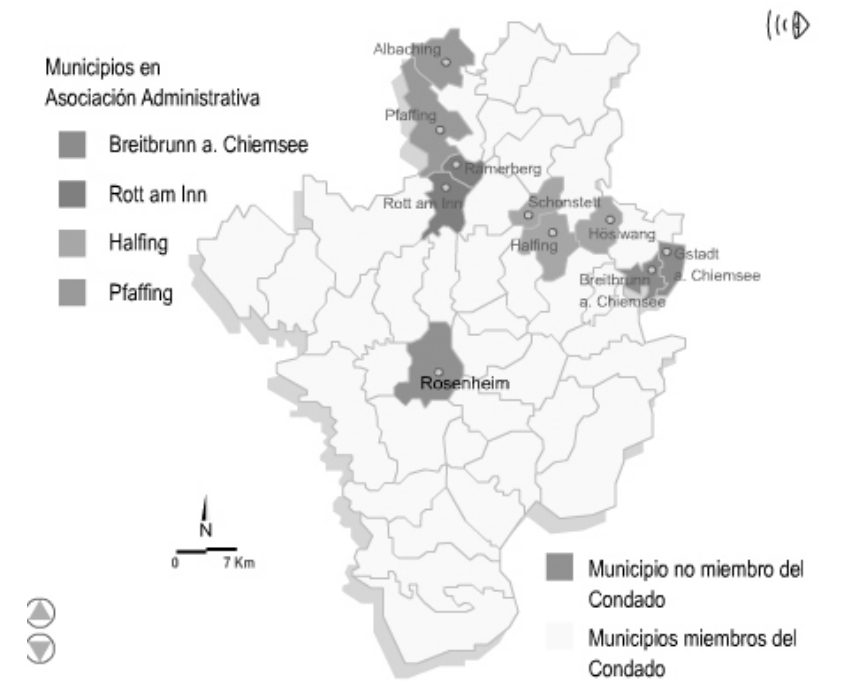
4. *Municipios "libres de condado"*: se trata de municipios con una población superior a los 50.000. Este grupo de ciudades no hace parte de la jurisdicción del condado ya que sus condiciones le permiten asumir las competencias de los municipios descritos anteriormente y las del condado.

En el Estado de Baviera los condados fueron diseñados para agrupar a los tres primeros tipos de municipios mencionados. El principal rubro de ingresos de los condados (38%) es el de las transferencias que reciben de los tres tipos de municipios pertenecientes a su jurisdicción (tablas 6 y 7). Los municipios otorgan estos recursos en contraprestación por los servicios que reciben del

**Gráfica I**  
**Niveles de gobierno en Alemania, Baviera**



**Gráfica 2**  
**Estructura territorial del condado de Rosenheim**



nivel del condado: educación secundaria, hospitales, recolección de basuras y subsidios sociales, entre otros.

Rosenheim, ubicado al sur de Alemania en el Estado de Baviera, es uno de los 20 condados de la provincia de Oberbayern. Se compone de 46 municipios; diez de los cuales conforman cuatro asociaciones administrativas. La capital del condado de Rosenheim, que lleva su mismo nombre, tiene 58.908 habitantes (1997) y es el único “municipio libre de condado”.

*Provincia de Oberbayern*

En Alemania, las provincias son la tercera entidad local de gobierno después de los municipios y los condados. Existen 26 provincias localizadas en los Estados más grandes de la federación: Sajonia (3), Baja Sajonia (4), Baviera (7), Hesse (3), Baden-Württemberg (4), y Renania Septentrional Westfalia (5).

Las provincias son titulares de todas las funciones locales que no están en manos de los condados y los municipios. En general, son responsables de

Thorsten Sauvage

ejecutar acciones en materia de bienestar social, desarrollo económico y cultura, que su población considere importantes. Entre estas tareas se encuentran la atención a enfermos mentales, la administración de escuelas de educación especial y centros de rehabilitación para discapacitados, la administración de museos y clínicas especializadas (por ejemplo, clínicas de neurología), el cuidado de los institutos técnicos vocacionales, y el cuidado y la supervisión de los ríos (ver la tabla 4).

La importancia de este nivel de gobierno radica en que se especializa en la atención de las áreas de política pública local cuyo impacto trasciende las fronteras municipales. Se trata de proyectos públicos que requieren alta inversión en infraestructura y que superan la capacidad financiera de los municipios. Incluso en aquellos Estados de la federación alemana donde no existe la figura provincial, estas competencias son asumidas por asociaciones de condados o por organismos sociales de bienestar adscritos a cada Estado federado.

**Tabla 6.** Estructura de ingresos del Condado de Rosenheim, 1998 (Porcentaje)

Transferencias de sus municipios	38
Tarifas	20
Transferencia del Estado	13
Compensación de costos administrativos	12
Transferencias de destinación específica por parte del Estado	11
Seguridad social	4
Otros ingresos	2
Total	100

Fuente: Landkreis Rosenheim

**Tabla 7.** Gastos del Condado de Rosenheim, 1998 (Porcentaje)

Seguridad social	24
Recolección y disposición de basuras	22
Transferencias a la provincia	19
Escuelas	14
Administración y seguridad ciudadana	7
Código de construcción, mantenimiento de carreteras, transporte público	5
Salud pública	4
Otros gastos	5

Fuente: Landkreis Rosenheim

Igual que en el caso de los condados, la mayor parte de los ingresos de las provincias provienen de las transferencias de los gobiernos inferiores.

Oberbayern, una de las siete provincias del Estado Libre de Baviera, está conformada por 20 condados y 500 municipios, de los cuales apenas tres son “municipios libres de condado”: Munich (la capital), Ingolstadt y Rosenheim. Entre sus funciones particulares se encuentran la administración de 40 carreras técnicas, centros de capacitación del sector agrícola y centros de rehabilitación física; la dirección del hospital psiquiátrico; el manejo de los centros de bienestar para ancianos; la promoción de actividades musicales y teatrales; el tratamiento de las basuras; y la recuperación piscícola.

### Cooperación entre niveles

El ejemplo del sector de la educación muestra cómo cooperan los diferentes niveles y cómo se complementan en el sentido de la subsidiariedad (gráfica 3 y tabla 8).

La importancia relativa de los diferentes niveles se refleja en su peso presupuestal (gráficas 4 y 5). Los municipios tienen el peso mas alto disponiendo de la gran mayoría de los recursos.

**Gráfica 3**  
**El “multinivelismo” en el sector educativo de Baviera**

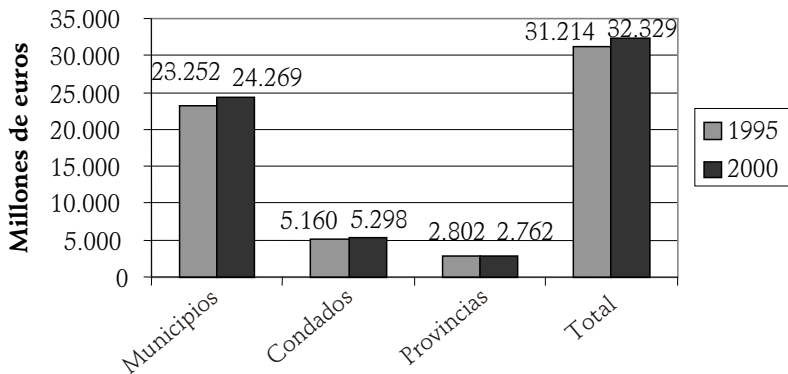


**Tabla 8.** Competencias en el sector educativo por niveles de gobierno

Estado de Baviera	Define políticas Elabora y actualiza programas educativos Realiza exámenes centralizados Selecciona, contrata y remunera docentes
Provincia de Oberbayern	Construye, mantiene y equipa escuelas especializadas (discapacitados, ciegos, sordos, etc.)
Condado de Rosenheim	Construye, mantiene y equipa escuelas secundarias
Municipio de Rosenheim (Municipio libre de condado)	Construye, mantiene y equipa escuela primarias y secundarias
Municipio de Riedering	Construye, mantiene y equipa escuelas primarias

Fuente??

**Gráfica 4**  
**Presupuestos de los Niveles Intermedios Locales en Baviera**



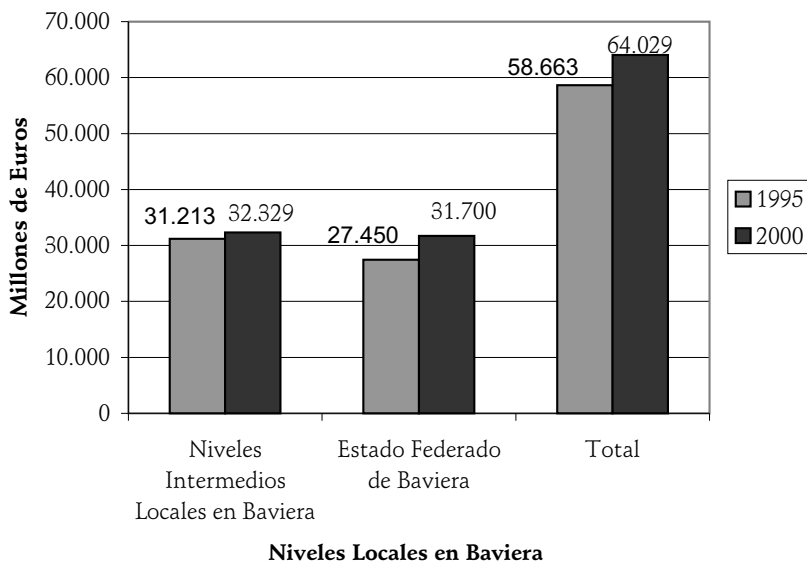
### Niveles Intermedios

Fuente: Ministerio de Interior del Estado Libre de Baviera.

### Estados Unidos (Florida, Miami-Dade County)

Estados Unidos de América es una nación federada cuyo territorio se divide en 50 Estados habitados por más de 280 millones y medio de personas (2002) (tabla 9). Su organización político-administrativa ha guardado una tradición marcada por la alta autodeterminación de los Estados para organizar los

**Gráfica 5**  
**Presupuestos de los niveles locales y del Estado Federado de Baviera**  
**(millones de Euros)**



Fuente: Ministerio de Interior del Estado Libre de Baviera.

**Tabla 9.** Datos generales de Estados Unidos y Florida

	Estados Unidos	Florida
Superficie	9.629.047 km <sup>2</sup>	151.670 km <sup>2</sup>
Habitantes	280.562.490	15.982.378
Estados miembros	50	
Municipios o ciudades	19.200	751
Condados	3.065	67
Distritos escolares	14.721	67
Asociaciones	29.532	1.143

Fuente: ??



asuntos de su competencia y la libertad inalienable de la que gozan para pertenecer a la Unión. La gran flexibilidad de este esquema político-administrativo ha sido el principal garante de la unión de un pueblo tan heterogéneo como el estadounidense.

La Constitución Federal no menciona explícitamente el concepto de “gobierno local”. Cada Estado goza de plena discreción para establecer los mecanismos para responder a las demandas de sus ciudadanos. Por ello, los Estados miembros promulgan sus propias constituciones, que ajustan las instituciones de gobierno a las especificidades de su territorio. Esta característica hace que el sistema de organización territorial en los Estados Unidos sea bastante complejo, pues existen tantos modelos de gobiernos intermedios y locales como Estados decidan crearlos (tablas 11 y 12).

Por este motivo, la definición conceptual de los diferentes niveles de gobierno territorial termina siendo un asunto exclusivo de los Estados. No obstante, es posible afirmar que, en términos generales, los niveles subnacionales en Estados Unidos son: los gobiernos locales conocidos como pequeñas unidades administrativas locales (*townships*), ciudades pequeñas (*towns*) y ciudades o municipios (*cities*); los gobiernos territoriales intermedios como el condado (*counties*), las asociaciones de municipios, los distritos y las áreas metropolitanas; y el nivel estatal como el de Florida o California, en donde residen los poderes soberanos para administrar los asuntos del territorio.

### *Miami, el “centro” del condado*

Miami es una ciudad que se declaró zona incorporada al Estado de Florida en 1896. Tenía 600.000 habitantes en 2003 sobre un territorio de 357 km<sup>2</sup>.

**Tabla 10.** Estructura de ingresos de los niveles en EE.UU, 2002-2003  
(Participación porcentual de cada una de las rentas en el total de ingresos)

	Nivel estatal	Nivel local	Nivel de condado	Pequeñas unidades	Distritos especiales	Distritos escolares
Ingresos intergubernamentales o transferencias	27,91	36,52	37,70	24,15	26,51	56,97
Ingresos provenientes de recursos propios	57,94	54,64	60,89	59,16	49,95	42,93
Ingresos de utilidad	0,97	7,94	1,29	14,42	23,12	0,00

Fuente: US Census Bureau, State and Local Government Finances.

**Tabla 11.** Estructura de egresos de los niveles en EE.UU, 2002-2003  
(Participación de algunos sectores en el gasto total)

	Nivel estatal	Nivel de condado	Pequeñas unidades administrativas y ciudades	Distritos especiales	Distritos escolares
Funcionamiento	13,49	34,43	31,30	21,99	
Educación	12,56	13,37	10,98	0,07	96,64
Servicios Sociales	25,00	27,93	6,60	17,23	
Transporte	5,54	7,25	8,61	7,97	
Seguridad Pública	4,02	13,37	15,84	2,65	
Medio ambiente y vivienda	2,21	4,08	15,08	21,50	
Administración gubernamental	3,15	10,79	6,10		

Fuente: US Census Bureau, State and Local Government Finances.

Es una ciudad/municipio autosuficiente en materia financiera, ya que el 43% de sus ingresos proviene de impuestos propios, el 24% de cobranzas de servicios públicos, y sólo el 8% de transferencias intergubernamentales. De acuerdo con las ejecuciones presupuestales de la vigencia de 2003, sus actividades más importantes en materia de prestación de servicios públicos son: policía, bomberos, basura, parques y trabajos públicos.

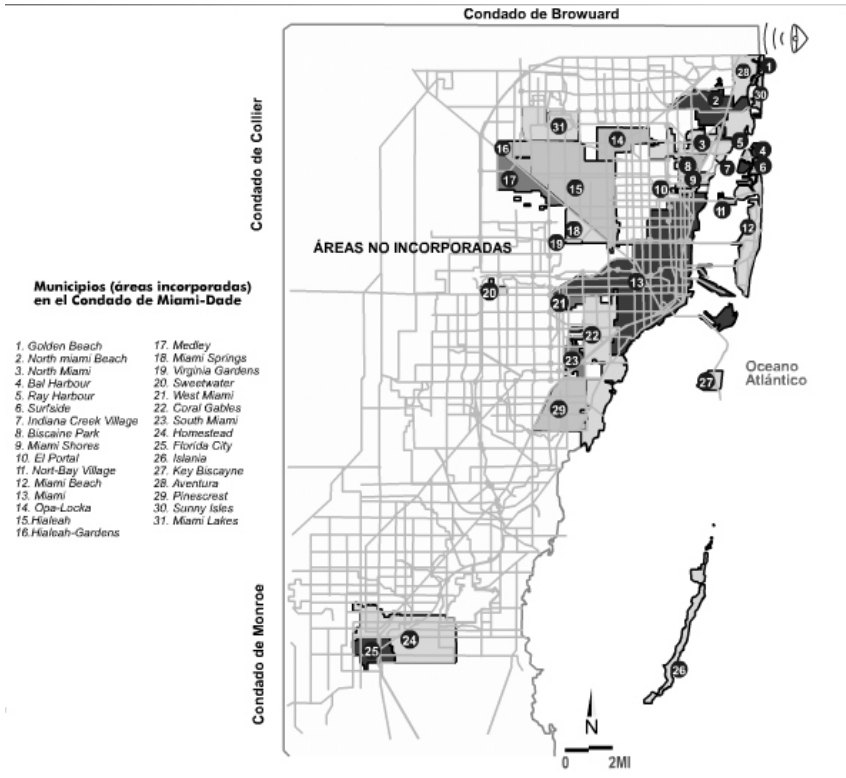
El condado es un nivel de gobierno local cuya definición y funciones se encuentran en proceso de transformación permanente. Durante los siglos XVIII, XIX y comienzos del siglo XX, se concibió a los condados como ramas administrativas del Estado para hacer presencia en las zonas rurales y suburbanas de un territorio. No obstante, la rápida expansión de las urbes a las zonas rurales y suburbanas, desdibujó las diferencias entre ciudades y condados, dificultando la definición exacta del condado. En la actualidad, los condados no sólo se encargan de actividades tradicionales como el mantenimiento de vías y el cobro de impuestos en su territorio, sino también de la prestación de servicios de agua potable, saneamiento

**Tabla 12.** Competencias de las ciudades

Bomberos (operación)	En los territorios donde no existe la figura de ciudad, el condado de Miami-Dade asume las funciones de una ciudad
----------------------	--

Fuente: ¿?

**Grafica 6**  
**Condado de Miami-Dade**



básico, bomberos y policía. Su campo de acción se ha extendido de las zonas rurales y suburbanas a las áreas urbanas, es decir, a la totalidad del territorio de su jurisdicción.

El condado puede hacer uso de figuras administrativas especiales<sup>10</sup> que le permiten adquirir responsabilidades en áreas determinadas de la administración local. Por ejemplo, en el Estado de Florida la administración del servicio educativo no es responsabilidad directa de los condados; para ello, cada uno

<sup>10</sup> El Estado de Florida tiene en total 1.143 distritos especiales divididos en cuatro categorías. Las dos primeras son los “distritos dependientes de propósito particular” (entre los que se cuentan los distritos de servicios urbanos) y los “distritos dependientes de múltiple propósito”, las cuales ejecutan sus actividades bajo la coordinación del cuerpo administrativo del condado. Al tercer tipo corresponden los “distritos independientes especiales” que poseen autoridades propias. Finalmente, los “distritos de desarrollo” que tienen responsabilidades en materia de mantenimiento vial.

está obligado a formar su propio *distrito escolar*, cuya junta directiva administra las escuelas públicas, desde los jardines infantiles hasta las escuelas secundarias. También existen los *distritos de servicios urbanos* que permiten que el condado asuma funciones propias de las ciudades en las áreas urbanas de su territorio. De esta forma, mediante el cobro de una determinada tasa impositiva que fija la comisión del condado, el *distrito de servicios urbanos* se hace responsable de tareas como las de bomberos, patrullas policiales, saneamiento básico y mantenimiento de vías pavimentadas.

Si bien la existencia de estas pequeñas unidades administrativas es un instrumento que acerca el Estado al ciudadano, también es cierto que su proliferación excesiva puede generar problemas de coordinación de políticas y competencia negativa entre autoridades. En lugar de favorecer el empleo eficiente de los recursos, un mal uso de este tipo de estructuras podría fraccionar los intereses comunes y entorpecer la actividad pública. Por este motivo, en los últimos años el gobierno norteamericano ha impulsado tres estrategias que buscan reformar las estructuras de gobierno altamente fragmentadas (Bowmann y Kearney 2003): la anexión de jurisdicciones pequeñas a unas más grandes; la conformación de gobiernos metropolitanos en donde las ciudades de un condado deciden mantener algunas de sus funciones y transferir otras al gobierno metropolitano; la creación de agencias regionales de regulación o planificación que buscan crear consenso en torno de políticas comunes y solucionar conflictos en un área determinada.

El condado de Miami-Dade es uno de los 67 condados del Estado de Florida y es el segundo experimento metropolitano que se hizo en este Estado y en todo el país. Se creó en 1957, cuando se aprobó la Carta Constitucional Autónoma que autorizó la conformación de un gobierno propio mediante la instauración de una Junta de Comisionados que actuaba en calidad de gobierno metropolitano central. De ese modo, muchas de las “funciones municipales” se transfirieron a la nueva estructura de Miami-Dade. Mientras que los municipios mantuvieron sus competencias en recreación, parques y policía; el nivel metropolitano asumió las de planeación, salud y bienestar social, control de la contaminación y el tráfico, y administración de las librerías y el cuerpo de bomberos (tabla 13).

El condado metropolitano de Miami-Dade está conformado por 31 ciudades y un extenso conjunto de pequeñas poblaciones conocidas como “áreas no incorporadas”, poblados donde no existe la figura de ciudad. En 2003 tenía 2,1 millones de habitantes: 47% en las ciudades y 53% en las áreas no incorporadas. Sus funciones varían de acuerdo con el tipo de jurisdicción: en las “áreas no incorporadas”, el condado metropolitano es el titular de las “

**Tabla 13.** Competencias del Condado de Miami-Dade

---

Bomberos (entrenamiento)
Disposición final de basuras
Policía (coordinación , información, medicina legal, investigación)
Defensa civil
Revitalización urbana
Parques y museos
Salud pública
Atención básica a los indigentes
Funcionamiento del Hospital Jackson Memorial
Servicio de salvamento médico de urgencias
Planificación del transporte y funcionamiento del sistema de Metro-Bus y Metro-Mover
Funcionamiento del puerto de Miami
Funcionamiento del parque zoológico Metro-Zoo
Organización de las elecciones
Mantenimiento de la señalización y control del tránsito
Mantenimiento de puentes y vías arteriales
Planificación regional
Código de construcción
Suministro de agua
Alcantarillado
Tasación de inmuebles

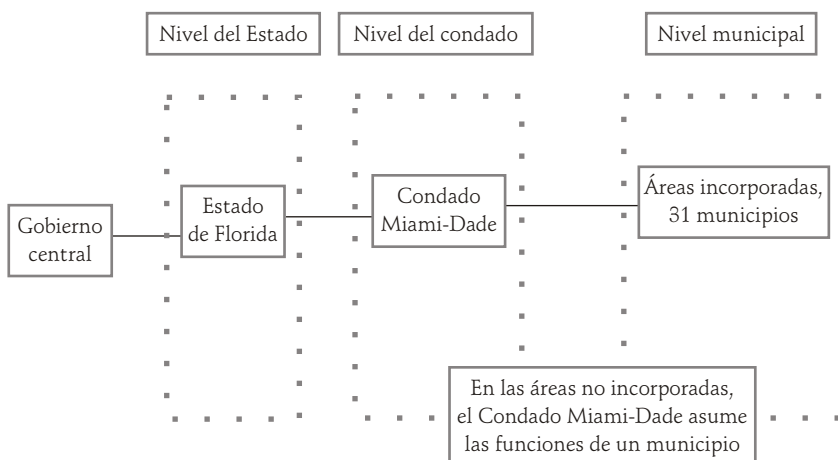
---

Fuente: ¿?

funciones municipales”, mientras que en las “ciudades” presta los servicios que pacte con sus administraciones (gráfica 7).

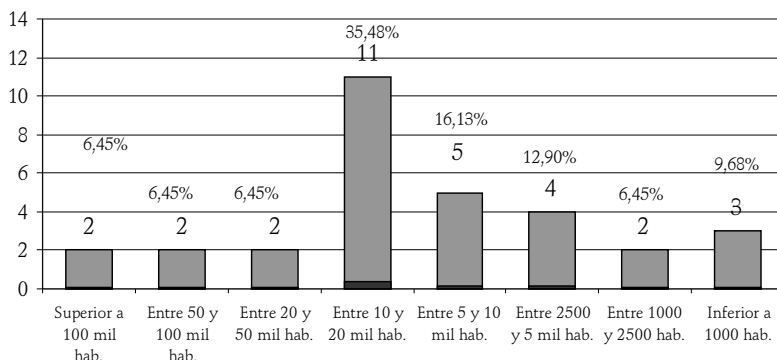
La Constitución estadounidense dio vida a un sistema federal fundado en el respeto a la autodeterminación de los Estados que componen la Unión. Este sistema “se basa en la filosofía de que el gobierno debe ser limitado, y que el control de muchas funciones públicas, como la enseñanza escolar, debe depender primordialmente de los Estados y las comunidades locales” (ver la tabla 11). Aunque los gobiernos territoriales han sufrido transformaciones a lo largo de la historia republicana de este país, los legisladores han sido cuidadosos en respetar la existencia de múltiples niveles de gobierno con autonomía suficiente para la autodeterminación en los asuntos que conciernen a su

**Gráfica 7**  
**El Condado de Miami Dade en la estructura administrativa de Florida**



población, y garantizar una actuación pública acorde con las necesidades de los ciudadanos. En la actualidad, todas las funciones gubernamentales se prestan a partir de la construcción de estrechos vínculos de cooperación entre los diferentes órganos territoriales, razón por la cual es un sistema de alta complejidad que requiere una buena coordinación de tareas y una clara estructura de ingresos propios asignados a las entidades territoriales (Bowmann y Kearney 2003).

**Gráfica 8**  
**Distribución de municipios de Miami-Dade por rangos de población**

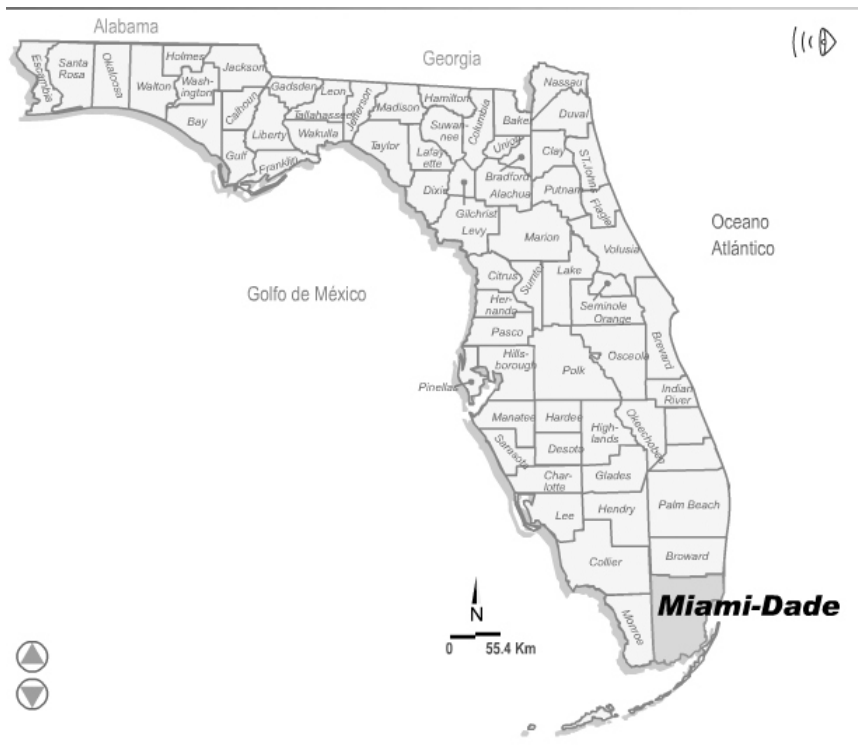


Fuente: US Census Bureau, Beacon Council.

Los poderes reservados al gobierno federal son bastante reducidos y se centran principalmente en asuntos militares y de relaciones internacionales; temas económicos nacionales, como la emisión monetaria, la política crediticia y la administración del dinero del Tesoro Nacional; regulación del flujo de bienes y personas con otros países y entre las fronteras de los Estados miembros; manejo del registro civil; y protección de los derechos de las personas que tienen ciudadanía estadounidense.

En cambio, el diseño e implementación de la política social es responsabilidad del nivel estatal (ver la tabla 11). Los Estados no son unidades administrativas que existen únicamente para implementar políticas diseñadas por el gobierno central. Los Estados elaboran sus propias políticas constitucionales. Los Estados tienen completa autonomía para manejar sus asuntos domésticos, incluidos los concernientes a la definición del modelo administrativo; los esquemas de gobierno territorial en su jurisdicción; la promoción

**Gráfica 9**  
**El Estado de Florida y sus condados**



Thorsten Sawage

del desarrollo económico; y las políticas de bienestar social, salud, educación y servicios públicos.

Florida es uno de los 50 Estados que conforman la Unión Americana. Adoptó este carácter en marzo de 1845, cuando su territorio fue el vigésimo séptimo en ser admitido como parte de la federación. Igual que en los demás Estados, su organización de gobierno está dividida en tres ramas de poder: la ejecutiva, la legislativa y la judicial. “Cada una es soberana en su propia área de responsabilidad, pero al mismo tiempo, es influenciada por el mecanismo de pesos y contrapesos de las demás” (State of Florida a , 1). El Gobernador es la cabeza del gobierno, quien es elegido popularmente por un período de cuatro años con posibilidad de reelección inmediata.

Florida se subdividió en los 67 condados que componen su territorio en la actualidad (gráfica), pero sus niveles de autonomía han variado radicalmente desde entonces. Inicialmente, fueron creados para ser administrados por una junta que dependía directamente de la rama legislativa del Estado, y por tanto, carecían de capacidad para adoptar sus propias decisiones. Un cambio sustancial ocurrió con la nueva Constitución de Florida de 1968, que introdujo el concepto de “la primacía de las reglas locales” (*home rule*), el cual facilitó el autogobierno de los condados en el marco de las leyes del Estado federado, ya que no necesitan aprobaciones de la legislación estatal, sino que pueden hacer sus reformas por medio de referéndum.

## COMENTARIOS FINALES

El diseño de esquemas de gobierno con múltiples niveles territoriales es reconocido como un instrumento efectivo para mejorar la focalización del gasto y favorecer la presencia efectiva del Estado en su jurisdicción. No obstante, para que un modelo político-administrativo de este tipo produzca los resultados esperados hay que ser cuidadosos, no sólo en la definición del tipo y el tamaño de las administraciones locales que se van a crear, sino también en la asignación adecuada de recursos fiscales y responsabilidades públicas. Esto puede conducir a la conformación de figuras territoriales que promuevan el desarrollo armónico de sus territorios, ya que pueden dar impulso a las potencialidades económicas, a la integración de los mercados y al reconocimiento de la diversidad productiva, geográfica y cultural de un país.

La teoría económica y la experiencia de los países que han implementado exitosamente modelos de federalismo fiscal señalan que la organización del territorio debe respetar dos principios básicos: primero, es necesario crear competencias diferenciadas que respeten el tamaño de cada nivel de gobierno y que tengan en cuenta su capacidad fiscal para garantizar que el Estado



haga presencia con servicios públicos de calidad. De esta forma, se puede evitar la disolución de muchos municipios inviables financieramente pero cuya existencia es necesaria para asegurar la legitimidad política del Estado. Segundo, el ejercicio de la subsidiariedad y la cooperación entre niveles de gobierno permite racionalizar la prestación de los servicios porque crea economías de escala en el manejo de los recursos físicos y administrativos. Hospitales o empresas de servicios públicos en cada municipio podrían llevar a la desintegración de las estructuras de usuarios, y, por consiguiente, al sobredimensionamiento de los costos de su prestación.

En el caso latinoamericano, es necesario insistir en que no se debe seguir entendiendo a la descentralización como un sinónimo de la municipalización. Incluso países como Alemania, que tuvieron arraigo en los municipios pequeños, basaron su sistema en la construcción de niveles intermedios. Si bien puede existir consenso en concebir al municipio como célula básica del Estado, lo cierto es que un proceso de descentralización va mucho más allá del municipio. Los niveles supramunicipales intermedios han jugado un papel importante en la promoción del desarrollo y el fortalecimiento del Estado. Como ilustran los ejemplos que hemos presentado, y otros casos de Europa continental (ver la tabla 1), los niveles intermedios han cumplido ese papel porque se ha entendido que la estructura de un Estado debe servir al ciudadano de tal manera que identifique el nivel de gobierno más adecuado para asumir la responsabilidad de tomar decisiones públicas.

Sugerir la conformación de niveles de gobierno como el condado, la provincia o la comarca no significa que en América Latina se deban instaurar esquemas que supriman a los municipios pequeños que carecen de condiciones adecuadas para cubrir una elevada carga administrativa. Por el contrario, se busca fortalecer las unidades de gobierno más próximas a los ciudadanos mediante la conformación de niveles intermedios locales, y dar impulso a la construcción de estrechos vínculos de subsidiariedad y cooperación entre ellos. Las estrategias de fortalecimiento de la descentralización no se pueden seguir enfocando a elevar los recursos que transfiere el gobierno central o a buscar la disolución de las autoridades municipales. Por un lado, la escasez de recursos financieros es una constante en casi todas las administraciones públicas y, por otro, la eliminación de los gobiernos locales pone en peligro la legitimidad y la gobernabilidad de los territorios menos favorecidos en un contexto en el que la presencia del Estado es indispensable para garantizar la estabilidad política y social de la nación.

## BIBLIOGRAFÍA

- BAYERISCHE Verlagsanstalt GMBH. 1999. *Unser Landkreis Rosenheim, Bamberg*.
- BAYERISCHE Zentrale für Politische Bildungsarbeit. 2001. *Die kommunalen Ebenen in Bayern: Kommunal-Ordnungen*, München.
- BENEDETTI, R. 1984. *Local Government in Florida: An Introduction*, New College, University of South Florida.
- BENNETT, R., editor. 1989. *Territory and Administration in Europe*, London-New York.
- BOWMAN, A. y KEARNEY, R.C. 2003. *State and Local Government*, Boston-New York.
- FUHR, H. 2002. "Situación de los gobiernos locales en Europa", Departamento Nacional de Planeación, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia*, Vol. IV, 49-65.
- HERZOG, R. 1987. "Subsidiaritätsprinzip", *Evangelisches Staatslexikon*, Bd. 2, 3564-3571, Stuttgart.
- HOFMEISTER, W. 1997. *Subsidiaridad, descentralización y autogestión municipal en América Latina*, Caracas.
- HUCKSHORN, R. 1998. *Government and politics in Florida*, second edition, University Press of Florida, Gainesville.
- KING, D. N. 1984. *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-level Government*, London.
- KITZEDER, P. 1997. *Gemeinde Landkreis Bezirk*, Bayerische Zentrale für politische Bildungsarbeit, München.
- KONRAD-ADENAUER Stiftung: *Kommunale Selbstverwaltung und Subsidiarität in Lateinamerika*. St. Augustin 1996.
- LANDKREIS, Rosenheim. 1999. *Unser Landkreis Rosenheim*, Bayerische Verlagsanstalt, Bamberg.
- MIAMI DADE COUNTY. 1996. *Miami Dade County at-a-Glance*, Miami.
- MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P.B. 1980. *Public Finance in Theory and Practice*, Tokyo.
- NEWTON, M. 1997. *Institutions of Modern Spain*, London.

- NORTON, A. 1997. *International Handbook of Local and Regional Government*, Cheltenham.
- OATES, W.E. 1992. *Fiscal federalism*, New York.
- OLSON, M. 1969. "The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, *American Economic Review* 59, 479-487.
- PICOT, A. 1991. "Subsidiaritätsprinzip und ökonomische Theorie der Organisation", Faller, P. und D. Witt (Hrsg.), *Dienstprinzip und Erwerbsprinzip. Fragen der Grundorientierung in Verkehr und öffentlicher Wirtschaft*, 102-116, Baden-Baden.
- PINCH, S. 1985. *Cities and services. The geography of collective consumption*, London - Boston.
- RIVLIN, A. M. 1997. "Dividing Federal from State and Local Responsibilities", *Issues of Democracy*, USIA Electronic Journals of the US Information Agency 2, 2, April.
- ROTH, R. A. 2000. *Gesellschaft und Staat: Freistaat Bayern und Bezirke*, Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit, München.
- SEVRIN, R. 1989. "Belgium", Bennett, R., ed., *Territory and Administration in Europe*, pp. 284-300.
- TIEBOUT, C. 1959. "A pure theory of local expenditure", *Journal of Political Economy*, vol. 64.
- WEGMANN, M. 2001. *Die Kommunalen Ebenen in Bayern: Kommunal-Ordnungen und Wahlen*, Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit, München.

Estados



UNITARIOS

# El centralismo del federalismo descentralizado en México

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS

PARA HABLAR DE DESCENTRALIZACIÓN como sistema de gobierno, sugiero concebirla como una estrategia en la que confluyen cauces de procedencias diversas que redefinen las formas de organización y representación de intereses en las políticas y los aparatos públicos, tanto del Estado como del tejido social. A estos cauces se los suele identificar como dimensiones del proceso, donde lo que se busca no es una descentralización en sí misma, sino otras cosas. Por ello, sus dimensiones tienen terrenos de definición ajenos a la descentralización y continuamente escapan a otros espacios, incluso contrarios.

En términos generales, la característica del sistema de gobierno federal consiste en que la asignación de las competencias al gobierno central y a las entidades respeta su independencia y busca su coordinación (Díaz 2002, 389). Esta postura lleva a reconocer un nivel de autonomía no ligado exclusivamente al desarrollo económico regional, sino al ámbito político-jurídico que se debate en la pugna entre proyectos centralistas y federalistas.

Desde esta perspectiva, los centralistas y los federalistas tienen una fuerte influencia del pensamiento liberal del siglo XIX. Por un lado, un orden basado en funciones restringidas racionalmente y monopolizadas por el Estado-Nación, de modo que la centralización del poder político se convierte en garante de las libertades y derechos individuales. Por otro lado, el liberalismo contractualista inspira una concepción descentralizadora, que supone que la democracia sólo

---

\* Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, rrs@uaemex.mx

es posible en unidades territoriales de pequeña escala. En América Latina, el conflicto entre ambas posturas se fue resolviendo a favor de los primeros; paulatinamente se impuso el centralismo, y las instancias locales asumieron el simple papel de administradores sin capacidad de decisión política (Arocena 1991, 18).

Luego de los movimientos de independencia, los modelos de Estado que adoptó la gran mayoría de los países de la región acogieron un patrón fuertemente centralizado. Quizá por ello, como señala Boisier (1998, 56), pocas generalizaciones son tan válidas, como la que afirma que lo único común en esta región es la cultura centralista “de inocultable impronta borbónica”.<sup>1</sup> Ese mismo autor añade que sólo cuatro países son descentralizados por definición (Argentina, Brasil, México y Venezuela) pues entienden la descentralización como una *recuperación del federalismo*; federalismo expropiado por las fuerzas históricas del centralismo.<sup>2</sup> Sin embargo, en la praxis política los Estados federales de América Latina normalmente no son menos centralizados que los Estados unitarios; sobre todo si por federalismo entendemos la separación y división de competencias entre las subunidades que componen el Estado; y si bien —igual que con la idea de descentralización— no hay consenso acerca de su definición, podríamos decir que por federalismo se entiende:

el sistema en el cual algunos asuntos están exclusivamente dentro de la competencia de ciertas unidades —cantones, Estados y provincias— que no se encuentran constitucionalmente al alcance de la autoridad del gobierno nacional y donde otros asuntos están constitucionalmente fuera del alcance de la autoridad de las unidades más pequeñas (Dahl 1986, citado en Reynoso 2002).

Para seguir el recorrido del caso mexicano tendríamos que remontarnos a la segunda mitad del siglo XIX, cuando la lucha intelectual y política entre libe-

<sup>1</sup> Al respecto, RONDINELLI *et al.* (1983, 5) afirman que en la gran mayoría de los países colonizados, la centralización política y administrativa fue una regla que instauraron los colonizadores para mantener el control; regla que en muchos de esos países sigue intacta. Como ejemplo señalan la planeación económica centralizada y los modelos fuertemente intervencionistas que, a juicio de las autoridades gubernamentales, es el modelo correcto a pesar de sus efectos negativos. Es posible que en este diagnóstico, cuando esos autores hablan de países colonizados, no incluyan a Estados Unidos, Canadá y Australia para mencionar algunos; y que tampoco consideren a España como país colonizador que siguió por muchos años un esquema centralizador en su régimen interno.

<sup>2</sup> Al respecto, Boisier (1998, 56) dice que Venezuela es el caso paradigmático de una puesta en práctica de su propio arreglo constitucional con un desfase de más de un siglo, más que de una recuperación del federalismo.

rales y conservadores buscaba instaurar su proyecto de nación respectivo.<sup>3</sup> Los primeros insistían en una república federal, basada en el reconocimiento y la garantía de las libertades individuales. Los segundos consideraban, por el contrario, que el nuevo Estado se debía construir en continuidad con las instituciones coloniales y las corporaciones sociales establecidas.<sup>4</sup>

Con el triunfo de los liberales, luego del movimiento de Reforma, se consideró que el federalismo era la única solución para preservar la unidad nacional y detener el ánimo separatista de diversas provincias del territorio mexicano.<sup>5</sup> Así se manifiesta en el Art. 40 de la Constitución de 1917, que señala:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en república representativa, democrática y federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

No obstante, a pesar del reconocimiento jurídico de dos esferas soberanas: federación y Estados —aun desde las constituciones de 1824 y 1857—; la práctica política y administrativa fue adquiriendo un fuerte rasgo centralista, con la idea de consolidar la integridad territorial y la identidad nacional.

A comienzos del siglo XX, la configuración posrevolucionaria del sistema político y la necesidad de modernizar la vida social y económica acentuaron el predominio del gobierno ‘federal’; que en estricto sentido es el gobierno ‘central’, y recae de manera específica en la presidencia de la república.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> En este ensayo no se hace un recuento pormenorizado del trasfondo histórico del federalismo mexicano, pero es necesario hacer referencia a ciertos elementos históricos que contribuyen a esclarecer la pugna entre los proyectos centralistas y federalistas. El breve balance histórico sigue el análisis de RODRÍGUEZ (1999), CARMAGNANI (1983), HERNÁNDEZ (1996) y AGUILAR (1996).

<sup>4</sup> RODRÍGUEZ (1999, 52-53) señala que el federalismo mexicano data del período prehispánico, particularmente del control azteca sobre las regiones aledañas. Situación que se prolongó en el período colonial cuando empezó a surgir el federalismo, aunque dentro de los confines del centralismo. De este modo, el proyecto federalista se impulsó como estrategia que buscaba unificar las provincias que tenían ánimos separatistas.

<sup>5</sup> HERNÁNDEZ (1996, 17) señala que los argumentos que se esgrimieron para elaborar las constituciones de 1824, 1857 y 1917 coincidían en que México optaba por el federalismo con base en la diversidad de espacios, en la pluralidad de situaciones geográficas y sociales, y en la diversidad de usos y costumbres. Además, en las constituciones de 1824 y 1857 se insistía en que de no respetarse la libertad y soberanía de las regiones, se corría el riesgo de que se segregaran, como ocurrió en Guatemala en 1820.

<sup>6</sup> A decir de HERNÁNDEZ (1996, 28), este fenómeno está estrechamente relacionado con “la escisión de la dimensión política de las dimensiones económica y social en la matriz federal”; situación que se manifestó desde las últimas décadas del siglo XIX como antecedente de la devaluación que el federalismo experimentó en la primera mitad del siglo veinte.

La década de los treinta es el período en que cobra mayor auge la centralización económica y, época en que la ciudadanía parece intercambiar libertad política por protección social, cuando se empiezan a recibir los servicios públicos como concesión y no como derecho ciudadano. Situación que, en la sexta década del siglo, encontró su límite en el creciente costo e ineficiencia de las instituciones del gobierno federal que terminaron por no ser capaces de extender el sistema de protección social a toda la población, generando desequilibrios entre servicios públicos sociales y servicios públicos políticos y jurídicos.

Un claro ejemplo es la manera en que las entidades —y en mayor medida los municipios— terminaron por depender casi por completo de las asignaciones presupuestales del centro, que se manejaban con criterios políticos más que con la idea de redistribución federal.<sup>7</sup> Así, la década de 1950 a 1960 estuvo marcada por protestas de rechazo al centralismo y la falta de vida democrática; movimientos que si bien fueron medianamente atendidos mediante acuerdos y compromisos, se erigieron en nuevos actores sociales con los que era preciso negociar y que, finalmente, marcaron un nuevo rumbo en la historia del país.<sup>8</sup>

Pese a ello, entre 1970 y 1982 hubo un repunte de la centralización con la expansión del sector público y un fuerte incremento del gasto federal destinado a protección social, en particular a servicios de educación y salud. A partir de 1982 el centralismo empezó a entrar en una disyuntiva que marcaría un cambio de rumbo, al menos en el plano del discurso oficial, cuando entró en crisis la concepción de que un Estado grande es sinónimo de mayor crecimiento, mejores servicios sociales y mayor justicia. Entonces se anunció la instrumentación de diversas medidas orientadas a la descentralización de la vida nacional.<sup>9</sup> De este modo, en México, el argumento de ‘consolidar el federalismo’ —con el nombre de ‘descentralización’— ha acompañado prácticamente a todos los procesos políticos de fin e inicio de siglo.

<sup>7</sup> Situación que se explica por la fusión, en 1965, del presupuesto federal y los distintos presupuestos que manejaban las empresas paraestatales. Así, el gobierno mexicano con el doble del presupuesto en sus manos, alcanzó el clímax de su estatismo (Hernández 1996, 31).

<sup>8</sup> Ver DÍAZ (1995), que analiza las deformaciones del pacto federal desde 1930.

<sup>9</sup> Que, a decir de CABRERO (1998), seguían tres líneas de acción: fortalecer el federalismo, vigorizar la vida municipal y fomentar el desarrollo regional. Entre las principales medidas para fortalecer el federalismo se encuentran: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación y el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal; además de poner en marcha, en 1983, los convenios únicos de desarrollo que se definían como: “el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, por medio del cual los ejecutivos federales y estatales establecen compromisos sobre acciones de competencia concurrente y de interés común”.



En general, la centralización administrativa, política y económica fue la característica dominante del arreglo federal mexicano durante el siglo veinte, y lo sigue siendo en este inicio de milenio. El resultado actual es tan evidente como paradójico: el gobierno federal se ubica por encima de la soberanía de los Estados y de la autonomía de los municipios.

Aunque la disputa entre proyectos centralista y federalista se resuelve a favor de estos últimos; el federalismo termina adoptando un carácter coercitivo e imponiendo mayores controles a los Estados, fortaleciendo con ello una tendencia centralista dentro del federalismo. Sólo en este contexto se puede explicar por qué, a finales del siglo veinte, ciertas vertientes de la descentralización pugnan por contar con mayor autonomía regional.

Esta postura se reforzó con el avance de la ideología neoliberal en un contexto nacional e internacional que, de alguna forma, ha contribuido a debilitar la tendencia centralizadora del Estado mexicano, sin eliminarla por completo. En este contexto, en el discurso oficial se empieza a hablar de nuevo federalismo con la intención de alejarse del federalismo de finales del siglo XIX que, posteriormente —en la segunda mitad del siglo veinte— tomó fuertes matices centralistas. Sin embargo, ciertas tendencias del “nuevo federalismo” lo conciben no como un proceso encaminado a otorgar mayor autonomía regional; sino como una suerte de descentralización administrativa e incluso como un traslado de aparatos administrativos o decisiones administrativas a las entidades:

En el mejor de los casos, se empieza a hablar de que la realidad plural del país requiere de niveles de gobierno, olvidando que el federalismo no es una matriz jerárquica, sino una de igualdad en donde interactúan las instancias estatales con las federales y, por lo tanto, hablar de niveles de gobierno conduce a una organización piramidal entre federación, Estados y municipios (Hernández 1996, 33).

Pese a que federalismo y descentralización no son conceptos equiparables, en diversos momentos de la historia mexicana parecen estar orientados al mismo fin: descongestionar el nivel central de gobierno y fortalecer los gobiernos locales con intención de reforzar su autonomía. Esto es lo que permite entender por qué, así México sea reconocido oficialmente como un sistema federal, no es posible poner en duda la extrema centralización de su organización socio-política. Si bien teóricamente su estructura de gobierno contempla tres órdenes autónomos: ejecutivo, legislativo y judicial; en la práctica, la toma de decisiones se centraliza en el ejecutivo y, con más precisión, en la figura presidencial.

## LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MODELO DE DESARROLLO ANTERIOR

Después de la crisis mundial de 1929, los preceptos del Estado liberal cedieron terreno a la concepción del Estado de bienestar que —siguiendo los postulados keynesianos— advertía la capacidad reguladora de la intervención estatal, no sólo para evitar crisis económicas, sino también para dinamizar la acumulación de capital mediante el gasto público y regular las relaciones sociales mediante la provisión de servicios.

Entre 1940 y 1970, diversos regímenes políticos de América Latina acogieron los postulados del Estado Benefactor. Los signos más evidentes se manifestaron en la intervención del Estado en la economía —mediante la generación de empresas públicas, cuyo funcionamiento se canalizó bajo la forma de subsidio al capital privado— y en que el Estado asumió, prácticamente por completo, la responsabilidad de los servicios públicos y el desarrollo de la infraestructura. Se registró así el más importante crecimiento del Estado que haya tenido lugar en la región, fincado, primordialmente, en el uso de gasto público deficitario que contribuyó a incrementar el endeudamiento externo, fuente principal del financiamiento del déficit fiscal.

El caso mexicano no fue la excepción, a partir de la Segunda Guerra Mundial, el despliegue industrial se basó en una política de sustitución de importaciones en la que el gobierno federal —mediante el control de la política arancelaria, crediticia, cambiaria y monetaria— presidiría el mayor crecimiento económico del país. La depresión de los años treinta y el relativo aislamiento provocado por la guerra mundial llevaron a que la única estrategia de desarrollo lógica fuera promover la industrialización mediante la protección y la canalización de recursos a los centros industriales urbanos, en especial a la ciudad de México. Esta estrategia desarticuló los incipientes mercados internos y sesgó el desarrollo a favor del centro. Así, la ciudad de México se convirtió en un polo de atracción de recursos fiscales, presupuestales, financieros y humanos, en detrimento del resto del país. Si bien la centralización tenía una larga tradición, la época de sustitución de importaciones la exacerbó aún más.

Como resultado de la de sustitución de importaciones, el país creció a tasas aceleradas que llevaron a hablar del “milagro mexicano”, aunque los frutos del desarrollo se distribuyeron de forma profundamente desigual. La inequidad no sólo se manifestó en la distribución del ingreso entre clases o individuos, sino también entre regiones. El modelo de desarrollo implicó un subsidio implícito a las ciudades en detrimento del campo, lo que se tradujo en el estancamiento de las regiones agrícolas y rurales: las entidades con más recursos mejoraban más rápido que las pobres. Poco después se vería incluso

que no sólo no mejoraban sino que sus indicadores retrocedían, ampliando aún más las brechas entre regiones. Todas estas contradicciones consolidaron un Estado de bienestar, en cierta forma restringido y profundamente excluyente.

### **La transición del sistema de participaciones fiscales en México**

La forma en que el federalismo mexicano centraliza las funciones esenciales de la vida nacional —particularmente durante el Estado de bienestar— se ve claramente al analizar el sistema de participaciones fiscales, que se instituyó en 1943 y se modificó diez años más tarde. Dicho sistema se basaba en asignaciones a Estados y municipios derivadas del recaudo fiscal federal, pero siempre insuficiente y con distribuciones regionalmente inequitativas.

El sistema se modificó de nuevo en 1980, cuando se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), con la finalidad de contribuir a la asignación equitativa de los tributos fiscales.<sup>10</sup> A partir de este ordenamiento, las entidades quedaron facultadas para recibir un porcentaje del recaudo total de impuestos federales, a cambio de suscribir un convenio en el que se comprometían a distribuir al menos el 22,1% de esos fondos entre sus municipios.

Este sistema se modificó en 1990, con la integración de los dos primeros fondos en uno solo, el Fondo General de Participaciones (FGP); así, la base del monto otorgado a los Estados y municipios ya no estaría en función del esfuerzo recaudatorio, sino del factor poblacional.<sup>11</sup> Además, en 1995, luego de revisar la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) hubo tres cambios sustanciales:

<sup>10</sup> El SNCF fue el resultado de diversos convenios entre la federación y los Estados en un intento por centralizar, homologar y fortalecer el sistema recaudatorio. La ejecución de esos convenios uniformó gravámenes, eliminando la doble y triple tributación y mejorando ampliamente las relaciones técnicas y administrativas entre los distintos órdenes de gobierno en el cobro y aplicación de los tributos. En años recientes, ha aparecido un nuevo objetivo: establecer un sistema más equitativo de redistribución hacia Estados y municipios (AGUILAR 1996, 119).

<sup>11</sup> La asignación del gasto federal a partir del esfuerzo recaudatorio funcionaba como estímulo a los Estados y municipios que hacían esfuerzos para hacer más eficiente su sistema de recaudo fiscal; el problema era que los más pobres recibían menos participaciones federales porque tienen bases tributarias menores y sistemas de recaudo menos eficientes. En 1990, la asignación del gasto federal se definió de acuerdo con el factor poblacional y así se amplió el monto otorgado a los Estados más pobres, pero provocó una fricción entre los Estados más ricos del norte del país, que se sintieron castigados por ser más prósperos y más eficientes en el recaudo de impuestos (RODRÍGUEZ 1999, 180-227).

el FGP se incrementó del 18,5% al 20%;<sup>12</sup> se crearon nuevas oportunidades para que las entidades recaudaran impuestos e ingresos propios;<sup>13</sup> y se revisó la asignación del Fondo Federal Municipal (FFM), de modo que los Estados y municipios que opten por obtener esos recaudos mediante derechos renuncian a recibirlas como participaciones<sup>14</sup> (Rodríguez 1999, Hernández 2000 y Aguilar 1996).

Existe un ámbito escasamente normado que se relaciona con la asignación de fondos a partir de negociaciones y con los fondos por compensación; esta práctica aumenta sustancialmente los niveles de incertidumbre de los ámbitos subnacionales, pues dependen de las buenas o malas relaciones que mantengan con la federación. Se incluyen aquí el Programa Normal del Presupuesto Federal y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que se dividen en ramos o líneas presupuestales y que corresponden a programas específicos de inversión o gasto.

### **Evolución de los sistemas políticos representativos entre niveles de gobierno**

Por lo que toca a los sistemas de representación entre los diversos niveles de gobierno, dada la excesiva centralización del poder político en la figura presidencial y su estrecha relación con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) —que data desde la época posrevolucionaria—, México tuvo durante 65 años un sistema de representación unipartidista con un nivel de pluralismo muy limitado, en el que la representación de los diversos órdenes de gobierno se definía desde el centro, y la urdimbre política se tejía casi exclusivamente dentro del PRI.

---

<sup>12</sup> Los recursos que los Estados y municipios reciben por esa vía son su fuente de ingresos más importante; además, no están condicionados y los pueden utilizar de acuerdo con sus prioridades.

<sup>13</sup> Por ejemplo, la cesión del recaudo del impuesto sobre tenencia de automóviles y de automóviles nuevos (ISAN), y otras más controvertidas que no se instrumentaron, como el impuesto al alcohol y al tabaco, o el haber añadido impuestos estatales a los federales ya existentes, como la ocupación hotelera o las licencias automovilísticas.

<sup>14</sup> Antes de 1990 las participaciones federales se distribuían a través de tres fondos: el Fondo General de Participaciones (FGP) integrado con el 13% del recaudo federal anual, distribuido entre los Estados en función de su contribución al recaudo federal; el Fondo Financiero Complementario (FFC) distribuido entre los Estados más pobres como compensación fiscal dada su menor contribución al recaudo federal; y el Fondo de Fomento Municipal (FFM) integrado con el 1% del impuesto adicional a la exportación de petróleo y gas natural distribuido exclusivamente entre municipios (RODRÍGUEZ 1999, 183-184).

Pese a que en las últimas décadas se han registrado cambios sustantivos en la organización política del país y se ha hablado de transición democrática a partir de la alternancia en el poder presidencial en el año 2000, cuando el Partido Acción Nacional (PAN) ganó las elecciones, persiste un excesivo nivel de centralismo. Los esfuerzos por consolidar la descentralización fiscal, política y administrativa han generado en casi todos los casos una mayor centralización. Un ejemplo es la relación entre los distintos órdenes de gobierno, caracterizada por una subordinación local que permanece casi inalterada pese a las disposiciones constitucionales y legales a favor de la autonomía local.

En la época del Estado benefactor, el sistema político mexicano se caracterizó por un poder federal dilatado —sobre todo, el ejercido por el ejecutivo— que era el único capaz de satisfacer demandas sociales y garantizar derechos civiles a lo largo y ancho de la nación, devaluando con ello no sólo la presencia sino también el margen de acción del poder legislativo y del judicial. El ejecutivo federal y el partido oficial (PRI) minaron la soberanía de entidades y municipios; el ensanchamiento del burocratismo permitió la penetración de las formas corporativas de organización del PRI que, gracias a su organización sectorial, logró intervenir en áreas en las que no estaba facultado constitucionalmente.

Y si bien la subordinación municipal frente al gobierno federal siempre ha estado relacionada con la dependencia económica, la estructura política que se tejió en torno a las estructuras caudillistas desde el período posrevolucionario ha dejado una profunda huella corporativa en la organización política en todos los órdenes de gobierno. Pues, como afirma Rodríguez (1999, 87) si bien es cierto que la centralización del sistema político mexicano es indiscutible, también es cierto que se trata de un centro significativamente reforzado por sus clientes en la periferia; es decir, un sistema que brinda oportunidades para que las élites políticas influyan en las decisiones que toma el centro.

Durante más de seis décadas el PRI logró controlar los cargos de elección en todos los niveles de gobierno, y su liderazgo radicaba precisamente en el mantenimiento de ese control; sin embargo, ello no significa que los gobiernos locales tengan facultades discrecionales, pues aunque han andado algún camino hacia la autonomía, está condicionada por las decisiones del centro.

Este sistema de relaciones intergubernamentales lleva a que las políticas públicas se alejen de los actores a los que se suponen deben beneficiar y a preguntar si las necesidades locales se consideran en la toma de decisiones o si dependen de presiones políticas nacionales.

### **El papel del Estado interventor en la economía nacional**

El crecimiento industrial de México despegó de manera contundente en 1940, cuando la desarticulación y la crisis del mercado mundial permitieron el desarrollo de la pequeña y mediana empresa (PYMES). Así, la década siguiente se caracterizó por cierta estabilidad económica que respondió ante todo a la dinámica del sector industrial, orientado fundamentalmente al mercado interno, con una intervención cada vez más acentuada del Estado.

Sin embargo, ante la devaluación de 1954 —cuya crisis se extendió hasta los primeros años de la década siguiente —el gobierno mexicano puso en marcha una estrategia económica que se conoció como “desarrollo estabilizador”, que si bien permitió tasas de crecimiento económicas sostenidas similares a las del período anterior no fueron paralelas al crecimiento demográfico, lo que produjo un descenso del PIB.

Este hecho, aunado a la concentración acelerada del ingreso, provocó una contracción del mercado de la industria ligera y la concomitante desaparición de PYMES tradicionales; situación que acentuó el predominio de la inversión estatal. Así, poco a poco, el Estado comenzó a absorber empresas privadas en quiebra (o poco rentables), con el fin de socializar la ineficiencia del capital y garantizar —aunque en mínima proporción— el pleno empleo.

En ese período, los ejes del desarrollo económico giraron en torno a la producción orientada a la demanda de estratos de ingresos altos y a una relativa diversificación industrial derivada del considerable incremento de la inversión extranjera directa. Se optó así por una estrategia de financiamiento del desarrollo que consolidó la dependencia de las finanzas públicas respecto de los mecanismos de intermediación financiera.

En la década de los sesenta se registró un crecimiento sostenido de la economía, con estabilidad cambiaria y bajas tasas de inflación; todo ello refleja un desarrollo económico estable que respondía al incremento de la inversión extranjera directa y a la intervención pública en la economía: la estatización de la industria eléctrica y petroquímica básica, la integración relativa de la industria automotriz, el fomento estatal al turismo, entre muchas otras medidas.

Ese período de crecimiento sostenido fue reforzado por una política económica que reafirmó y consolidó el patrón de acumulación fundado en la producción de bienes de consumo durable y agudizó la dependencia externa, lo que acentuó la vulnerabilidad frente al capital internacional. Así, la industria mexicana fue adquiriendo un perfil ‘moderno’ que se correspondía con el del comercio y los servicios urbanos. No obstante, se trataba de un

crecimiento desigual en términos sociales y regionales, como ilustra claramente el fuerte rezago agrícola —en particular en el sector campesino— y el rezago de las ciudades medias y de las clases obreras. La suma de estos resultados se comenzó a expresar en los movimientos sociales de finales de la década de los sesenta.

### LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA ÉPOCA CONTEMPORÁNEA

Para nadie es un secreto que la gran promesa del desarrollo moderno no se ha concretado, y que es poco probable que se logre en el mediano plazo. Eso no quiere decir necesariamente que las sociedades en que nos ha tocado vivir sean incapaces de concretar los más altos ideales humanos y, mucho menos, que no sea legítimo seguir luchando para que haya alguna esperanza de que las sociedades se puedan transformar y aumentar la igualdad y la justicia.

El problema es que vivimos en una época en que al tiempo que el mundo simula ampliarse, las posibilidades del ser humano parecen encogerse. Es quizá ello lo que permite entender porqué, en una época donde la constante ha sido la concreción del desarrollo y la modernidad mediante la liberalización de los mercados, es un grupo cada vez más reducido de personas el que tiene posibilidad de intervenir en su propio futuro, mientras que la gran mayoría es un testigo mudo del “desarrollo de la humanidad”, que en verdad es de unos cuantos, los que cuentan.

Inauguramos este nuevo siglo bajo el poder y el impulso de las variables macroeconómicas, en el marco de un capitalismo de dimensión mundial y de regionalización de los mercados, bajo el influjo de la liberalización en el ámbito económico, político y cultural. Todo ello resumido en el curioso eufemismo de ‘lo global’, como término que parece contener todo, como argucia para ocultar que detrás de toda discusión de lo global encontramos siempre al mercado, que no es la economía la que se mundializa sino el mundo el que se “economiza”, reduciendo todos los valores, materiales y símbolos al precio del mercado.

Aparecen así grandes paradojas: cuanto más se habla de libertad más nos sumimos en la imposibilidad de elegir; cuanto más se habla de igualdad, más se amplía la brecha entre países ricos y pobres, y aún más entre grupos sociales; cuanto más se habla de justicia más disparidades éticas y morales se conjugan en la definición de la distribución de oportunidades de orden económico, social y político.

El derrumbe de los experimentos de planificación centralizada, la crisis fiscal del Estado de bienestar y el progresivo abandono de las estrategias macroeconómicas de corte keynesiano, que en su momento dieron forma a la organización económica, política y social de diversos países, han sido sustituidas por la afirmación de un nuevo paradigma científico-técnico y la internacionalización del capital que permiten hablar de procesos de reestructuración en los más diversos ámbitos.

En el plano político, la agenda de los países es dictada cada vez más por los intereses de las transnacionales y los organismos supranacionales y cada vez menos por las necesidades y demandas nacionales, hasta el punto que la política abandona progresivamente su función de administrar el proceso económico y social interno, para gestionar estrategias financieras impuestas a los países desde fuera. El ámbito económico pasa a primer plano en la perspectiva de maximizar la ganancia, los aspectos sociales se condicionan a la eficiencia del gasto y se advierte una tendencia a abandonar el sentido heurístico del espíritu humano para adecuarse a los modelos planteados por la comunicación de masas, que se torna en mero apéndice publicitario orientado a formar consumidores más que ciudadanos.

Quizá no sea aventurado afirmar que la reestructuración económica marca la pauta en el ámbito de la política gubernamental de los países menos desarrollados, lo que crea la necesidad de instrumentar estrategias de reforma del Estado.<sup>15</sup>

La superación de las condiciones de crisis económica derivadas del modelo anterior supuso el inicio de un proyecto de reestructuración que hiciera posible adecuarse a las exigencias impuestas por la nueva coyuntura económica internacional, es decir, por lo que se ha dado en llamar ‘globalización’. Este proyecto no sólo sustituyó el proteccionismo por una política de apertura comercial y de impulso a la inversión extranjera, sino que, contrario al intervencionismo estatal, propició una reestructuración del aparato de gestión e intervención

<sup>15</sup> Es común escuchar a intelectuales y políticos que se refieren a las “políticas públicas”, al parecer una traducción literal de public policy. Ese idioma tiene dos palabras: politics para referirse a la política de partidos, de lucha, de competencia por el poder, y policy, más cercana al significado de la palabra estrategia del español, en el que no se hace esa distinción y se usa el vocablo “política” con ambos significados. Por esa razón, en lo sucesivo utilizaré el sustantivo política sin el adjetivo pública y haré referencia, por ejemplo, a la “política descentralizadora”; al hablar de la estrategia del gobierno la llamaré “política gubernamental”, “política social”, “política económica” o “política educativa”, según el caso.



estatal mediante el adelgazamiento del aparato gubernamental, que sólo debería cumplir funciones administrativas y de vigilancia (Estado mínimo).<sup>16</sup>

Es en este contexto de agotamiento del modelo intervencionista-proteccionista y de reestructuración económica y administrativa que la reforma del Estado emerge como tema prioritario en la agenda política de muchos países, contexto en el que las políticas descentralizadoras juegan un papel clave en cuanto se conciben como estrategias fundamentales para concretar el adelgazamiento del Estado y hacer posible el aumento de la productividad, la competitividad y la complementariedad entre países y regiones.

### **Los obstáculos legales de la descentralización en México**

México es un país federal por definición constitucional, según el Art. 40 de la carta magna. Ello implica el reconocimiento jurídico de dos esferas soberanas: la federación y los Estados, que si bien en teoría gozan de autonomía, su ejercicio no puede ir en detrimento de la unidad nacional. De ese modo, el régimen federal contempla la coexistencia de dos jurisdicciones —la federal y la de los Estados— y los ciudadanos están sujetos a una doble autoridad, dentro de los límites de las competencias respectivas. Teóricamente, ambos órdenes son de la misma jerarquía y uno no prevalece sobre el otro, sobre ambos está la Constitución.

Quizá en razón de ello, este precepto constitucional ha servido, en forma casi paradójica, para consolidar un régimen centralista en el país; cuyos saldos buscan resarcirse a través de políticas descentralizadoras en los más diversos ámbitos. Entre ellos, sobresalen los casos de la salud y la educación no sólo por su magnitud, sino también por su importancia política.

El sistema federal mexicano asigna facultades exclusivas a cada orden de gobierno: federal, estatal y municipal. Pero también existen ciertas facultades cuyo ámbito de competencia no es muy claro, como las facultades “concurrentes” o “coincidentes” que ejercen de manera simultánea la federación y los Estados.

---

<sup>16</sup> Sobre el Estado mínimo, Revueltas (1996) cita a Norberto BOBBIO, quien sintetiza así el pensamiento liberal clásico: “probablemente no nos damos cuenta que en el fondo queremos decir dos cosas distintas: Estado mínimo, en cuanto el Estado debe limitar su poder frente a los individuos, y estos tienen derechos fundamentales de libertad que el Estado no puede dejar de respetar; pero también ‘mínimo’, en el sentido de que el Estado debe reservarse pocas funciones, debe hacer poco, hacer lo menos posible. No hay que olvidar que las dos tesis se encuentran en la base del Estado liberal, no sólo son límites para los poderes del Estado, sino límites para las funciones del mismo”.

Un ejemplo de ello es el caso educativo, donde las facultades son aparentemente coincidentes, aunque en estricto sentido no lo son, porque ni la federación ni los Estados ni los municipios tienen la facultad de legislar en la materia, como se deriva del Art. 3º constitucional, en su fracción VII.<sup>17</sup> No obstante, el gobierno federal ha terminado por absorber casi en su totalidad las facultades educativas —hecho que incluso ha sido motivado y ratificado por las leyes reglamentarias que rigen lo concerniente a la educación— culminando en una centralización autoritaria, contraviniendo el Art. 124 de la Constitución que afirma el principio central del federalismo al establecer que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entenderán reservadas a los Estados”. Como señala González:

Todas las leyes reglamentarias en materia educativa lo han entendido exactamente en el sentido opuesto. Parten del supuesto implícito de que la Federación posee originariamente la totalidad de la función educativa y que ésta delega algunas atribuciones en las entidades federativas y en los municipios (1995, 96).

La LGE expedida en 1993 no es la excepción; esta nueva base reglamentaria marca la pauta en el camino a la descentralización “unificada” del sector educativo, plasma los nuevos ordenamientos en la materia y hace explícitas las intenciones de arribar a un sistema educativo “federalizado”. Con base en la LGE, es posible afirmar que el modelo de descentralización de la educación “define su organización dentro de los principios de concurrencia en el que participan tanto el gobierno central como los estatales” (Pardo 1999, 102). El problema es que “en esa concurrencia el gobierno federal centraliza las funciones esenciales y descentraliza la operación” (Ornelas 1998, 190). El espíritu federal de la Constitución queda así vulnerado:

Por una de esas curiosas inconsecuencias de nuestra vida política oficial la federalización de alguna institución o servicio significa no una descentralización, no se entiende como un reparto de competencias, sino que constituye la atribución de todas las facultades, o de la mayor parte de ellas, a los funcionarios federales, de tal suerte que federalización equivale a centralizar destruyendo así en sentido obvio los términos y la naturaleza del régimen federal (Ulloa Ortiz, citado en González 1995, 86).

<sup>17</sup> “El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público” (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 3, fracción VII).

La ejecución del federalismo es algo más complejo que la asignación de un mayor número de competencias, pues la existencia de una federación no se fija por la cantidad de las atribuciones de que disfrutaban las entidades federativas, sino por su calidad.<sup>18</sup>

### **El papel de los actores sociales en el proceso de descentralización**

Los servicios que probablemente tienen un mayor componente social, por su impacto en la calidad de vida y su nivel de cobertura, son la educación básica y la atención primaria de salud. La provisión de estos y otros servicios sociales ha seguido distintas tendencias íntimamente relacionadas con el papel que juegan en el proyecto de desarrollo por el que se ha optado.

En América Latina, la etapa de mayor desarrollo en la provisión de servicios sociales estuvo asociada al auge del Estado de bienestar, en la que todo asunto de interés colectivo de sensibilidad social se consideraba asunto del Estado. En ese marco se crearon instituciones para la provisión de servicios sociales, con burocracia propia, presupuestos crecientes, normatividad, regulación específica y responsabilidades en los territorios para cada necesidad del desarrollo social; no sobra señalar que estas competencias fueron expropiadas a los gobiernos locales y centralizadas en el ámbito nacional en la mayoría de los países (Restrepo 2001, 104).

Con la crisis del Estado de bienestar y la reestructuración capitalista surgió un cambio en las formas de concebir la eficiencia y la eficacia de los servicios sociales y se empezó a pensar que el traslado de la ejecución de las políticas sociales a los niveles más bajos del gobierno era la vía óptima para lograr la eficiencia y calidad que tanto se han perseguido; abriendo con ello nuevas posibilidades de participación ciudadana y comunitaria.

Lo que interesa destacar, para el caso que aquí se analiza, es que las distintas estrategias de descentralización de los servicios sociales y las concomitantes promesas de incremento de la participación social son formas espaciales de organización administrativa y política en el marco de la reestructuración capitalista, y que los procesos de descentralización impulsados en la región han avanzado más en los servicios sociales que en los demás.

---

<sup>18</sup> El tema de las facultades que corresponden legalmente a cada nivel de gobierno rebasa el alcance de este trabajo, por ello invito a los lectores a que revisen los textos de ORNELAS (1998) y PARDO (1999), quienes analizan pormenorizadamente estos aspectos, y el texto de GONZÁLEZ (1995) quien hace un análisis jurídico de la LGE.

Quizá esto haya sido así porque las funciones estatales descentralizadas son las referidas a las políticas sociales, cuyos principales consumidores son las clases populares (salud, educación, transporte, vivienda). De esta forma, asistimos a un cambio en la concepción del usuario de los servicios sociales, donde el énfasis de la política es atender al individuo en cuanto consumidor del servicio más que escuchar y dar cauce a las reivindicaciones sociales.

Desde la óptica política, la descentralización se ve como una forma de acercar el gobierno a los ciudadanos; además, se supone que contribuye a fortalecer los procesos de democratización. Por otro lado, la posibilidad de promover una efectiva participación ciudadana en el ámbito local es uno de los argumentos que justifican el traspaso de responsabilidades a los gobiernos regionales y locales. Desde la óptica económica —y dentro de los procesos de reestructuración del Estado— la descentralización se concibe como una forma de aumentar la eficiencia en la provisión de servicios del Estado, especialmente de servicios sociales en cuya prestación no existen economías de escala importantes. La mayor flexibilidad de la gestión y el mayor acceso a información sobre las preferencias y necesidades de la población en el ámbito local refuerzan los argumentos en favor de la eficiencia de la prestación descentralizada de servicios (Di Gropello y Cominetti 1998, 9).

Diversos organismos internacionales (Cepal, OEA, Unesco) reconocen que la descentralización de la educación básica y de la atención primaria de salud son los ejes de las reformas de política social que se están realizando en la región para mejorar la eficiencia de la provisión de los servicios y fortalecer, al mismo tiempo, los procesos de democratización.

Según esta lectura, la descentralización responde a políticas orientadas a mejorar la calidad de los servicios y alentar la participación de la sociedad civil; con ello se busca que respondan a las necesidades locales e integren a la comunidad (Unesco 1990, 262-294; 1996, 178-192). Quizá de ello dependa un mejor desempeño de los servicios, y si es así su mejoramiento es indispensable pero no suficiente para lograr los objetivos esperados.

Desde comienzos de la década de los ochenta, las sociedades latinoamericanas han transitado por políticas de ajuste e integración, desventajosa en la mayoría de los casos, a los bloques comerciales. Contexto en el que se impulsa la transición a la democracia y se propone la descentralización como elemento que fortalecerá a los gobiernos locales al tiempo que, supuestamente, se cumple el propósito de contar con un Estado mínimo.

Entre los promotores de esta estrategia podemos mencionar a los organismos multilaterales, que impulsan la descentralización como instrumento para reorientar el gasto social hacia las regiones y los grupos que demandan

mayor autonomía de acción y de decisión a las instancias locales para resolver conflictos y apoyan estas estrategias. Entre los adversarios se encuentran los sindicatos que ven amenazado su poder de negociación; los representantes de los sectores privados que ven multiplicar los centros de decisión que regulan su actividad; los partidos o sectores políticos defensores de prácticas centralistas celosos de la custodia de la “unidad nacional”; las burocracias de los organismos centrales cuyo poder se diluye cuando cesa la gestión directa, y las burocracias de los organismos locales, que deben hacer frente a las nuevas demandas de la gestión (Senén 1994).

Además, existen focos de oposición que provienen del campo macroeconómico. Desde esta perspectiva, se considera a la descentralización como una fuente de pérdida del control fiscal que puede afectar los esfuerzos por consolidar las finanzas públicas y, por ende, una macroeconomía sana. Y contra los argumentos políticos y económicos que la respalda, se ha argüido que los avances en los procesos de participación ciudadana en el ámbito local son muy parciales, que la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales es limitada y que la descentralización puede dificultar la lucha contra la corrupción (Di Gropello y Cominetti 1998).

### **Distribución de competencias entre niveles de gobierno**

Aun cuando la reforma de 1983 incorporó al ámbito del gobierno municipal aspectos importantes para que los ayuntamientos pudieran disponer de mayores recursos para ejercer sus funciones; no superó su carácter eminentemente administrativo pues los subordinó a las legislaturas locales, a las que facultó para aprobar el presupuesto de ingresos y las transferencias de recursos de la federación. Así, la influencia de la sociedad civil quedó reducida exclusivamente a las elecciones municipales, con lo que se desconoció el papel del municipio en el desarrollo político y económico nacional.<sup>19</sup>

Con ello ratificó el papel subsidiario del gobierno municipal, pues no dio a los ayuntamientos ninguna atribución específica en la promoción de su base productiva, limitándolos a la prestación de servicios. La descentralización municipal, así entendida, se centra en la capacidad de los ayuntamientos para recibir nuevas responsabilidades, encauzar demandas y satisfacer n

<sup>19</sup> VILLAR (1998) menciona la reforma de 1983 al Art. 115 de la Constitución (que se refiere a la vida institucional del municipio mexicano), y a pesar de que dicho artículo ha sufrido otras modificaciones (como las de 1987 y 1999), en la de 1983 se precisaron y modificaron prácticamente todas las fracciones que contenía hasta ese momento y, además, se añadieron nuevas funciones al quehacer municipal.

r necesidades. Esta delegación de responsabilidades concibe al municipio como la instancia político-administrativa que mejor puede gestionar, decidir y regular la prestación de servicios por su cercanía a la población. El problema es que esas nuevas competencias —que legitiman al municipio— no siempre van acompañadas de los recursos que le darían autonomía en este proceso.

Si a lo anterior añadimos la fuerte tendencia centralizadora, encontramos un municipio con pocas posibilidades de participar en el poder político del Estado; un municipio que se reduce a una entidad administrativa con ciertas responsabilidades pero sin derechos políticos; un municipio al que se hace partícipe del orden jurídico estatal, sin reconocerle plenas capacidades para optar por los designios organizativos y políticos que más favorezcan las necesidades y puntos de vista de la comunidad que representan.

La crisis del Estado benefactor ha llevado a un retorno peculiar de las iniciativas locales, como estrategia para luchar contra la ineficiencia de la burocracia estatal y de la planificación centralizada, aunque equiparando, en no pocas ocasiones, dichas iniciativas locales a las iniciativas privadas. No obstante, se advierten esfuerzos por retomar el planteamiento alternativo del municipio, es decir, no sólo en su dimensión institucional sino como expresión de la voluntad social de las comunidades que integra.

En consecuencia, las relaciones de descentralización suponen una suerte de triangulación en la que los gobiernos locales tienden a ocupar un lugar subordinado (Pírez 2000, 55). Por ejemplo, pese a que el municipio mexicano es la unidad gubernamental para fines administrativos locales, en la realidad sus facultades han sido limitadas por el gobierno federal y estatal; y pese a que la Constitución estipula que los municipios serán autónomos, no específica *cómo* habrán de ejercer la autonomía.<sup>20</sup>

Además, pese a que los gobiernos locales son los más cercanos a la gente, la estructura administrativa y jurídica impone obstáculos a la representación y participación. Se propone entonces poner en marcha procesos de descentralización que ayuden a resolver esos problemas y *facultar* a los municipios para que se hagan cargo de su propio destino, es decir, el gobierno federal los “autoriza” a tener mayor control sobre las decisiones que afectan la vida de su comunidad.

<sup>20</sup> En este sentido, RODRÍGUEZ (1999, 87) señala que “aunque la Constitución y los códigos legales de México hacen hincapié en el ‘municipio libre’ y su autonomía en lo que se refiere a sus propios asuntos, el sistema político tan centralizado ha impedido tradicionalmente que los municipios ejerzan la libertad y la independencia que les prometiera la Constitución”.

A decir de Janetti y Pontifes (1996, 45), con este enfoque el municipio se convierte en un órgano administrativo del Estado, en una “agencia administrativa comunitaria”, lo que es muy significativo en el sistema federal de gobierno mexicano, donde las autoridades federales creen poseer un poder cuasi-originario que les permite descentralizar o concentrar, cuando en realidad el poder federal es híbrido y no un atributo que pertenezca a un solo nivel de gobierno.

### **Las participaciones fiscales y el proceso de descentralización**

Con el propósito de consolidar un “nuevo federalismo fiscal” en 1998 se modificaron las transferencias de recursos a los Estados y municipios. En sentido estricto no se trató de un incremento de las participaciones sino de la creación de una nueva categoría de transferencias denominada “aportaciones federales” sobre la que, paradójicamente, el gobierno federal tiene mayor control. Ambas categorías representan en conjunto el 24,4% del recaudo federal participable que se otorga a las entidades. De ese monto, los Estados tienen la obligación de distribuir el 4,7% entre sus municipios como aportación federal (Rodríguez 1999).

Además de las participaciones otorgadas a Estados y municipios, en 1998 se creó el *ramo 33* que integra los fondos de aportaciones federales en beneficio de los gobiernos subnacionales, con cargo a recursos de la federación; es decir, para distribuir entre Estados y municipios los recursos que distribuía el gobierno federal.<sup>21</sup> Esta acción llevó a que, en 1999, por cada peso que gastaba el gobierno federal, los gobiernos subnacionales gastaban 31 centavos, más que en 1995, cuando los gobiernos subnacionales gastaban 15 centavos por cada peso federal. No obstante, gran parte de ese dinero apenas es ejecutado por los Estados y municipios, ya que en su mayoría son transferencias condicionadas, es decir, el gobierno federal entrega el dinero previamente “etiquetado” y así impide que los gobiernos subnacionales flexibilicen el

<sup>21</sup> El ramo 33, según lo establece el Art. 25 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) (reformado en diciembre de 1997) está constituido por varios fondos, tres cuartas partes de los cuales se destinan a salud y educación: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica con 63% (FAEB), Fondo de Aportaciones para Servicios de Salud con 12% (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social con 10% (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal con 10% (FORTAMUN) y Fondo de Aportaciones Múltiples con 3% (FAM). Además de otros dos, el de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y el de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).

gasto. Por ello, algunos autores aseguran que este proceso, más que una descentralización, es una desconcentración fiscal.

Esto, a su vez, ha ocasionado que varios Estados hayan tenido que incrementar su gasto para uniformizar el pago de salarios de empleados estatales con los federales, como en el caso de educación y salud, este tipo de transferencias lejos de aumentar la flexibilidad del gasto, en algunos Estados, de hecho, la disminuyó de manera importante (Hernández 2000, 3).

Lamentablemente, como señala Cabrero (1998), el SNCF no sólo no ha contribuido a disminuir las desigualdades regionales, sino que ha mantenido e incluso profundizado los desequilibrios, generando así un alto nivel de centralismo.<sup>22</sup> Por su parte, Aguilar (1996, 129) menciona varios inconvenientes del SNCF, entre los que destacan la fuerte dependencia que los Estados y municipios tienen de las participaciones federales; las fallas en la manera de distribuir las participaciones, y el déficit operacional recurrente de los gobiernos estatal y municipal.

Es claro entonces que, a pesar de los esfuerzos por consolidar el proceso de descentralización, el sistema político fiscal mexicano sigue fuertemente controlado por el gobierno federal; y si bien se percibe una mayor equidad en la distribución de los recursos, el financiamiento federal sigue siendo mayor que el estatal, la asignación de inversiones federales a los Estados además de variable es arbitraria, y el sistema de participaciones de los Estados a los municipios no es homogéneo ni transparente.

Los obstáculos en la ruta a la descentralización fiscal quizá dieron lugar al surgimiento de coaliciones como la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), que pretende constituirse en instancia legítima de interlocución con el gobierno federal para resolver los problemas que afectan a sus entidades, sobre todo en lo que atañe a los aspectos financieros.<sup>23</sup>

Diversos países han adoptado la descentralización fiscal con la esperanza de mejorar la provisión y el financiamiento mediante mecanismos que permitan mayor participación y control de los distintos órdenes de gobierno. Pese a que, en el corto plazo, haya ganadores y perdedores y, sobre todo, aumente la desigualdad territorial del gasto, ¿qué implicaciones tiene todo esto? Mientras que la descentralización no implique autonomía financiera, lo

<sup>22</sup> Como ejemplo de este centralismo, CABRERO (1998) señala que entre 1983 y 1993 el 60% de los ingresos de las entidades provenía de la federación.

<sup>23</sup> La Conago se conformó oficialmente el 13 de julio de 2002 con 17 mandatarios del PRI y 5 del PRD; luego se sumaron 8 del PAN. Se trata de una asociación civil de autoridades estatales que busca modificar la Ley de Coordinación Fiscal para garantizar una distribución más equitativa del gasto federal (*La Jornada*, 14/7/01 y *Reforma*, 30/09/03).



demás parece ser un conjunto de elementos que contribuyen a legitimar a los gobiernos de turno. Sin embargo, la autonomía financiera tiene dos caras: la que permite mayor equidad en la distribución del ingreso-gasto entre los órdenes de gobierno y la que, al mismo tiempo, genera problemas en el mercado interno y en el manejo de las finanzas públicas nacionales, y que se suma a la desigual capacidad de recaudo de los gobiernos subnacionales.

Es claro que los gobiernos subnacionales no cuentan con recursos suficientes para cumplir sus responsabilidades, y que sólo las transferencias no condicionadas les permitirían mayor flexibilidad en el gasto, pero es preciso considerar que aumentarían los niveles de discrecionalidad que, en general, aumentan la corrupción. Al parecer, al hablar de autonomía fiscal enfrentamos una de las dimensiones más complejas de la descentralización.

### **Transformaciones del sistema político entre niveles de gobierno**

El análisis desde esta perspectiva debe identificar al actor social que impulsa los procesos de descentralización, pues de ello dependen los mecanismos que se diseñen, de ahí que sea necesario preguntar: ¿es la descentralización una iniciativa estatal originada en el centro, que busca crear condiciones propicias para la modernización, y facilitar así el desarrollo? o ¿se trata de una respuesta a las demandas y presiones ejercidas por el ámbito regional?

Si la descentralización es impulsada desde el centro es un proceso inducido, existen diversas políticas estatales diseñadas para tal fin y es necesario analizar cómo han asumido los gobiernos subnacionales dichas políticas. Si la descentralización se gesta regional o localmente es un proceso reactivo, y es preciso analizar cómo se transforman las iniciativas en demandas concretas al centro, así como la capacidad del centro para procesar dichas demandas (Cabrero y Mejía 1998, Cabrero 1996).

Si la descentralización es impulsada por el gobierno central, el proceso puede caer en un vacío formalista o, lo que es peor, transformarse en un ejercicio no democrático, sobre todo en los casos en que no existe un receptor social y políticamente “adecuado”. Pero si la región es la que inicia el proceso, las posibilidades de uso democrático del poder transferido son mayores; aunque en este contexto nada se puede dar por establecido y menos aún suponer que los procesos de descentralización encajan perfectamente en uno u otro extremo. En la gran mayoría de los casos se encuentra una mezcla de ambos, sin que por ello deje de ser importante identificar la lógica dominante en el origen del impulso descentralizador.

Esto es particularmente evidente en el caso de México, cuyo proceso ha sido inducido desde el centro: “las iniciativas y propuestas surgen desde el centro y es el mismo poder central el que ha gestado las formas, mecanismos y alcances del proceso” (Cabrero y Mejía 1998, 70). Con ese enfoque, el gobierno central es el actor principal y las recomendaciones de política se refieren a lo que podría transferir a la periferia para aliviar el congestionamiento del centro y así dar mayor efectividad a la acción gubernamental, de modo que los gobiernos subnacionales sólo son receptores de nuevas posibilidades y recursos que no siempre están en condiciones de asumir (Pineda 1996).

Una de las coordenadas políticas de la descentralización es que, en general, se desarrolla un Estado centralista, donde todas las funciones públicas corresponden al gobierno central y éste decide traspasarlas parcialmente a otras entidades. ¿Cuáles son las razones que llevan a este traspaso de funciones públicas? Las críticas a la alta concentración de los países latinoamericanos que concluyen recomendando el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales para crear una red menos centralizada y, por ende, una distribución más equitativa de las responsabilidades gubernamentales. Estas han llevado a que diversos gobiernos latinoamericanos instrumenten mecanismos de descentralización que los hagan más eficientes y les den legitimidad.

Pero no todo lo que se denomina descentralización fortalece a los gobiernos subnacionales, es decir, hay varios tipos de descentralización, y algunos terminan reforzando el centralismo. Por ello, es usual escuchar referencias a la “descentralización centralizada”, que en términos generales es una estrategia emanada del centro que busca incrementar la legitimidad sin ceder poder. Rodríguez (1999) recurre a esta idea para caracterizar la estrategia que el gobierno mexicano ha adoptado en diferentes formas y momentos para reivindicar el derecho de los gobiernos subnacionales —e incluso de las comunidades— a gozar de plena autonomía; aunque para ello tuviera que fortalecer el centralismo y, en especial, el presidencialismo.<sup>24</sup>

Esta estrategia se suele implementar creando sistemas alternativos a las burocracias centralizadas, que no siempre encuentran contrapartes en los gobiernos subnacionales capaces de recibir las transferencias efectuadas. Esto explica por qué los cambios institucionales derivados de una descentralización desde el centro tienen pocos efectos en el ámbito local.

<sup>24</sup> RODRÍGUEZ (1999, 271) añade que mientras los presidentes De la Madrid y Salinas utilizaron la descentralización porque era políticamente conveniente y les permitía recuperar algo de la legitimidad perdida, Zedillo no pudo darse el lujo de elegir si la utilizaba o no, y difundió ampliamente su proyecto de nuevo federalismo. Si De la Madrid y Salinas estaban en posibilidad de centralizar descentralizando, Zedillo sobrevivió descentralizando.

## IMPACTOS DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN

Algunos estudios comparativos del proceso de descentralización en diversos países de América Latina (Prawda 1992, Senén 1994 y Di Gropello y Cominetti 1998) coinciden en que hay avances y asignaturas pendientes. Entre los resultados destacan la diversidad de estrategias y modelos de descentralización, tanto en las motivaciones iniciales como en la secuencia de instrumentación de las reformas, el nivel territorial, las características de las instituciones receptoras de las funciones descentralizadas y el grado de autonomía efectivamente delegado. Así mismo, constatan algunos elementos comunes como la dependencia de recursos del gobierno central para financiar los servicios, el fortalecimiento de su papel regulador y una notable rigidez en la administración.

Según Senén (1994), se da el mismo nombre a procesos que han generado capacidades y comportamientos diferentes según motivos y argumentos particulares; aunque quizá por comodidad o tradición los seguimos llamando “descentralización”.<sup>25</sup>

Enfrentamos entonces un proceso paradójico pues aunque aparentemente es la misma estrategia política que ha ocupado un papel central en la agenda de los países latinoamericanos en las dos últimas décadas, al ponerse en práctica se conjuga con las realidades concretas de cada país y de cada región, con promotores y detractores de distintas procedencias e interpretaciones que dan lugar a modelos aplicados incluso contrapuestos.

Y no es menos cierto que, pese a las distintas motivaciones y a las diferencias en la instrumentación según el contexto de cada país, se detectan algunas tendencias generales. Así lo anota Di Gropello (1999), quien en su análisis comparativo de la experiencia latinoamericana identifica las siguientes: dependencia de los recursos del nivel central para financiar los servicios, avances limitados en participación social, resultados ambiguos en eficiencia técnica y mayores disparidades interterritoriales.

En resumen, el Estado centralizado —acusado incubar una red de intermediaciones gremiales, partidistas y burocráticas que distorsionaban la asignación de recursos— es suplantado por un Estado descentralizado supuestamente más flexible y cercano a lo local. Paradójicamente, al no trastocar la

<sup>25</sup> Esta afirmación se deriva de la revisión comparativa de la descentralización educativa en cinco países, que indica que en Chile es más pertinente hablar de privatización, mientras que en Argentina es más prudente hablar de provincialización y transferencia; en los casos brasileño y colombiano se trata de una municipalización, y en México se podría hablar de federalización (Senén 1994, 24).

organización sectorial de la lógica centralizada, la descentralización ha creado un entramado descomunal de burocracias paralelas que duplican funciones e impiden ejecutar las acciones con rapidez y transparencia.

En México, esto puede obedecer a la gran discrecionalidad de la federación en la asignación de recursos presupuestales y a la limitada capacidad financiera de las entidades y municipios, lo que impide que los programas y políticas consignadas en los planes estatales o municipales de desarrollo se lleven a la práctica, y se evalúen y controlen. Así, los Estados y municipios sólo tienen la posibilidad de coordinarse subordinadamente con el gobierno federal para ejecutar programas y políticas diseñadas y decididas en el centro (Aguilar 1996, 136).

Este problema se relaciona con la definición de las relaciones intergubernamentales, con el diseño institucional de la administración pública centralizada y, sobre todo, con las competencias fiscales, pues aunque se reconoce la necesidad de desconcentrar o delegar funciones, el presupuesto nacional se sigue elaborando según los gastos e inversiones sectoriales y, además, toda la administración pública está organizada por sectores y no por niveles territoriales. Restrepo (1994, 19) añade los “celos y fortificaciones burocráticas muy fuertes que se resisten a su articulación en cada nivel territorial”, lo cual no es de sorprender dada la amplia tradición centralista sectorial y la apropiación clientelista de cada sector por corrientes políticas que se niegan a perder sus cotos de poder.

Un ejemplo es lo que sucede en el sector educativo. La gran mayoría de los sistemas educativos latinoamericanos son centralizados, su administración se define en el ámbito nacional y se reproduce de la misma manera en cada localidad. La autonomía de las escuelas es reducida al mínimo y las negociaciones entre docentes tienen poca influencia sobre el desarrollo del trabajo (Arocena 1995, 77). Esto lleva a una burocratización excesiva, sin coordinación ni correspondencia entre el nivel central y las entidades federativas, a duplicar esfuerzos, a desequilibrios en la distribución de oportunidades educativas, a conflictos entre gobiernos locales y sindicatos, y a falta de correspondencia entre los contenidos educativos y el entorno regional.

### **Evolución del mapa electoral nacional, intermedio y local**

En México, los cambios políticos registrados en los años recientes —en los partidos, las organizaciones sociales y, sobre todo, en los resultados electorales— obedecen más a la demanda ciudadana de respeto al voto que a los procesos de descentralización, debido al carácter estrictamente formal de los

procesos de descentralización y a las peculiaridades del sistema político, que data de la época posrevolucionaria.

Una vez superada la fase de lucha armada que derrocó al régimen porfirista en 1914, la situación económica y social llevó a que el grupo triunfador articulara el Estado mediante las fuerzas políticas y sociales que participaron en la Revolución. Las energías sociales y políticas de la Revolución se organizaron y unificaron alrededor de un objetivo común: legitimar la ideología de la revolución mexicana (Arreola 1995). Esa tarea no fue fácil, transcurrieron más de veinte años de intensa confrontación social y agudos conflictos políticos que llevaron, poco a poco, a lo que se ha denominado la “institucionalización del poder”, es decir, a convertir al Estado en un poder autónomo y estable, con la eliminación gradual de liderazgos y caudillismos regionales que transformaron a la presidencia de la República en una dirección nacional con valor propio.

Pese a que la constitución de 1917 preveía la transformación pacífica de las instituciones y del poder, por medio de elecciones democráticas en los ámbitos municipal, estatal y federal, los partidos políticos eran organizaciones muy débiles y personalizadas. Por ello, el sistema político mexicano posrevolucionario se fundamentó en la lealtad a las personas más que en el valor de los preceptos legales, situación más evidente a escala local y regional, como señala Arreola (1995).

El régimen político posrevolucionario —como consecuencia de la centralización política y del presidencialismo— giró en torno al Partido Nacional Revolucionario (PNR) fundado en 1929, que más tarde se convertiría en Partido Revolucionario Institucional (PRI): el partido del Estado o partido oficial.

En la segunda década del siglo veinte, el sistema electoral mexicano no legitimaba nada, pues los cargo de elección popular —desde la presidencia, hasta los ayuntamientos— se ganaban con el apoyo de los caciques regionales más que con el sufragio efectivo. El poder de los caciques no derivaba de la elección popular sino de su capacidad para articular las fuerzas locales; paradójicamente, los caciques regionales derivaban su legitimidad y poder del mutuo apoyo con la figura presidencial. Además, la existencia de un poder legislativo también dependiente de la figura presidencial acentuó el centralismo y el presidencialismo en detrimento de una vida democrática y federal, pese a que estuviera consignada en la Constitución y se llevaran a cabo elecciones ininterrumpidas a escala municipal, estatal y federal. Desde entonces hasta antes del año 2000, las elecciones se caracterizaron por su carácter autoritario, con un sistema político de partido de Estado que generó un pluralismo sin alternancia, libertad ni transparencia (Arreola 1995).



Sólo en la década de los ochenta ese sistema político empezó a mostrar signos de agotamiento, cuando —junto al paulatino fortalecimiento de la sociedad civil— la lucha opositora empezó a organizarse en torno a la demanda de “respeto al voto”. Las élites del partido oficial controlaban la burocracia de la administración gubernamental en casi todo el territorio nacional, y las demandas enfrentaban un doble control.

Dos hechos marcaron la pauta en la lucha por la alternancia en el poder: las movilizaciones de 1988 en favor de la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas, disidente del PRI, que sentó las bases del partido de centro-izquierda más fuerte de la historia contemporánea del país, el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Diversos analistas afirman que él ganó las elecciones de ese año, pero la victoria oficial se otorgó al candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, quien asumió la presidencia en medio de la crisis de legitimidad más aguda de la historia del país. Esa crisis se enfrentó reconociendo en 1989 el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en las elecciones estatales de Baja California, que ha sido interpretado como una concesión que desmovilizó a la oposición de derecha-liberal y de centro-izquierda.

Así se sentaron las bases de la primera transición partidista de la historia nacional: el triunfo de Vicente Fox, candidato del PAN a la presidencia de la República, en los comicios del año 2000. La alternancia en el poder presidencial en ese año es quizá el hito más relevante de la historia política contemporánea del país, en la que fue definitiva la participación del Instituto Federal Electoral (IFE), organismo autónomo e independiente encargado de vigilar y legitimar el proceso electoral.<sup>26</sup>

Si bien es innegable que en los últimos se registran avances en el respeto al voto ciudadano, no se relacionan directamente con una mayor democratización de la vida nacional y no existe evidencia de que guarden relación con los procesos de descentralización.

Como consecuencia, sólo se puede hacer un análisis del mapa electoral de México desde finales de años noventa. En 1997, cinco de las 32 entidades del país estaban gobernadas por el PAN y una por el PRD. En términos de población esto significa un 68,6% de los ciudadanos gobernados por el PRI, un 22% por el PAN y un 9,3% por el PRD. Entre 1998 y 1999 la geografía electoral se modificó, pues ya sólo 21 entidades quedaron en manos del PRI (67,3% de la población), seis fueron para el PAN (32,6%), cuatro para el PRD (12,1%) y

<sup>26</sup> Una de las principales conquistas del IFE fue su ciudadanización en 1996, al dejar en manos de consejeros electorales sin filiación partidista ni vinculación con el gobierno la vigilancia, organización y legitimación de las elecciones. Con el IFE como árbitro en las contiendas electorales se redujeron los privilegios del partido oficial.

una para la coalición PAN-PRD-PT (0,9%) (tabla 1). Es decir, a finales de los años noventa, el PRI no sólo había perdido presencia en términos de la población a la que gobernaba, sino también a nivel gubernamental. En el año 2002 sólo gobernaba 17 entidades.

La tabla 1 muestra no sólo la distribución electoral por entidad federativa sino también la de las capitales de cada entidad, donde se advierte un mayor avance de la oposición que a nivel estatal. A decir de Mora y Escobar (2003), esto nos obliga a distinguir entre gobernar una entidad y una ciudad, cuyas peculiaridades dan lugar a una transformación del mecanismo estructural e

**Tabla 1.** Población gobernada: entidades y capitales según partido político, 1997-1999

Partido	Población gobernada por partido, según		Población gobernada por partido, según	
	Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentaje
Total	91.158.2901 97.483.4122	100,0	22.997.608 24.777.828	100,0
PAN				
19971	20.104.011	22,0	10.362.098	45,0
1999*	18.173.194	19,9	7.338.126	31,9
20002	22.868.639	23,4	7.804.350	31,4
PRI				
1997	62.565.272	68,6	3.229.940	14,0
1999	61.003.473	66,9	6.124.715	26,6
2000	54.442.493	55,8	7.670.773	30,9
PRD				
1997	8.489.007	9,3	8.941.004	38,8
1999	11.084.921	12,1	9.242.063	40,1
2000	15.331.203	15,7	9.302.705	37,5
PT				
1997			464.566	2,0
2000				
Coalición PAN-PRD				
1999	896.702	0,9	292.704	1,2
2000	4.841.077	4,9		

1. Censo INEGI, 1995.

2. Censo INEGI, 2000.

Fuente: Mora y Escobar (2003).

institucional de conexión política que fue la base de la estabilidad y la gobernabilidad del país. Es significativo que el PRD, con una sola ciudad (Distrito Federal), gobierne al 38% de la población urbana de las capitales, mientras que el PRI queda relegado a un 15%. Esto confirma la tesis del voto rural para el PRI y del voto urbano para la oposición: las zonas urbanas marginadas parecen estar con el PRD y las desarrolladas con el PAN.

Diversos analistas coinciden en señalar que en las elecciones de 1997 y de 2000 el IFE fue fundamental para legitimar el proceso. Consideran que el fortalecimiento del PAN y del PRD no refleja tanto un posicionamiento de ambos partidos entre el electorado como la antipatía de la ciudadanía hacia el PRI: un “voto de castigo” o “voto útil”. Esto muestra la necesidad del fortalecimiento de la sociedad civil, y de que todos los partidos definan proyectos claros para la gobernabilidad. En el ámbito político, el México contemporáneo se enfrenta a la falta de credibilidad de los ciudadanos en las instituciones, a su alejamiento de la política y, sobre todo, a un sentimiento de incapacidad para influir en un sistema que no responde a las demandas ciudadanas.<sup>27</sup>

### **Desigualdad, inequidad y pobreza en el México contemporáneo**

La desigualdad social es una característica intrínseca a la conformación histórica mexicana. No obstante, en los últimos años su agudización la ha convertido en un tema prioritario de la política social, cuya atención se reserva al ámbito federal.

La industrialización iniciada en los años cuarenta con el modelo de sustitución de importaciones llevó a una sociedad que entregó paulatina y crecientemente a la población diversos beneficios del desarrollo –educación, salud, vivienda, alimentación– pero no redujo la desigualdad socioeconómica y regional. El saldo no era positivo, y era preciso modificar el “estilo de desarrollo”. Las asimetrías, las carencias y los bajos ritmos de crecimiento sólo podían superarse en un contexto que ampliara la libertad de elegir; la quiebra de los proyectos nacionalistas igualitarios se atribuyó a la incapacidad de los gobiernos para compensar las

<sup>27</sup> Una clara muestra de ello fue la movilización de abril del 2005 en distintos puntos del país, no sólo en favor de Andrés Manuel López Obrador -uno de los candidatos más fuertes a la presidencia en los comicios de 2006- sino contra la impunidad del sistema: dos millones de personas marcharon contra la impunidad en Ciudad de México, y miles de personas en distintos puntos de la República Mexicana. Ello obligó al presidente Fox a dar marcha atrás al proceso de desafuero que se le seguía a ese personaje. Pero la gran mayoría de los participantes marcharon no tanto a favor de una propuesta política sino contra una decisión que consideraban que no respetaba los derechos ciudadanos.



disparidades, sin advertir la paradoja: el mercado crea las desigualdades pero sólo él las puede eliminar tendencialmente. Había que llegar al Estado mínimo, descentralizar, desregular, en una palabra, privatizar y dejar el desarrollo de la sociedad al libre juego de las fuerzas del mercado (Wallerstein 1999).

Sin embargo, la ampliación de la libertad de elegir, el ajuste macroeconómico y el “Estado mínimo” como solución a la crisis de los ochenta tuvieron costos sociales muy altos, que asumieron los grupos más vulnerables, localizados en las regiones más desprotegidas y más apartadas. La reconcentración del ingreso y la polarización se tradujeron en un aumento de la población que vive por debajo de la línea de pobreza; la estructura de oportunidades se redujo y se ampliaron las diferencias sociales. Aunque se acentuó en el campo, la pobreza dejó de ser un problema rural para extenderse considerablemente en las zonas urbanas marginales. En la década de los ochenta confluyeron la urbanización depauperada y el abandono del campo, lo que agudizó el proceso de empobrecimiento, al que se hace frente con la economía informal en las ciudades y la emigración a Estados Unidos en el campo.

Al tiempo que se buscaba *modernizar* las estructuras institucionales e industriales para equilibrar las variables macroeconómicas y consolidar el crecimiento,<sup>28</sup> la pobreza y la desigualdad social se extendían. Ante esa evidente contradicción, se argüía que era el efecto, aún no atenuado, de las épocas de proteccionismo y paternalismo, pero que disminuiría a medida que se intensificara la modernización-privatización y mejorara la competitividad. Sólo era cuestión de tiempo.

La quiebra del proyecto socialista —que privilegiaba la igualdad sobre la libertad— rompió la esperanza de cumplir las promesas de la modernidad por otra vía, y la ampliación del mercado y de la libertad de elegir se erigieron como proyecto hegemónico. Quizá por ello, a finales de los noventa ya no se ocultaban la polarización ni la desigualdad, y su resolución ha dejado de ser exclusivamente un imperativo ético, pues se las considera como un obstáculo para el crecimiento económico y la gobernabilidad.

En este inicio de siglo, la distribución del ingreso en México —igual que en todo América Latina— muestra un gran retroceso: en 1984, el 20% más rico concentraba el 49%, mientras que el 20% más pobre sólo recibía el 5%, lo que podría aceptarse como saldo del modelo adoptado en los cuarenta. No obstante, diez años más tarde, el balance del modelo neoliberal era una polarización

<sup>28</sup> Mediante la liberalización financiera interna y externa, la apertura comercial, la privatización de empresas, la reducción de la intervención estatal y la desregulación interna.

aún mayor: la quinta parte más privilegiada concentraba el 58%, mientras que el 20% de los más desfavorecidos ya sólo recibía el 3,28% (Márquez 1996).

Al incremento de la desigualdad social y regional se lo ha atacado con ajustes estructurales dictaminados desde el centro, cuyas metas son el saneamiento financiero y el recorte del gasto social. Así, se han aplicado estrategias de corte general para enfrentar diferencias regionales, transfiriendo recursos, mediante *el ramo 33*, a las entidades y municipios, que reciben esos ingresos “etiquetados” por la federación para paliar una pobreza de índole muy diversa.

En suma, el saldo del modelo neoliberal es la reconcentración del ingreso en los grupos más favorecidos y la pauperización de los sectores más desfavorecidos, pese a las políticas de descentralización de los servicios sociales.

### *Perspectivas*

En contrario de lo que se observa a primera vista, América Latina tiene pocas cosas en común, una de ellas es su cultura centralista; a la que se considera —desde diversas perspectivas— como un “obstáculo al desarrollo”. Al menos así se deduce de las propuestas de desarrollo regional impulsadas por la Cepal en los años setenta, que veían a la regionalización y a la descentralización como herramientas imprescindibles para la modernización, visión que estaba asociada con la reducción de las desigualdades sociales y territoriales.

Uno de los balances de esas propuestas descentralizadoras es el de Boisier (1998) quien las califica de ambiguas, pues mientras que los países a los que llama “federales” (Argentina, Brasil, México y Venezuela) conciben a la descentralización como una recuperación del federalismo expropiado por las fuerzas centralista, los países “unitarios” (Chile, Colombia, Perú y Bolivia) la entienden en su modalidad territorial, creación de regiones, o en su modalidad fiscal y política, reforma administrativa, e incluso como municipalización. Lo común en todos esos esfuerzos —a decir de Boisier (1998)— es que las trabas parecen situarse en el plano cultural: siglos de organización política centralizada y de organización laboral dependiente, de peso incuestionado del Estado, de sociedad civil precaria, de clientelismo no facilitan el cambio de actitudes hacia modelos más autónomos.

Lo que busco subrayar es el desplazamiento conceptual de la idea de descentralización, es decir, asistimos a un cambio de paradigma que nos obliga a reinventar los conceptos tradicionales que ayudaban a explicar las sociedades contemporáneas, pero es preciso reconocer que las palabras con las que se designan esos cambios son las mismas, con un contenido distinto. Es decir, se habla de descentralización desde la perspectiva de un Estado interventor en

el marco de políticas económicas proteccionistas, y de la reforma del Estado en el marco de la globalización. La diferencia está no en la palabra sino en que su uso designa distintas funciones y contenidos a la práctica política.

El contexto mundial nos obliga a dar significados distintos al término “descentralizar”, ya no es tan sólo una estrategia que contribuya a un desarrollo regional que fortalezca internamente a los países. Es una propuesta que parte de reconocer que no se puede ser competitivo con estructuras centralizadas y alienta la descentralización; así, aunque se use la misma palabra no se la usa con el mismo significado.

Las políticas de descentralización económica y social más recientes demandan una transferencia de recursos y responsabilidades de las instancias centrales a las locales. De modo que la concepción actual de la descentralización rebasa la idea de desconcentración de actividades, población y transferencia de recursos de poder, y por ello hay que elaborar propuestas territoriales alternativas a las existentes.<sup>29</sup>

Las dificultades de los intentos descentralizadores también se reconfiguran; ya no sólo tienen que ver con las posibilidades que el centro abra a las regiones o sectores y con el tránsito de la desconcentración administrativa a la descentralización de las decisiones; también tienen que ver con las múltiples expectativas que la acompañan, como la promesa de un fortalecimiento de la sociedad civil que tiene diversas aristas:

- ✕ La percepción ciudadana de la capacidad del modelo descentralizado frente al modelo centralizado, desde el punto de vista del proyecto de vida personal en los lugares de residencia;
- ✕ La eficacia y la eficiencia en la prestación de servicios a la población (hoy descentralizada y antes centralizada), es decir, con respecto a la calidad de la gestión gubernamental;
- ✕ El grado de gobernabilidad, que la propia descentralización dibuja y
- ✕ La capacidad del Estado para la conducción política del proceso de descentralización (Boisier 1993).

<sup>29</sup> En México, la diferencia entre desconcentración y descentralización es clara, al menos desde el punto de vista formal: la primera se refiere a la representación de la autoridad central a nivel del Estado, la región o el municipio y a la delegación de algunas funciones y actividades, sin autonomía para tomar decisiones (ese fue el caso de las 31 delegaciones de la Secretaría de Educación Pública que se establecieron en 1978 en las 31 entidades del país). La descentralización, en cambio, se refiere a la delegación de poderes y facultades de una institución superior a otra de menor nivel, con diversos grados de autonomía para tomar decisiones (Fraga, citado en ORNELAS 1995).

En este balance cabe recordar que si algo entrabó la descentralización de los años setenta y ochenta, fue la creencia de que la transferencia (territorial) de recursos del centro a la periferia era la base del crecimiento, y si bien en su mayoría esas transferencias sólo ocurrieron en el plano de la contabilidad administrativa, no tenemos elementos para afirmar que la descentralización del poder y la toma de decisiones pudiera cumplir tal anhelo.

Independientemente de las vicisitudes de las tendencias recientes de reforma del Estado, que pugnan por una mayor descentralización en los ámbitos más diversos, conviene recordar que en América Latina, se han instrumentado políticos proyectos con nombres similares, en diversas épocas y con magros resultados.

Como sucede generalmente con los proyectos sociales, la descentralización tiene promotores y detractores. Entre los primeros podemos ubicar el fuerte impulso que ejercen los organismos multilaterales o el apoyo que a estas estrategias otorgan grupos que demandan mayor autonomía de acción y decisión de las instancias locales. Entre los adversarios se cuentan los grupos que ven amenazado su poder de negociación, los partidos o sectores políticos que defienden las prácticas centralistas y la “unidad nacional” e incluso algunas burocracias de organismos locales que no se sienten preparadas para hacer frente a las demandas derivadas de una gestión descentralizada.

Y mientras el debate continúa, las agencias internacionales y los organismos financieros recomiendan y motivan la instrumentación de estrategias descentralizadoras aludiendo a los beneficios de la democratización, pues suponen que contribuyen a acercar el gobierno a los ciudadanos. Esta tendencia a la descentralización y a la ampliación de la participación ciudadana sólo se puede entender en el contexto de la reestructuración capitalista resultante de la crisis del Estado Nación y del Estado benefactor (Restrepo 2001, 105).

A decir de Rondinelli y sus colaboradores, el objetivo central de las estrategias de desarrollo en la mayoría de los países de menor nivel de desarrollo relativo ha sido:

distribuir los beneficios del crecimiento económico de forma más equitativa para, con ello, incrementar la productividad, mejorar el nivel de vida de la sociedad y combatir la pobreza. En la consecución de estos objetivos, la descentralización se advierte, si bien no como la solución completa, al menos sí como una respuesta parcial a los problemas de crecimiento (Rondinelli *et al.* 1983, 6).

No se ha demostrado de manera contundente que la descentralización contribuya a resolver esos problemas o que, al menos, sea más efectiva que la

centralización en términos de costos.<sup>30</sup> Cuando se recurre a la información empírica, son muy escasas las intervenciones que muestran avances importantes en la equidad y el mejoramiento del nivel de vida de la población; y menos aún en el ámbito de la democratización.

De hecho, algunas investigaciones realizadas en América Latina constatan que los avances de la participación ciudadana en el ámbito local son parciales y que la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales es limitada. Otras advierten que sin un adecuado diseño del sistema de transferencias y de apoyo nacional a las regiones más atrasadas, la descentralización podría acentuar las diferencias interregionales (Di Gropello y Cominetti 1998, Prawda 1992).

Esto nos lleva a afirmar que la descentralización es una política atractiva por los mismos factores que la hacen difícil de concretar. Puede ser entendida y ejecutada de muy diversas formas, y la instrumentación de una misma práctica —sea cual sea la forma que asuma— es sumamente compleja.

A partir de su revisión de las principales formas de descentralización en diversos países, Rondinelli *et al.* (1983) identificaron algunos factores claves en las experiencias exitosas,<sup>31</sup> y concluyeron que la descentralización se debía ver como una estrategia de fortalecimiento que se nutre desde el centro y se complementa con un cambio de orientación, control y dirección. No obstante, la evaluación de los procesos de descentralización de los años setenta y ochenta ofrece pocas evidencias para refutar la apreciación de las Naciones Unidas: “el actual impacto de la descentralización para lograr una administración más efectiva, ha sido muy limitada” (citada en Rondinelli *et al.* 1983, 8).

## COMPARACIÓN ENTRE PAÍSES

Intentar un ejercicio de análisis comparado de los proyectos latinoamericanos de descentralización de los últimos quince años del siglo XX implica reconocer

<sup>30</sup> En torno al costo/efectividad de intervenciones que se suelen considerar deseables para mejorar la calidad en la provisión de servicios educativos, SHIEFELBEIN *et al.* (2000) concluyen que diversos proyectos educativos latinoamericanos consideran intervenciones que, si bien tienen alto impacto en el aprendizaje de los alumnos, no son eficientes, como la descentralización del servicio, que puede contribuir a mejorar la calidad, pero tiene problemas de instrumentación que la llevan a perder terreno frente a otras intervenciones más viables. Las intervenciones con mayor índice de costo/efectividad son diferentes de las que se espera tengan mayor impacto.

<sup>31</sup> Por ejemplo, definir metas a corto y mediano plazo, orientar los cambios administrativos o financieros, incluir componentes de entrenamiento, prever tiempos.

que, si bien el sistema político es un todo global, unificado y unificante —porque involucra un conjunto de subsistemas yuxtapuestos, imbricados y ordenados— las decisiones que le conciernen ponen de manifiesto compartimentaciones y procesos parciales que no se suceden sin desfases o desviaciones.

Quizá por ello el término que mejor define a la descentralización es “inefable”, pues aunque, con fines prácticos, se pretendiera dar una definición unívoca de los procesos de descentralización, el carácter del sistema político específico estilizaría y daría una textura particular a cada proceso, no sólo por diferencias ideológicas, sino también por la diversidad de formas vivas en él inmersas. Lo más que se puede decir acerca de la descentralización es que, en su nombre, se enfrentan muy diversas posturas, signadas por sus propias contradicciones, indefiniciones y tensiones.

El balance final es tan contundente como paradójico:

- ✕ El Estado centralizado —acusado de haber incubado un aparato burocrático ineficiente, urdido en una red de intermediaciones gremiales y partidistas— busca ser suplantado por una organización descentralizada, flexible y cercana a lo local que, paradójicamente, crea una urdimbre burocrática más complicada que la que buscaba suplantar.
- ✕ No todo lo que se llama descentralización fortalece a los gobiernos subnacionales. En la búsqueda de la descentralización se pueden seguir caminos que terminan fortaleciendo el centralismo. Por ello el eufemismo “descentralización centralizada”, ardid del centro para incrementar la legitimidad sin ceder autonomía a los ámbitos locales.
- ✕ La descentralización cifra sus esperanzas en que la participación funja como bálsamo para resarcir la carcomida legitimidad de los regímenes políticos que hoy requieren la “aprobación” de la mayoría y, en su nombre, promueven una participación sectorial más que territorial, y así la convierten en un mero reflejo del orden político-administrativo.
- ✕ Se anuncia y se concreta la transferencia de recursos del centro a los gobiernos subnacionales, al tiempo que se imponen más criterios normativos, de supervisión y control.
- ✕ Se anuncia la descentralización de los servicios básicos en pos del desarrollo, al tiempo que se achican los presupuestos y se tejen argumentos para privatizar todos los sectores.

En torno a estos mensajes gravita una pregunta que difícilmente se puede explorar desde una sola dirección: ¿Existe un poder central que se fragmente al descentralarlo?

Con ella aparecen los matices que la descentralización ha tenido en cada región/provincia/territorio y también, por qué no, en cada ciudadano. En algunos casos, las políticas nacionales trazaron su propia ruta en el 'recetario' propuesto por el gobierno nacional. En otros, los gobiernos subnacionales no aceptaron los términos que se intentaba imponer a todos y casi siempre terminaron imprimiendo un sello propio al formato homogéneo. Cada uno ha hecho su recorrido particular dentro de este laberinto.

### BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, V. Luis F. 1996. "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", Alicia Hernández, comp., *¿Hacia un nuevo federalismo?*, 109-152, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México.
- AROCENA, José. 1991. "Algunas dimensiones del concepto de descentralización", Dieter Nohlen, ed., *Descentralización política y consolidación democrática. Europa - América del Sur*, 17-22, Nueva Sociedad, Caracas.
- AROCENA, José. 1995. *El desarrollo local un desafío contemporáneo*, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Universidad Católica del Uruguay, Nueva Sociedad, Caracas.
- ARREOLA, Ayala Álvaro. 1995. *La sucesión en la gubernatura del Estado de México, 1917-1993*, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, México.
- BOISIER, Sergio. 1993. "Descentralización en Chile: antecedentes, situación actual y desafíos futuros", *Contribuciones* 4, Fundación K. ADENAUER/CIEDLA, Buenos Aires.
- BOISIER, Sergio. 1998. "Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales", *Revista EURE* XXIV, 72, 53-70 Santiago de Chile.
- CABRERO, Enrique. 1996. "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional, retos y experiencias" en *Revista Nueva Sociedad* 142, marzo-abril de 1996, 72-95, Caracas.
- CABRERO, Enrique. 1998. "Capítulo III. Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional. Análisis de desequilibrios regionales, gasto e ingreso público y relaciones intergubernamentales (1983-1993)", Enrique Cabrero M., coord., *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, 101-187, CIDE-Porrúa, México.

- CABRERO, Enrique y José MEJÍA. 1998. "Capítulo II. El estudio de las políticas descentralizadoras en México. Un reto metodológico", Enrique Cabrero M., coord., *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, 55-100, CIDE-Porrúa, México.
- CARMAGNANI, Marcello, coord. 1993. *Federalismo latinoamericano: México, Brasil, Argentina, México*, El Colegio de México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 1994. Secretaría de Gobernación, México y <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo>, 12 de septiembre de 2002.
- DI GROPELLO, Emanuela y COMINETTI, Rossella, comps. 1998. *La descentralización de la educación y la salud, un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, Cepal, Santiago de Chile.
- DI GROPELLO, Emanuela. 1999. "Los modelos de descentralización educativa en América Latina", *Revista de la Cepal*, 68, 153-170, Cepal, Santiago de Chile.
- DÍAZ C., Alberto. 1995. *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, Centro de Investigación para el Desarrollo-Porrúa, México.
- DÍAZ F., Manuel. 2002. "Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica", *Revista Economía, Sociedad y Territorio* III, 11, 387-408, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec.
- GONZÁLEZ, S. Raúl. 1995. "El federalismo educativo", Luis Morfín *et al.*, *Comentarios a la Ley General de Educación*, 81-115, Centro de Estudios Educativos, México.
- HERNÁNDEZ CH., Alicia. 1996. "Las tensiones internas del federalismo mexicano", Alicia Hernández, comp., *¿Hacia un nuevo federalismo?*, 15-33, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México.
- HERNÁNDEZ, T. Fausto. 2000. *Dilemas de la descentralización fiscal en México, 1995-2000*, versión preliminar, mimeo, División de Economía, Centro de Investigación y Docencia Económica, México.
- JANETTI D., María E. y PONTIFES M., Arturo. 1996. *La protección jurisdiccional y administrativa del municipio. El reencuentro con la reivindicación de los derechos del municipio mexicano*, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.



- MÁRQUEZ A., David. 1996. "La estructura de la desigualdad", *La Jornada*, 10 de junio, México.
- MORA, H. Juan y Escobar C., Claudio. 2003. "Elector, resistencia y desafección política", *Política y Cultura*, 19, primavera, 127-144, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México.
- ORNELAS, Carlos. 1995. *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- ORNELAS, Carlos. 1998. "La descentralización de los servicios de educación y salud en México", Di Gropello y Cominetti, comps., *La descentralización de la educación y la salud, un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, 187-208, Cepal, Santiago de Chile.
- PARDO, María del C. 1999. "El órgano central: la tarea normativa y reguladora", María del Carmen Pardo, coord., *Federalización e innovación educativa en México*, 101-123, El Colegio de México, México.
- PINEDA, P. Nicolás. 1996. "El papel de los gobiernos locales en América Latina", *Gestión y Política Pública* V, 2, segundo semestre, 373-396, CIDE, México.
- PÍREZ, Pedro. 2000. "Descentralización y gobierno local en América Latina", *Qui-vera, revista de estudios territoriales* 2, 3, 51-64, Universidad Autónoma del Estado de México-Plaza y Valdés Editores, México.
- PRAWDA, Juan. 1992. *Educational decentralization in Latin America: lessons learned*, Banco Mundial, LATHR, Report n. 27, Washington.
- Restrepo, Darío I. 1994. "Cartografía de la descentralización: emergencia, actualidad e indefiniciones", *Revista Interamericana de Planificación* XXVII, 105, 7-45, Universidad de Austin, Texas.
- RESTREPO, Darío I. 2001. "Dimensión espacial y política de la reestructuración capitalista", *Revista Economía, Sociedad y Territorio* III, 9, enero-junio, 93-127, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec.
- REVUELTAS, Andrea. 1996. "Reflexiones en torno a la reforma del Estado", Pedro López D., coord., *México, reforma y Estado*, IIE, UNAM-UAM, X, México.
- REYNOSO, Diego. 2002. "Federalismo y democracia: las dos dinámicas de la transición mexicana", *Revista Mexicana de Sociología* 64, 1, enero marzo, 3-30, IIS, UNAM, México.
- RODRÍGUEZ, Victoria. 1999. *La descentralización en México. De la reforma municipal a la solidaridad y el nuevo federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México.

- RONDINELLI, Dennis; NELLIS, John y CHEEMA, Shabbir. 1983. "Decentralization in developing countries: a review of recent experience", *World Bank staff working papers* 581, Management and Developing Series 8, Banco Mundial, Washington.
- SENÉN G., Silvia. 1994. "Una nueva agenda para la descentralización educativa", *Revista Iberoamericana de Educación* 4, enero-abril, 11-27, OEI, Madrid.
- SHIEFELBEIN, Ernesto; WOLFF, Laurence y SHIEFELBEIN, Paulina. 2000. "La opinión de expertos como instrumento para evaluar la inversión en educación primaria", *Revista de la Cepal* 72, diciembre, 147-163, Santiago de Chile.
- UNESCO. 1990. *Sobre el futuro de la educación hacia el año 2000*, Editorial Narcea, Madrid.
- UNESCO. 1996. *La educación encierra un tesoro. Informe a la Unesco de la Comisión internacional sobre educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors*, Santillana-Ediciones Unesco, Madrid.
- VILLAR C., Alberto. 1998. *La impotencia municipal en el ordenamiento urbano (herencia del centralismo y la subordinación)*, Universidad Autónoma del Estado de México-Plaza y Valdés editores, México.
- WALLERSTEIN, Immanuel. 1999. *Utopística*, Centro de Investigaciones Multidisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM-Siglo XXI editores, México.

## Venezuela: no se hacen revoluciones sin unidad de mando

La DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER EN VENEZUELA ha sido una aspiración preterida de la provincia desde el mismo inicio de la República. Luego de un largo período de modelo centralizador en el cual imperó una federación centralizada, fue posible acordar reformas que abrieran territorialmente el poder a partir de 1989. Sin embargo, a partir de 1999 con la llegada de Hugo Chávez al poder, el país ha retrocedido a estadios de centralismo que se creían superados.

En función de la visión anterior, el trabajo ofrece, en primer término, una mirada al proceso histórico federal que inspira a la descentralización venezolana para, posteriormente, explicar el predominio del modelo centralizador en la mayor parte del siglo XX. Luego se examina la experiencia de la descentralización contemporánea, iniciada con el consenso fraguado en el período 1984-1989, en el marco de una prolongada crisis de legitimidad del sistema político. Se expone en detalle el arreglo institucional que soportó este proceso y su comportamiento e impacto en el período 1990-1998.

La última sección, que trata las perspectivas del proceso, introduce una variante con respecto a las demás experiencias de América latina: en vez de argumentar cuál puede ser el desarrollo futuro de la descentralización, dedica gran espacio a discutir el proceso de recentralización que vive Venezuela desde 1999, con la llegada de Hugo Chávez al poder. Como se verá, la descentralización –tal como se acordó en los años ochenta, en el marco de la reforma del Estado y con miras a ampliar la base de distribución territorial del poder– se encuentra comprometida. En esa sección se discuten las causas y se presentan hipótesis acerca del desenlace.

Con el presente documento, esperamos contribuir, desde la experiencia venezolana, a una mejor comprensión de la descentralización del Estado latinoamericano.

## BASES HISTÓRICAS DEL FEDERALISMO VENEZOLANO

Dos rasgos particulares se observan en el discurso sociopolítico venezolano contemporáneo sobre la descentralización: la impronta de la ideología federalista anclada en los orígenes de la República y el férreo dominio del Estado central que terminó imponiéndose como lógica de poder a comienzos del siglo XX.

### La inspiración federal de la República

La Constitución fundacional de la República de Venezuela fue de inspiración federal: otorgó amplias facultades a las seis provincias que participaron en su elaboración. El primer Congreso Constituyente se instaló el 2 de marzo de 1811, declaró la independencia el 5 de julio y sancionó el texto constitucional el 21 de diciembre.

Apenas treinta y cuatro años antes, en 1777, el territorio que luego sería Venezuela había sido integrado bajo la figura de Capitanía General, logrando la unidad judicial en 1786 con la creación de la Real Audiencia de Caracas, y la integración eclesiástica en 1803 con la institucionalización del Arzobispado de Caracas (García 1985). Por ello, al iniciarse la República, el territorio estaba constituido por provincias separadas en lo político, en lo económico y en lo social, e incomunicadas espacialmente.

La inclinación federalista provenía de la Revolución Americana, pues el Pacto Federal de Filadelfia tuvo al Caribe como ruta de entrada a América Latina, y Venezuela fue el puente para introducir las nuevas ideas (Consalvi 1987).

Pero la disonancia entre la ideología y la realidad imperante hizo de la federación un ensayo fallido; la alteración y la dispersión de la sociedad de la época llevaron a que la Constitución de 1811 creara una federación ficticia (MRI 1983). La realidad era la guerra contra España y terminó imponiéndose un gobierno militar centralizado que transfirió facultades extraordinarias al general Francisco de Miranda, luego de haberse disuelto el Congreso Constituyente. “Cuánto más admiro la excelencia de la Constitución federal de Venezuela, tanto más me persuado de la imposibilidad de su aplicación a nuestro Estado”, afirmó más tarde el Libertador Simón Bolívar (1999, 76) en su Discurso ante el Congreso de Angostura el 15 de diciembre de 1819. La

Constitución de Angostura excluyó la idea de Estado federal y afirmó la indivisibilidad de la República.

Sin embargo, el sello ideológico federalista fundacional se incrustaría en el discurso político venezolano como una constante y un *desiderátum*.

La voz “federación” evocó en el imaginario colectivo venezolano del siglo XIX muy diversos y encontrados significados. Para las grandes mayorías ignaras tuvo un contenido de reivindicación económica y social [...] Para algunos intelectuales y un importante segmento de activistas políticos, el sistema federal encarnaba el más avanzado programa del liberalismo [...] Otros lo concebían como la única garantía contra los abusos del poder central [...] Los caudillos, por su parte, lo esgrimieron como pretexto para sostenerse en el poder (Ruiz 1995, 9).

Ciertamente, la voz “federación”, inspira hasta nuestros días las reivindicaciones provinciales y sostiene el frágil pacto de la actual descentralización venezolana amenazada de recentralización.

### **Caudillismo y República**

Luego de la separación de Venezuela de la Gran Colombia en 1830, la Constitución de Valencia o “paecista”, en alusión al caudillo presidente José Antonio Páez, consagró una fórmula centro-federal con gobernadores dependientes del Presidente de la República y diputaciones provinciales con miembros elegidos localmente. Pero en esencia se trató de un régimen centralista, liderado por Páez, producto del acuerdo de las oligarquías liberal y conservadora derivado de la distribución del poder luego de la guerra de independencia. Veintisiete años después, el caudillo oriental José Tadeo Monagas impondría un nuevo texto constitucional, el de mayor contenido centralista de la historia, efímero como el de 1811. En 1858, la Constituyente de Valencia dictó una constitución que introdujo algunos perfiles federales para detener una posible guerra civil, y estableció la elección directa de los gobernadores (MRI 1983). La Convención de Valencia, plagada de exhortaciones federalistas, cobijó en su seno el malestar de provincia contra el régimen centralista: “¿Cuál es la causa de nuestras desgracias, señores?, ¿no es el sistema central?, ¿no es ese malhadado sistema que a pesar de la pugna constante de los pueblos se ha podido conservar con notable perjuicio y sufrimientos a cuentas de las provincias de la República?”, declaraba el general Francisco Mejías, jefe militar del oriente (Gabaldón 1987, 81).

No bastaron los encendidos discursos anti-centralistas para que la nueva constitución añadiera el adjetivo “federal” en el nombre de la República. Esta

negativa, así como las insalvables pugnas entre los caudillos del centro y de provincia, estuvieron en el origen de la larga y cruenta guerra que sacudió las estructuras de la sociedad entre 1858 y 1863. Fue la Guerra Federal, un movimiento revolucionario que “bajo la consigna de la Federación triunfaría en 1863, después de cinco años de guerra sin tregua, destrucción de ciudades y haciendas. Esta lucha por imponer la doctrina federalista nace en los debates del Congreso de 1811 y sus defensores se hacen presentes en la Constituyente de 1858” (Velásquez 1998, 10). El Pacto que fundó la Constitución de 1864 o Constitución Federal abrió el paso a la autonomía de las veinte provincias que estructurarían, por vez primera, la etiqueta de Estados Unidos de Venezuela. Pero aquella Unión no pudo impedir el desarrollo de un tipo particular de liderazgo armado—el caudillo, con ejército y finanzas propias— que contravendría todo propósito hamiltoniano de fundar la Unión para preservar la paz. Los caudillos sometieron al país a una inestabilidad continua, constituyendo un sistema político en el que se instauró un arreglo de convivencia entre los poderes locales y el gobierno nacional en una nación que aún no lograba su integración (Quintero 1994). Igual que en el resto de América Latina, el caudillismo moldeó la historia venezolana en la segunda mitad del siglo XIX y marcó la pauta para el resquemor contra el federalismo que dominaría la mente y la acción del liderazgo político en el siglo XX.

Será el Proyecto Restaurador de Cipriano Castro el que, a comienzos del siglo XX, iniciará el ritmo centralizador y unificador que conducirá a la efectiva integración del país como nación. Las alianzas con los caudillos regionales, la creación de un ejército nacional formal, el desarme de los caudillos provinciales, la consolidación de un partido central nacional y la posterior instauración de la hacienda pública nacional, fueron parte del proyecto que condujo a la pacificación y al tránsito a la modernización bien entrado el siglo XX.

#### EL MODELO CENTRALISTA EN EL FEDERALISMO

La tensión centralismo-federalismo fue controlada durante los veintisiete años de férrea dictadura de Juan Vicente Gómez (1908-1935), quien profundizó el carácter centralizador del Estado y emprendió una larga cadena de reformas constitucionales que acentuaron los poderes absolutistas del régimen, permitiéndole ejercer un poder autocrático al amparo de las normas jurídicas (MRI 1983). Se prohibió a las entidades federales crear impuestos y se eliminaron los existentes, al tiempo que se institucionalizaba la figura del Situado Constitucional como fórmula para distribuir la renta

desde el centro a las provincias. Además, se logró que las entidades federales renunciaran al manejo de sus competencias.

La supresión de todo rasgo de autarquía provincial se refrendó con la abolición de la autonomía política para elegir a los gobernadores de los Estados y sujetarlos a la designación del Presidente de la República, mediante mandato constitucional. Con ello, Gómez sinceraba una práctica de los autócratas decimonónicos que le precedieron en el poder. Atrás quedarían las autocracias caudillistas locales venezolanas y, en adelante se sellaría el carácter centralizador del Estado. Ese será el sesgo de las sucesivas constituciones, incluidas las de inspiración democrática de 1947 y 1961, como un proceso continuo que pretendió y logró integrar a Venezuela como nación y encaminarla en un proyecto modernizador cuando había transcurrido un buen trecho del siglo XX.

### **Centralización y política**

La fuerza del liderazgo de Rómulo Betancourt, fundador e inspiración fundamental de AD, logró imponer la tesis de la democracia centralizada en la Constitución de 1947, conforme a los postulados leninistas que dieron origen al principal partido moderno de Venezuela. Dicha tesis había sido expuesta con claridad en un discurso a propósito del mitin inaugural de AD el 13 de septiembre de 1941:

Uno de los propósitos fundamentales es el de contribuir a que termine para siempre eso de andinos, orientales y centrales, doctrina del desmigajamiento nacional forjada por politiquillos de aldea, por miopes caciques de caserío. Acción Democrática aspira a ser –y será– el cemento que amalgame a todos los venezolanos que amen a su nación. El cemento que amalgame –para hacerlo cada vez más fuerte y viril– el alma inmortal de la Nación (Betancourt 1962, 14).

Ese era el tenor del centralismo democrático. Betancourt era un líder identificado con el modelo centralizador que, como afirmara Carmanagni (1993), terminaría imponiéndose en América Latina, como eje del consenso social y político gestado alrededor de la figura del presidente de la República, consenso que era funcional a la necesidad del modelo económico imperante, que demandaba la creación de mercados nacionales.

Luego de la caída del dictador Marcos Pérez Jiménez en 1958, el sistema político venezolano adoptó una modalidad de consenso democrático que sería estable durante los treinta años siguientes, denominado “sistema populista de conciliación” (Rey 1998, 284). Este modelo, cuyo centro eran los partidos, preveía un sistema centralizado de consulta y participación que incluía al

l empresariado, las Fuerzas Armadas, la iglesia y el sector laboral. Ciertamente, el mercado nacional y la economía capitalista tuvieron su más grande expansión en este lapso, particularmente en la primera década y media cuando se implantó el proceso de sustitución de importaciones.

### **Centralización y Estado de bienestar**

La presencia del Estado venezolano en la construcción del orden social y del orden económico se hizo evidente desde 1936. La Constitución de ese año dispuso medidas para proteger a los trabajadores y amparar la producción de la ciudad y el campo, que se ampliaron ostensiblemente en la Constitución democrática de 1947, que en su título de “Deberes y derechos individuales y sociales” estableció la protección a la familia, la responsabilidad compartida en la formación de los hijos, la creación de un sistema de seguridad social, la formalización del Estado-docente y el fomento de la agricultura, el comercio y la industria como base de la economía nacional.

Tal proyecto nacional corrió parejo a la ampliación de las funciones del gobierno central a través de sus carteras ministeriales. En 1936 se crearon los ministerios de Agricultura y de Sanidad y Asistencia Social; luego, en 1946, se institucionalizó el Ministerio del Trabajo como instancia mediadora entre el sector laboral y el patronal. En los años sesenta, el Estado incentivó una frondosa administración pública descentralizada funcionalmente y dependiente de los ministerios centrales, cuando se crearon varios centenares de institutos autónomos y empresas del Estado que llegaron a concentrar el 62% del gasto público del país en 1974 (García 1975, 10.).

Así, durante el período de desarrollo centralizado, la participación de las entidades territoriales en los ingresos de la República quedó reducida a un bajo porcentaje de la renta nacional mediante la figura del Situado Constitucional. La participación fiscal de los Estados y municipios en el ingreso nacional se comportó así: 1936-1949, 15,6%; 1949-1958, 13,6%; 1959-1980, 14,4%; 1981-1988, 15,3% (cálculos elaborados a partir de Kornblith y Maingon 1985 y Mascareño 2000).

El continuo proceso de centralización del poder del Estado en ese período redujo sustancialmente la autonomía de los entes territoriales, relegándolos a instancias ejecutoras de programas de obras menores. Sólo algunos intentos de desconcentración por la vía de la creación de regiones administrativas en los años sesenta y setenta, y la creación de Corporaciones de Desarrollo regionales, serían el paliativo del poder central para responder a los reclamos territoriales.



## Centralismo y petróleo

Gracias al petróleo, Venezuela pudo pasar de ser una sociedad rural, pobre y atrasada a una sociedad urbana con mayores niveles de vida en sólo cuatro décadas. El PTB per cápita se triplicó entre 1944 y 1960 y se multiplicó por cuatro para 1973. La proporción del producto territorial del sector servicios aumentó hasta un 70% en 1970, ampliando el acceso de inmensas capas de la población a los servicios, al tiempo que la producción de bienes, a través de la sustitución de importaciones, crecía a tasas de 11,2% y 7,8% en las décadas de los cincuenta y los sesenta. Esta evolución fue de la mano de la renta petrolera, que a finales de los años treinta era apenas el 5% del PTB, pasó al 15% en los cuarenta, al 30% en los cincuenta y llegó al 55% en 1973. Se trató, sin duda, de una acumulación forzosa a partir de la captura de una renta internacional de la tierra (Baptista 1989, 105-156).

Fueron de particular relevancia, producto de la palanca petrolera, los proyectos de infraestructura de los años cincuenta y sesenta que llegaron a los sitios más apartados del país, así como el impulso de las industrias básicas de Guayana, en especial los hidroeléctricos, del hierro y el aluminio.

Los ingentes recursos del petróleo imprimieron un sello particular al modelo centralista de Estado venezolano: creció y fue poderoso por ser dueño de un recurso del subsuelo cuya posesión no cuesta nada y con el que se realiza un buen negocio en el ámbito internacional (Baptista 2004, 71).

## ORIGEN CONSTITUCIONAL Y CAUSAS ESTRUCTURALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN, 1988-1998

La centralización, como todo proceso histórico encierra su propia contradicción. Hay quienes afirman, con razón, que la verdadera descentralización del poder en Venezuela se inició en 1936 cuando, a la muerte del dictador Gómez, estaban dadas las condiciones para ese proceso: había paz, se podía identificar un Estado-nación formado e integrado y habían aparecido en escena organizaciones políticas modernas que competirían por disminuir el poder del Estado dictatorial (Caballero 1998). Producto de esos inicios de modernidad, la discusión sobre la descentralización del poder central fue asumida en la Constituyente de 1947, con el gobierno de Acción Democrática (AD), partido que había llegado al poder a través de un golpe cívico-militar en octubre de 1945. Si bien la Constituyente arrastró la impronta centralizadora de Gómez y mantuvo, en general, la voz federal como una nominalidad, apareció en la discusión acerca de la elección directa de los gobernadores de los Estados como una reivindicación recurrente del sistema político en la

República. Un ala regionalista de AD, liderada por uno de sus dirigentes nacionales, Raúl Ramos Jiménez, adelantó la discusión.

Contra el predominio centralista de Betancourt, sólo se podría incorporar en la Constitución de 1947 una disposición transitoria, la séptima, que estableció la posibilidad de la elección de los gobernadores de los Estados después de un plebiscito nacional que se efectuaría en los dos primeros años de aprobada la constitución. El plebiscito nunca se realizó porque el gobierno de AD, en la persona de su presidente, Rómulo Gallegos, fue derrocado en el golpe de 1948 que impuso la dictadura de diez años de Marcos Pérez Jiménez.

### **Origen constitucional de la descentralización**

La ventana hacia la descentralización, en medio de una centralización dominante del poder del Estado y ahora de los partidos, logró instalarse en la Constitución de 1961. Los Constituyentes, en el preámbulo del texto, dejaron expresa declaración del espíritu federal que inspiraba la historia venezolana, cuando reconocieron que el sentimiento federal era un hecho cumplido y hondamente enraizado en la conciencia venezolana y que, a pesar de no haberse realizado efectivamente, “la federación sigue siendo en el espíritu de la mayoría un *desiderátum* hacia el cual debe tender la organización de la República” (Exposición de Motivos de la Constitución de 1961). De allí que la Constitución de 1961 estableciera que Venezuela sería un Estado federal en los términos establecidos en ella.

Dos disposiciones fundamentales se han de destacar en el cumplimiento de aquel *desiderátum*. Además de mantener la división en entidades federales y la división vertical de poderes (vacíos de poder, en el caso de los Estados y municipios), previó, en su artículo 22, la posibilidad de elegir a los gobernadores de los Estados mediante el siguiente mecanismo:

Art. 22: La ley podrá establecer la forma de elección y remoción de los Gobernadores, de acuerdo con los principios consagrados en el artículo 3º de esta Constitución. El respectivo proyecto deberá ser previamente admitido por las Cámaras en sesión conjunta, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. La ley respectiva no estará sujeta al veto del Presidente de la República. Mientras no se dicte la ley prevista en este artículo, los Gobernadores serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

En segundo término, dejó abierto el camino para una futura descentralización administrativa. Así, la Constitución previó lo siguiente:

Art. 137º: El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa.

Fueron estas magras disposiciones constitucionales, unidas al constante espíritu federalista en la historia republicana, las que hicieron posible un pacto para descentralizar a un Estado y a un sistema político que mostraba signos de debilitamiento y crisis. Fueron esas esperanzas las que sirvieron de cimiento constitucional para armar el consenso por la descentralización que cristalizaría en las reformas de 1988 y 1989, luego de transitar un espinoso camino plagado de resistencias y contrarreformas.

### **Causas estructurales que impulsaron la reforma**

Si bien la descentralización se formalizó en 1988 y 1989, un conjunto de antecedentes condujo a ese momento, que coincidieron y se conjugaron para hacer posible el consenso. A continuación se comentan los más importantes.

#### *Crisis del sistema político*

En primer lugar, el inicio de la crisis de legitimidad del sistema político. La inclusión y la movilización social que se logró con el modelo de conciliación populista de élites comenzaron a perder impulso a finales de los setenta, sobre todo su capacidad para satisfacer las demandas y expectativas acerca del Estado benefactor. A partir de ese momento, copan la escena los desajustes, las perturbaciones y las tensiones que terminan socavando la legitimidad del sistema político (Salamanca 1996, 247-48).

El Pacto de Punto Fijo comenzó a mostrar su tendencia desmovilizadora y antiparticipativa, y en consecuencia se pidió apoyo y se debilitaron los mecanismos de cohesión. Algunos autores (Brewer 1982), afirmaban que tal crisis se asociaba a una deficiente ejecución del pacto Constitutivo de 1961, lo que exigía modificaciones constitucionales. Sin embargo, la crisis en ciernes era más profunda y señalaba el resquebrajamiento de los mecanismos de conciliación y la imposibilidad de canalizar las demandas sociales (Gómez y López 1989). Comenzó el descrédito de los partidos del pacto y se acentuaron las críticas a la democracia venezolana, que se profundizarían en las décadas siguientes.

### *Crisis del modelo rentista petrolero y malestar social*

En febrero de 1983 se devaluó el bolívar luego de dos décadas de total estabilidad. Emergió entonces la crisis de la renta. Esta se había iniciado en 1978 con la caída de la economía nacional que se reflejó en tasas de crecimiento del PIB negativas entre 1979 y 1984. La renta petrolera no podría sostener, en lo sucesivo, las operaciones de un Estado dispendioso, corrupto y conciliador. En consecuencia, la movilización y la inclusión social ya no encontrarían soporte en la renta petrolera.

Ante esa realidad, el malestar social se hizo presente resintiendo la disminución de la eficacia del Estado de bienestar. Los estándares logrados en la década del setenta en materia de salud, educación, ingresos y servicios públicos comenzaron a caer. El número de personas por debajo de la línea de pobreza aumentó dramáticamente, del 33% en 1975 al 53,5% en 1988. Los habitantes en pobreza crítica apenas representaban el 13,1% en 1975, mientras que en 1990 habían ascendido al 30,4%, lo que convirtió a la pobreza en un problema de grandes dimensiones (Riutort 1999).

Puesto que el bienestar de los sesenta y setenta se asociaba a las bondades del Estado, su declinación colocó en el centro de la crítica al modelo centralista que asfixiaba a la provincia, es decir, a la población del país.

### *La presión de la provincia se hace presente*

A pesar del férreo centralismo imperante, la tímida regionalización venezolana de los años sesenta y setenta había fomentado un limitado pero sensible espíritu de reivindicación territorial. Las élites regionales de los principales centros del país empezaron a tomar conciencia de los problemas particulares del territorio, y se despertó una identidad colectiva gradual, tal como lo analizara Cagliari (1991) respecto del desarrollo regional de Italia y Francia en aquellos años.

En consecuencia, coincidiendo con la pronunciación de la crisis del Estado centralista, en los años ochenta los grupos de presión territoriales mostrarían su capacidad organizativa y de movilización apoyada en la doctrina que les había legado el desarrollo regional centralizado.

Ese poder territorial emergente se manifestó en los organismos económicos y los partidos políticos. En el primer caso, las bases económicas de provincia existían y se habían consolidado, convirtiéndose en un factor de presión

dentro del organismo de la cúpula empresarial, Fedecámaras, que agrupaba a todas las Cámaras de Comercio y Producción del país. En cuanto a los partidos, a pesar de su rígida estructura leninista que permitía el férreo control de su militancia, se fueron configurando redes de intereses locales que comenzaron a reivindicar intereses territoriales diferentes a los de la burocracia central. Así, a partir de los años setenta, en varias de las contiendas internas de Acción Democrática y del Partido Socialcristiano (Copei), para la designación de sus directivas o para la del candidato a la Presidencia de la República, se tuvo que incorporar el factor poder regional, toda vez que el eje de discusión centro-provincia se había erigido en elemento clave. Surgieron lealtades regionales que se convertirían en arena de contienda de los líderes nacionales.

La desagregación territorial del poder tanto en partidos políticos como en cúpulas empresariales se amalgamó con los líderes civiles, profesionales y técnicos de provincia (Mascareño 1987). Tal combinación favoreció el consenso que luego se lograría para impulsar la descentralización.

*Liberalización y descentralización:  
declive de la doctrina regional polarizada*

Si los sesenta y los setenta fueron años dorados para las ideas del desarrollo regional basado en enfoques espaciales y económicos, los ochenta fueron la época del desarrollo territorial basado en el cambio institucional, como postulaban las reformas liberales del momento. En las que la descentralización se reivindicaba como uno de los caminos para el Estado futuro que sustituiría a las pesadas estructuras centralizadas y desfasadas con respecto al nuevo modelo económico que se imponía a nivel mundial.

En efecto, la reestructuración de la economía mundial con base en una producción más flexible y descentralizada, post-fordista, reclamaba una relación con el Estado que facilitara la democratización de las sociedades y una mayor eficiencia y desregulación del aparato público (Barrios 1984). Será entonces este nuevo enfoque político-institucional el que comandará las reformas del Estado latinoamericano, con la descentralización como uno de sus ejes fundamentales.

Como se entenderá, si bien la discusión sobre la descentralización venezolana surgió aparejada a la crisis de la renta y del sistema político, no es posible aislar su aparición del contexto de los ajustes estructurales que en América Latina buscaban modificar la relación entre el Estado y la sociedad. De hecho, la descentralización fue uno de los elementos constitutivos del ajuste. Pero esta reforma adquirió vida propia porque el consenso de todos los actores a su alrededor se apoyaba en una amplia distribución de beneficios a la

población, tan amplia como la estabilización macroeconómica (Haldenwang 1999).

### **Fraguado del consenso político para la descentralización**

Luego de casi tres décadas del texto de 1961, el parlamento acordó las reformas para la descentralización, consagrando la elección directa, universal y secreta de gobernadores, la creación de la figura del alcalde y su elección y estableciendo la transferencia de competencias y recursos a las entidades federales. La élite partidista dominante creyó, ante la crisis prolongada antes descrita, que era el momento de relanzar la democracia, utilizando para ello un esquema de cambio institucional que respondiera a las nuevas exigencias y permitiera reformar al Estado.

La descentralización formó parte de las negociaciones entre los partidos políticos, la academia, la iglesia, la sociedad civil, los empresarios y el liderazgo regional, representados en la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre), institución creada en 1984 precisamente para abordar los elementos de la crisis que comenzaba a vivirse, y que terminó afirmando que

Desde la perspectiva política, la descentralización persigue como objetivo promover el desarrollo político de la sociedad en forma progresiva lo cual, además de permitir una mayor eficacia en el funcionamiento del sector público, contribuiría a ampliar la legitimidad del sistema político [...] La descentralización, antes que una operación técnica [...] es un proceso político que persigue la redistribución del poder en el seno de la sociedad (Copre 1987, 3 y 12).

La estrategia propuesta por la Copre representaba una confrontación con el centralismo, sobre todo el de los partidos, que habían terminado privilegiando sus intereses por encima de los colectivos. Ello suponía reconocer que existía una relación directa entre la centralización de los poderes nacionales y la concentración de poder en los partidos, sobre todo en sus cúpulas. En Venezuela, el esquema extremadamente centralizador del siglo XX generó relaciones de absoluto control de los gobiernos estatales y municipales. La aprobación de las reformas de 1989 introdujo la posibilidad de una nueva orientación en la interacción entre niveles de gobierno. Es importante destacar que los procesos de descentralización requieren e implican nuevos arreglos institucionales para relacionar a los entes federados, toda vez que la nueva fiscalidad y las elecciones directas generan soberanías compartidas que deben estar sometidas a normas explícitas en la constitución y las leyes (Affonso 1998).

## BASES FORMALES DEL PROCESO

Las bases que dieron lugar a la descentralización que vivió Venezuela en el período 1990-1998 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 elección de la figura del alcalde.
- ✘ Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

Segundo momento, 1993-1996

- ✘ Decreto Ley que regula los mecanismos de participación de los Estados y municipios en el producto del impuesto al valor agregado (IVA) y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides).
- ✘ Ley de asignaciones especiales para los Estados derivadas de minas e hidrocarburos.

A partir de dicho arreglo, se inició una compleja dinámica en los ámbitos político, financiero y de competencias de los Estados y municipios, acompañada de mecanismos para su coordinación. Las características básicas del arreglo en cuestión se presentan a continuación.

### Ámbito político de la descentralización

Como ya se comentó, la elección directa de los gobernadores era una aspiración asociada al federalismo. Su concreción en un entorno de democracia plena se logró por primera vez con la promulgación de la “Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado” contenida en la *Gaceta Oficial* N° 34039 del 29 de agosto de 1988, reformada en abril de 1989 para convocar las elecciones en ese año. A su vez, la reforma permitió ampliar el horizonte de gestión de los gobernadores, previendo su reelección por un período adicional, norma no contemplada en la primera ley. Con ello dispuso del detonante del proceso de descentralización, de acuerdo con la estrategia propiciada por la Copre en los años anteriores.

Vale la pena señalar que el mismo día de la promulgación de la ley de elección, se aprobó el texto de la “Ley sobre el Período de los Poderes Públicos de los Estados”, que determinó un período de tres años para gobernadores y asambleas legislativas.

Por su parte, la Ley Orgánica de Régimen Municipal Venezolano, vigente desde 1978, fue reformada el 9 de agosto de 1988 (segunda reforma) y, luego el 14 de junio de 1989 (tercera reforma). Allí se consagró la creación de la figura del alcalde, su elección directa y las formas de elección de alcaldes y concejales. Citamos las principales normas al respecto (GO 4109, 15 de junio de 1989):

Art. 50. El Gobierno Municipal se ejerce por un Alcalde y un Concejo Municipal. La rama ejecutiva [...] se ejerce por órgano del Alcalde; y la deliberante por órgano del Concejo Municipal [...] La denominación oficial del órgano ejecutivo del Municipio será Alcaldía.

Art. 51. En cada municipio, o distrito metropolitano, se elegirá un alcalde por mayoría relativa, en votación universal, directa y secreta, con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sufragio. El alcalde podrá ser reelegido en la misma jurisdicción sólo para el período inmediato siguiente y, en este caso, no podrá ser elegido nuevamente hasta después de transcurridos dos períodos.

Art. 56. La elección de los concejales se hará por votación universal, directa y secreta con sujeción a lo dispuesto a la Ley Orgánica del Sufragio.

En dicha Ley también se contemplaron los canales para remover al alcalde, cuya interpretación y aplicación se convirtió en una amenaza para la estabilidad de este funcionario, y fueron origen de conflictos en varios municipios.

Así quedó definido el ámbito político en el que se desenvolvería la descentralización en los años noventa. Se trata de una normativa que desencadenó cambios importantes en la lógica del sistema político venezolano, sobre todo en un momento en que su legitimidad, la del Estado y la del poder central estaban en entredicho.

### **Ámbito de las competencias**

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público se afirmaba que:



Nos encontramos frente a un gobierno central que acumula en sus manos una desmesurada cuota de poder, dada su condición de actor principal del proceso de modernización del país... tenemos que soportar una pesada maquinaria burocrática centralizada que cada día encuentra mayores dificultades para procesar los problemas de distinto orden [...] la descentralización es uno de los ejes de la reforma, diseñado para dar respuesta al reclamo social de mayor acceso a las decisiones y de incremento de la eficiencia de los servicios públicos y la administración. Implica la transferencia de competencias y funciones desde el gobierno central hacia los gobiernos estatales y municipales (Congreso de la República, *Diario de debates*, 1989, 1571-1572).

Esta Ley –luego de establecer en el Art. 3 las competencias exclusivas que estaban previstas en el Art. 17 de la Constitución Nacional– estableció en el Art. 4 la lista de materias que se considerarían como “competencias concurrentes”, expresión que reconocía de manera expresa la centralización vigente hasta ese momento pues se trataban de asuntos que pertenecían constitucionalmente al poder nacional, estatal y municipal y, sin embargo, aquél los había asumido (Brewer 1994).

Con base en el Art. 137 de la Constitución, la LODDT estableció en su capítulo IV el régimen de competencias concurrentes entre los niveles del poder público, a saber (GO 4153 ext., 8 de diciembre de 1996):

Art. 4. En ejercicio de las competencias concurrentes que establece la Constitución [...] serán transferidas progresivamente a los Estados los siguientes servicios que actualmente presta el poder nacional: (1) La planificación, coordinación y promoción de su propio desarrollo integral de conformidad con las leyes nacionales de la materia; (2) La protección de la familia, y en especial del menor; (3) mejorar las condiciones de vida de la población campesina; (4) la protección de las comunidades indígenas atendiendo a la preservación de su tradición cultural y la conservación de sus derechos sobre sus territorios; (5) La educación, en los diversos niveles y modalidades del sistema educativo, de conformidad con los directivos y bases que establezca el poder nacional; (6) la cultura en sus diversas manifestaciones, la protección y conservación de las obras y monumentos de valor histórico o artístico; (7) el deporte, la educación física y la recreación; (8) los servicios de empleo; (9) la formación de recursos humanos, y en especial los programas de aprendizaje, capacitación y perfeccionamiento profesional; y de bienestar de los trabajadores; (10) la promoción de la agricultura, la industria y el comercio; (11) la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales; (12) la ordenación del territorio del Estado en conformidad con la ley nacional; (13) la ejecución de obras públicas de interés estatal con sujeción a las normas o procedimientos técnicos de obras de ingeniería

y urbanismo establecidas por el Poder Nacional y Municipal, y la apertura y conservación de las vías de comunicación estatales; (14) la vivienda popular, urbana y rural; (15) la protección a los consumidores, de conformidad con lo dispuesto en las leyes nacionales; (16) la salud pública y la nutrición, observando la dirección, técnica, las normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de las mismos que disponga el Poder Nacional; (17) la investigación científica; y (18) la defensa civil.

Art. 5. La prestación de los servicios públicos de agua, luz, teléfonos, transporte y gas podrá ser administrados por empresas venezolanas de carácter mixto, bien sean regionales, estatales o municipales.

Parte sustantiva del procedimiento de transferencia previsto en la Ley son los convenios de transferencia (Art. 6) que se celebrarían entre la República, por medio del Ministerio de Relaciones Interiores, y el Gobernador del Estado respectivo.

Queda claro en este aspecto que, conforme al texto de la Ley, no existió la intención de transferir competencias y ni siquiera se invocó el Art. 137 de la Constitución, que preveía la transferencia de competencias nacionales. Se trataba de servicios específicos, lo que suponía la transferencia de organizaciones orgánicas para prestar el servicio en cuestión, quedando el poder nacional con las funciones de regulación (Rachadell 1990). Este concepto expresa el grado de complejidad del manejo de un proceso descentralizador.

Por otro lado, la Ley Orgánica de Descentralización utilizó el Art. 137 de la Constitución para transferir a los Estados competencias que estaban reservadas al poder nacional, a saber:

Art. 11. A fin de promover la descentralización administrativa y conforme a lo dispuesto en el artículo 137° de la Constitución, se transfiere a los Estados la competencia exclusiva en las siguientes materias: (1) la organización, recaudación, control y administración del ramo del papel sellado; (2) el régimen, administración y explotación de las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcilla, calizas, yeso, puzolanas, turbas, de las sustancias terrosa, las salinas y los ostrales de perlas, así como la organización, recaudación y control de los impuestos respectivos. El ejercicio de esta competencia está sometido a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y a las leyes relacionadas con la protección del ambiente y de los recursos naturales renovables; (3) la conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas en sus territorios. Cuando se trate de vías interestatales, esta competencia se ejercerá mancomunadamente, a cuyos efectos se celebrarán los convenios respectivos; (4)

la organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo, no reservados por Ley al Poder Nacional; y (5) la administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial.

Parágrafo único: Hasta tanto los Estados asuman estas competencias por ley especial, dictada por las respectivas asambleas legislativas, se mantendrá vigente el régimen legal existente en la actualidad.

El mecanismo de transferencia de competencias exclusivas era expedito y dependería de la voluntad de la entidad federal respectiva. En todo caso, esta disposición modificó la Constitución en virtud de que el Art. 137 hace irreversible el proceso, salvo una enmienda constitucional.

Una vez enunciadas las competencias concurrentes y exclusivas de los Estados surge una pregunta natural: ¿por qué la Ley no previó transferencia hacia los municipios? Hay que tener presente que los municipios habían sido objeto de descentralización once años antes, cuando se especificaron sus competencias, inspiradas en lo que dispone el Art. 30 de la Constitución. Así, los municipios venezolanos contaban con las siguientes competencias (GO 4109, 15 de junio de 1989):

Art. 36. Son de la competencia propia del municipio las siguientes materias: (1) acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales; (2) distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción; (3) elaborar y aprobar los planes de desarrollo urbano local formulados de acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Ejecutivo Nacional. Igualmente velará porque los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y de ordenación urbanística se cumplan en su ámbito; (4) promoción y fomento de viviendas, parques y jardines, plazas, playas, balnearios y otros sitios de recreación y deporte; pavimentación de las vías públicas urbanas; (5) arquitectura civil, nomenclatura y ornato público; (6) ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas; (7) servicios de transporte público urbano de pasajeros; (8) abastos, mataderos y mercados, y en general la creación de servicios que faciliten el mercado y abastecimiento de los productos de consumo de primera necesidad; (9) espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales; (10) protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; (11) organizar y promover las ferias y festividades populares; así como proteger y estimular las actividades dirigidas al desarrollo del turismo local; (12) aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recogida y tratamiento de residuos; (14) protección civil y servicios de prevención y lucha contra incendios en las poblaciones; (15) cementerios, hornos crematorios y servicios

funerarios; (16) crear servicios que tendrán a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia municipal; (17) actividades e instalaciones culturales y deportivas y de ocupación de tiempo libre; y (18) las demás que sean propias de la vida local y las que le atribuyan las leyes.

En líneas generales, son muy diversas las materias que se atribuyen a los municipios cuando se dice que son aquellas propias de la vida local. De allí que en el momento de aprobar esta reforma no hubo presión ni peticiones concretas sobre la transferencia de servicios o competencias del poder nacional a los municipios. En cualquier caso, la marcha del proceso indicaría esa necesidad y entonces sería necesario modificar la Ley de Descentralización o crear una nueva ley. Sin embargo, para que los Estados y municipios ejercieran las competencias era preciso definir la manera de financiar los servicios. Este aspecto se aborda en la siguiente sección.

## **Ámbito financiero**

### *El situado constitucional*

Con el espíritu de redistribución prevaleciente en la Constitución de 1961, el Art. 13 de la Ley de Descentralización determinó que para el año 1990 el Situado Constitucional sería el 16% de los ingresos ordinarios del presupuesto y que se incrementaría en 1% anual hasta alcanzar el 20%. Y a los Estados se le aumentaría el Situado cuando los ingresos ordinarios se incrementaran en el mismo período fiscal. El Art. 14 de la Ley determinaba que los Estados incorporarían una partida destinada al municipio denominada Situado Municipal y que para 1990 sería del 10% del total de los ingresos ordinarios, incrementándose en 1% anual hasta alcanzar el 20%.

En este marco, los Estados captaron el 20% de los ingresos ordinarios de la República en 1994 y en el año 2000, los municipios captaban el 20% de los ingresos ordinarios de las entidades federales. De modo que el Situado Constitucional ha sido la fuente de financiación del proceso de descentralización.

### *Ingresos derivados de la participación de Estados y municipios en el producto del IVA y creación del Fides*

Puesto que el IVA es un impuesto al consumo, en el año 1993, cuando se iba a crear, se discutió su carácter nacional o estatal toda vez que dentro de las competencias exclusivas de los Estados se había previsto la organización, recaudo, control y administración de los impuestos específicos al consumo, no

reservados por la ley al poder nacional. La argumentación técnica que se utilizó en ese entonces llevó a que el IVA se estableciera como un impuesto nacional con un régimen centralizado de recaudo. Una vez creado en septiembre de 1993 y prevista en su normativa la participación de los Estados y municipios, el Presidente de la República, Dr. Ramón J. Velázquez, dictó el Decreto Ley N° 3265 del 25 de noviembre de 1993 que regulaba dicha participación y creaba el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides).

Los aspectos más destacados de este instrumento en el momento de su creación fueron los siguientes (Decreto-Ley GO 35359, 13 de diciembre de 1993):

- a. La participación máxima de los Estados y municipios sería del 30% de lo recaudado, excluido lo que les correspondiera por el situado. Se iniciaría en un 4% en 1993, y luego aumentaría hasta el 10% en 1994, hasta el 15% en 1995, hasta el 18% en 1996, hasta el 22% en 1997, hasta el 27% en 1998, hasta el 28% en 1999 y hasta el 30% a partir del 2000.
- b. Los Estados comenzarían con un 90% de participación en el total transferido hasta descender al 70%. La diferencia correspondería a los municipios.
- c. Los recursos se destinaban a financiar los servicios correspondientes a competencias concurrentes y exclusivas, transferidas efectivamente a los Estados y municipios.
- d. Para todos los fines de asignación y administración de los recursos en cuestión se creaba el Fides, bajo la figura de Servicio Autónomo, sin personería jurídica, integrado al Ministerio de Relaciones Interiores.
- e. A su vez, el fondo podría contar con otros ingresos diferentes del IVA provenientes de préstamos multilaterales y bilaterales, cooperación técnica, colocación de recursos y otras fuentes asignadas por el Ejecutivo Nacional.
- f. La solicitud de recursos por parte de los Estados y municipios se efectuaría con base en programas y proyectos específicos sometidos a evaluación técnica por parte del Fondo. El desembolso de los recursos se efectuaría a través de fideicomisos con la banca comercial conforme al convenio que se estableciera sobre el programa o proyecto respectivo.

Se introducía por vez primera una modalidad de transferencia de fondos desde el poder nacional a los Estados y municipios diferente al Situado, bajo un régimen de condicionalidad por proyectos.

*Ley de asignaciones especiales  
para los Estados derivados de minas  
e hidrocarburos (LAEE)*

El Art. 136 de la Constitución de 1961 previó la posibilidad de una Ley que estableciera un sistema de asignaciones especiales a los Estados en cuyo territorio se encuentran minas, hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostras de perlas, beneficio que podría incorporar a otros Estados y cuyo uso se efectuaría con apego a las normas de coordinación con el poder nacional. Por iniciativa de las entidades petroleras, con apoyo de los legisladores de la provincia, se logró aprobar dicha Ley el 26 de noviembre de 1996. Su estructura básica es la siguiente (GO 36110, 8 de diciembre de 1996):

- a. De los ingresos recaudados por los tributos previstos en la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Minas, deducido el porcentaje correspondiente al Situado Constitucional, se destinará a los Estados un 20% en 1998, un 25% en 1999 y un 30% en 2000 y siguientes. De ese total, el 70% se distribuirá entre los Estados en cuyo territorio se encuentran hidrocarburos y el 30% entre los restantes.
- b. La asignación entre los Estados con minas e hidrocarburos se distribuirá en un 70%, de acuerdo con la contribución fiscal, un 20% en proporción a los procesos de refinación de hidrocarburos y procesos petroquímicos.
- c. En los Estados donde no existan hidrocarburos, la distribución procede en 90% con base en la población, el 5% a la extensión y el otro 5% para los Estados con refinación y petroquímicos.
- d. Los Estados que posean explotaciones mineras recibirán una asignación en función de la contribución fiscal.
- e. Las asignaciones especiales se destinarán exclusivamente a gastos de inversión en las áreas de recuperación y conservación ambiental, investigación para el agro y la pequeña y mediana industria, infraestructura médico-asistencial y programas preventivos, infraestructura educativa, consolidación de vías, infraestructura sanitaria y de transporte, protección del patrimonio cultural, vivienda e infraestructura agrícola.
- f. La coordinación de los recursos estará a cargo del Ministerio de Relaciones, al que los gobernadores elevarán las respectivas solicitudes respaldadas con los proyectos de inversión.

Al igual que el Fides, la LAEE introdujo un nuevo factor de transferencia fiscal que oxigenaba al progresivamente menguado Situado Constitucional.

### *Transferencias por servicios asumidos*

Como ya se señaló, los Estados debían recibir los recursos asignados por el Poder Nacional a la prestación de determinado servicio, que antes estaba a su cargo y, ahora, previo acuerdo, se había entregado a determinada entidad federal. La Ley contempla el ajuste anual de dicho monto en función de los ingresos ordinarios.

El monto por este concepto ha añadido una nueva fuente de ingresos a los Estados, atados a cada servicio, que no afecta a lo que perciben por el Situado Constitucional.

### *Ingresos propios de los Estados y municipios*

Llegados a este punto, donde las transferencias fiscales del Poder Nacional parecen abundar, los ingresos propios de los Estados resultan exigüos. En efecto, “nacionalizado” el IVA, los Estados quedaron con la administración del papel sellado, de las piedras de construcción y adorno no preciosas y minerales no metálicos, de las salinas, el aprovechamiento de carreteras, autopistas, puentes, aeropuertos y puertos comerciales.

Por su lado, con base en lo previsto en la Constitución del 61, la Ley Orgánica de los municipios estableció sus ingresos ordinarios respectivos, a saber: impuestos y tasas, sanciones y multas, intereses, administración de bienes y servicios, dividendos por acciones y cualquier otro asignado por la Ley. En tal sentido, se establecieron en la Constitución los impuestos por patentes de industria, comercio, vehicular, inmuebles urbanos y espectáculos públicos, así como el producto de sus ejidos.

A todas luces, el arreglo institucional de la descentralización en cuanto a la posibilidad de ingresos territoriales propios ha privilegiado durante estos años a los municipios y condenado a los Estados, que se benefician de las transferencias.

## EFFECTOS DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR

### **Alteraciones del sistema político**

Es indudable que la descentralización ha alterado la dinámica del sistema político. La elección de gobernadores y alcaldes y la transferencia de competencias y recursos han provocado cambios en la concentración del poder, desagregándolo territorialmente en los Estados y municipios, a diferencia del esquema en el que todas las negociaciones conflúan en el gobierno central y

las cúpulas de los partidos nacionales (Arenas y Mascareño 1996). Cabe recordar 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 situación, los gobernadores elegidos se han distribuido entre varias organizaciones políticas con un fuerte rompimiento del bipartidismo territorial en las elecciones de 1998 (cuadro 1). Este fenómeno es menos intenso en las alcaldías, en las que AD y Copei han mantenido la mayoría en las tres elecciones efectuadas, y sólo el 13% de los alcaldes fue elegido con el apoyo de otras organizaciones.

Las nuevas figuras del espectro político, los gobernadores y alcaldes elegidos, son aceptadas y asumidas por la sociedad. Y es de interés mencionar las formas de relación entre los nuevos liderazgos descentralizados y el sistema político nacional, es decir, la posición de los partidos políticos y la opinión de la población.

En los noventa, la primera reacción de los partidos políticos ha sido el reconocimiento de los liderazgos regionales. La presencia de gobernadores y alcaldes activos de los partidos Copei, AD, MAS y Causa R, así lo determinaron. Las cúpulas no tuvieron otra alternativa que aceptar la irrupción del liderazgo de

**Cuadro 1.** Distribución de gobernadores elegidos por fuerzas políticas

Fuerzas políticas	1989	1992	1995	1998
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)	1	1	1	33
Proyecto Carabobo-Venezuela (Proca) <sup>2</sup>	1	1	1	1
Convergencia	1	1	1	1
Patria para Todos (PPT)	1	1	1	3
Total	20	22	22	23

1. La organización no existía en el momento de la elección.

2. El Proyecto Carabobo se creó luego de la elección de 1992.

3. Número de gobernadores luego de las nuevas elecciones en los Estados Apure y Nueva Esparta, donde ganaron los candidatos del MVR.

Fuentes: Molina y Pérez (1996), Maingón y Sonntag (1999).



provincia. Una manifestación más clara de este liderazgo fue la proliferación de candidatos a la Presidencia de la República que eran ex mandatarios regionales y locales: Claudio Fermín, Oswaldo Álvarez Paz, Henrique Salas Römer, Andrés Velázquez, Irene Sáez (Arenas y Mascareño 1996). Diversos estudios concluyen que la descentralización, en cuanto nueva fuente de cargos públicos, ha revitalizado y redimensionado las dinámicas intrapartidistas. Está cambiando paulatinamente la fuente del poder en el seno de estas agrupaciones a medida que las regiones adquieren mayor importancia (Gue-rón y Manchisi 1996).

Como contraparte, los partidos políticos –incluido el nuevo y actual partido de gobierno, Movimiento V República (MVR)– deben pagar un costo por la tensión que plantea el dilema centralización-autonomía política territorial. Esa tensión los obliga a movilizarse y a buscar reacomodos que les permitan abordar con éxito los conflictos internos. Acción Democrática, por ejemplo, emprendió una reforma estatutaria en los años 1995-1996, pues según su máximo líder de entonces, Alfaro Uceró, “los tiempos obligan a descentralizar un poco” (*Economía Hoy*, 30 de enero de 1996, 4). A pesar del peso de la descentralización, el resultado de la reforma de AD mantuvo los principios históricos del centralismo democrático, de modo que no se resolvió el problema.

## **La estructura financiera territorial**

### *La estructura financiera de las entidades federales*

La estructura de ingresos de los Estados venezolanos en el período 1990-1998 no varió sustancialmente con respecto a su comportamiento histórico en el marco del modelo centralista: se mantuvo la absoluta dependencia de las transferencias del gobierno nacional. Si bien la participación de las entidades federales en los ingresos se incrementó –del 13% en 1989 al 20% en 1998 y al 18% en 1999– los ingresos propios estimados para 1999 son del 1,61%, no mucho más del 0,97% que representaban en 1989, antes de la descentralización. Aunque durante 1991-1994 los ingresos propios registraron leve incremento debido al inicio de las operaciones de servicios portuarios, de las autopistas y carreteras, disminuyeron a sus niveles iniciales una vez entraron en vigencia, a partir de 1994, las transferencias por concepto de las competencias asumidas por la ley de política habitacional, el Fides y la Ley de Asignaciones Especiales. Los recursos por concepto de transferencia de competencias llegaron al 14,02% de los ingresos totales en 1999, mientras que los del Fides se ubican alrededor del 10%, porcentaje similar a los de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales.

### La estructura financiera de los municipios

La evolución de los ingresos municipales a partir de la descentralización se puede sintetizar de la manera siguiente:

- a. El porcentaje de ingresos propios con respecto a los ingresos totales ha disminuido. Del 65% en 1986, que se mantuvo en 1994, descendió al 52% en 1997 y 1998.
- b. Esta reducción obedece, en primer término, al incremento de las transferencias del situado en 1997 cuando hubo aportes extraordinarios del nivel central; y, en segundo lugar, a que en 1998 creció la proporción de aportes especiales, llegando en conjunto al 14,71%.
- c. Estos nuevos ingresos están determinados por las transferencias del Fides y de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales a partir de ese año.
- d. El incremento de las transferencias municipales por diferentes conceptos lleva a que este nivel de gobierno aumente su proporción en el total de los ingresos públicos, del 4,19% en 1990 al 8,38% en 1998.

### *El ingreso público territorial*

Con el incremento de las diferentes transferencias, el ingreso global de las entidades territoriales venezolanas (Estados y municipios) registró un significativo

**Cuadro 2.** Ingreso territorial con respecto al ingreso nacional (Porcentaje)

Año	Estados	Municipios	Total
1989	12,99	4,19	17,18
1990	15,35	3,32	18,67
1991	16,50	4,40	20,90
1992	12,96	4,40	17,36
1993	14,25	5,68	19,93
1994	15,91	5,30	21,21
1995	16,65	5,75	21,40
1996	18,27	3,96	22,23
1997	22,16	4,89	27,05
1998	20,01	8,38	28,39

“Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas” (2000), Carlos Mascareño (Coordinador), ed. Nueva Sociedad, Caracas, p. 66.

incremento durante el período 1990-1998. El cuadro 2 muestra el comportamiento anual de la participación de estos ingresos en el ingreso nacional (Mascareño 2000):

Los datos anteriores evidencian el sustancial incremento de la participación de los Estados y municipios en el ingreso público. Como ya se indicó este incremento obedeció a las nuevas transferencias del Fides y de la Ley de Asignaciones Económicas, así como por el ajuste del Situado Constitucional.

El aumento de la participación contribuyó, sin duda, a hacer posible la administración de los servicios públicos en los niveles estatal y local, y tuvo impacto sobre ellos, como veremos a continuación.

### **Impacto en los servicios públicos**

Uno de los supuestos centrales de la descentralización del Estado es que mejora la prestación de los servicios públicos, pues el traslado de recursos y del poder de decisión a los niveles territoriales de gobierno es un incentivo para ampliar su cobertura y calidad. Además, se supone que la población está más cerca del responsable de prestar cada servicio, lo que genera una mayor interacción y presión para lograr los objetivos.

Esta sección se divide por sectores para examinar los servicios relacionados con las competencias concurrentes y exclusivas de los Estados, como junto a los servicios de competencia municipal, como el agua y el saneamiento ambiental.

#### *Los servicios de salud*

En el marco de la crisis de gestión de la salud, la descentralización del sector pasó a ser uno de los ejes de la reforma y, luego de la transferencia de los servicios a varios Estados en 1996, se observaron avances en los modelos de gestión de las entidades federales, aunque era notorio el desfase entre las innovaciones y la capacidad de respuesta del gobierno central, a través del Ministerio de Sanidad, para orientar el proceso de descentralización y modificar las prácticas tradicionales que aún prevalecían en los Estados descentralizados (MSAS 1997).

Puesto que la transferencia de los servicios de salud es un proceso complejo, la descentralización del sector está apenas en una primera fase, las del traspaso de recursos y responsabilidades del nivel central a los Estados, y por supuesto esta mera transferencia no garantiza *per se* el éxito de la experiencia. Para ello se requiere que funcionen, bajo nuevos esquemas, los mecanismos

para financiar, organizar y prestar los servicios con efectividad, equidad y eficiencia (González 1997).

Por ello, hasta ahora son las causas exógenas al desempeño de las instituciones de salud (la educación e información de la mujer, por ejemplo) las que mayor impacto han ejercido sobre un indicador en especial: la tasa de mortalidad infantil, que ha tendido a disminuir durante el período 1990-1995, el cual coincide con los seis primeros años de la descentralización. El examen del comportamiento de este indicador en ocho entidades federales indica que en los territorios donde se inició tempranamente el proceso de descentralización, los índices de mortalidad infantil, neonatal o postneonatal, han disminuido más que en aquellos donde el aparato de salud no había sido objeto de descentralización. Esto parece obedecer a que los entes descentralizados han prestado mayor atención a la ampliación de la cobertura de los servicios materno-infantiles (ibíd.).

#### *Los servicios educativos*

En el período 1988-89/1997-98 se registró un incremento sustancial de la proporción de la matrícula preescolar administrada por las direcciones estatales de educación y una disminución de la matrícula de la administración nacional. También descendió la proporción de la matrícula de educación básica nacional y aumentó la oferta privada, así como la participación de los centros educativos de carácter estatal.

Otro aspecto que llama la atención es que la educación estatal participa con mayor peso en la matrícula entre 1º y 6º grado, con el 34% del total en 1997-1998. En cambio, la participación estatal en educación básica entre 7º y 9º, y en media diversificada y profesional es insignificante. Así, los principales esfuerzos de las entidades federales durante el período 1990-1998 se han centrado en la oferta de matrícula hasta el 6º grado, incluido el preescolar.

En este servicio es importante destacar la exigua participación de los municipios. Además de registrar proporciones muy pequeñas en 1988-1989, se redujeron en todos los niveles para el período escolar 1997-1998.

Un segundo ángulo de análisis es el de la eficiencia y la eficacia de los servicios educativos. Los índices de continuación y repitencia en educación básica se han mantenido dentro de los mismos límites durante el período de descentralización en todo el país. Esta situación persiste a pesar de que desde el inicio de la descentralización, varios Estados mostraron preocupación por mejorar la gestión educativa para obtener un producto de mayor calidad con respecto a lo que ofrecía el sistema tradicional.

### *El deporte descentralizado*

El servicio deportivo es, sin lugar a dudas, el más conocido y aceptado en las entidades federales del país. La causa de esta aceptación es la consolidación de los juegos juveniles nacionales, cuya organización, animación y ejecución han sido asumidas plenamente por los niveles territoriales. La población percibe en estos juegos una sana y necesaria competencia que incentiva el desarrollo de los atletas.

Estos resultados fueron logrados mediante dos esfuerzos que armonizaron una política conjunta: por una parte, las entidades incentivaron el deporte desde comienzos de la descentralización sin haber asumido la competencia; por la otra, durante el período 1994-1998 el nivel central de gobierno, a través del Instituto Nacional del Deporte, condujo las negociaciones de transferencia con acierto, logrando que todos los Estados asumieran la competencia. Como resultado, el Instituto estableció un marco jurídico adecuado a nivel regional y municipal, que permitió precisar la distribución de competencias entre los niveles de gobierno, lo que a su vez obtuvieron mayor autonomía para manejar los recursos y los programas.

### *Vivienda y desarrollo habitacional*

El área de la vivienda es una de las competencias concurrentes que no ha sido asumida formalmente a través de convenios de transferencia, pero que es objeto de atención prioritaria en todas las entidades federales. En efecto, en todas ellas se crearon instituciones estatales para atender la problemática habitacional.

El desarrollo de esta competencia ha obedecido a una circunstancia bastante particular del sector: la existencia de una política pública nacional en la materia, basada en un incentivo para la acción; el ejecutivo nacional, a través del Ministerio de Desarrollo Urbano (hoy de Infraestructura), y por intermedio del Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi), ejecuta y regula la Ley de Política Habitacional, que desde 1989 determinó la transferencia de recursos hacia los Estados y municipios bajo dos condiciones: una, la creación de una institución ejecutora de la política habitacional en cada entidad y, segunda, la asignación presupuestal del 5% de sus ingresos ordinarios. Contra ese monto, el Ministerio transferiría una suma similar, una palanca financiera lo suficientemente atractiva como para que las entidades se movilizaran en su búsqueda. Así se dio un gran impulso al desarrollo habitacional en los Estados y en algunos municipios con mayor capacidad para crear y mantener las instituciones requeridas.

### *Agua potable y saneamiento*

El sector de agua potable y saneamiento es una competencia municipal típica que en Venezuela fue asumida por el poder central desde los años cuarenta, cuando se creó el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (Inos). El principal argumento utilizado para dicha decisión fue la imperiosa necesidad de superar la crisis sanitaria que se extendía en país predominantemente rural estaba amenazado seriamente de ser destruido por las epidemias. El Inos fue eliminado luego de cincuenta años de gestión, aunque se le reconoce por haber construido los grandes sistemas de producción, transporte, tratamiento y distribución de agua potable y, en menor medida, por el desarrollo de los sistemas de recolección y tratamiento de aguas residuales. También deja como herencia una total debilidad de los gobiernos locales para asumir la competencia (Hidroven 1998). Las nuevas instancias que administrarán los servicios de agua y saneamiento están enfrentando una realidad compleja y crítica, pues, a nivel urbano, la cobertura del servicio de agua potable descendió del 81% en 1986 al 75% en 1990, y la de cloacas descendió del 65% al 55%. No obstante, ya han comenzado a cristalizar los resultados de la descentralización, con la creación de empresas municipales de acuerdo a lo previsto en la Ley de Descentralización.

### *Transporte y comunicaciones: puertos, aeropuertos y vías*

Este sector correspondiente a las competencias exclusivas de los Estados ha mostrado gran dinamismo y un incremento de la calidad de los servicios. Todas las entidades federales del país han asumido la competencia, lo que se traduce en un mejoramiento de las vías interurbanas y de los servicios portuarios y aeroportuarios.

### **Los programas sociales**

Hasta 1989, en el campo del desarrollo social, las gobernaciones y las alcaldías venezolanas solo habían acumulado una capacidad de gestión orientada a satisfacer las demandas individuales de la población, en forma de ayudas puntuales como medicinas, pasajes, materiales de construcción, becas o pensiones.

Con el proceso de descentralización, las demandas variaron en cantidad y en calidad. Esto llevó a que las autoridades territoriales estructuraran programas más complejos y orgánicos, reduciendo la ayuda puntual e incorporando a la población en el manejo de la nueva oferta. Esta dinámica fue apareciendo junto con el desarrollo de los programas compensatorios del gobierno central a

partir de 1989, obligado por la política de ajuste macroeconómico que, como se sabía, generaría grandes desequilibrios entre la población. Así, durante los años noventa, se puso en marcha la programación de los Estados y municipios junto con los programas sociales de ajuste, en algunos casos con integración de propósitos pero, en la mayoría, cada nivel de gobierno impuso sus ritmos y sus criterios.

Se han hecho algunos esfuerzos para atenuar la dispersión y la ineficacia de los programas nacionales en su aplicación territorial. Por una parte, se creó el gabinete social como órgano especializado en la materia, con una secretaría técnica desde 1995, a cargo de la Dirección General de Desarrollo Social del Ministerio de la Familia. A ésta, presidida por el Ministerio de la Familia (hoy de Desarrollo Social), se incorporó la Asociación de Gobernadores y de Alcaldes, con la aspiración de crear un sistema nacional de indicadores sociales impulsado por la Comisión Nacional de Seguimiento de los Programas Sociales.

En el aspecto institucional, la descentralización ha llevado a la creación formal de la función “Gestión del Desarrollo Social”. Se han establecido direcciones, secretarías u oficinas de desarrollo social con rango de dirección superior y acceso directo al máximo nivel decisorio. En estas estructuras coexiste el deseo profesional de los funcionarios de hacer más eficaz la gestión, introduciendo tecnologías de análisis e información, con el espíritu paternalista y clientelista propio de la manera de hacer política en nuestro país.

En lo financiero se observa un leve ascenso de la prioridad de la gestión de lo social. Si se analiza la estructura del gasto de las gobernaciones y se aísla el concepto “desarrollo social y participación”, el porcentaje dedicado a programas sociales compensatorios en los Estados se incrementó del 3,4% en 1989 al 4,6% en 1998.

La nueva oferta de desarrollo social de los Estados y municipios al calor de la descentralización es múltiple y variada, llena de limitaciones y virtudes, en el propósito de responderle a la población que eligió a sus autoridades.

#### PERSPECTIVAS: RECENTRALIZACIÓN DEL PODER, 1999-2005

#### **El arranque del gobierno: hostilidad contra la descentralización**

Con todas las limitaciones del arreglo institucional para la descentralización, el Presidente Hugo Chávez, quien ganó las elecciones nacionales en diciembre de 1998, heredó una situación de desagregación territorial del poder que hacía necesario desarrollar la capacidad de convivencia para mantener

las relaciones intergubernamentales dentro de límites manejables. En un ambiente descentralizado, este tipo de relaciones se ven alteradas por la existencia de soberanías compartidas que articulan de manera incremental los intereses regionales y locales, y por la aparición de coaliciones políticas que introducen una lógica diferente al ejercicio del poder (Affonso 1998).

En ese contexto se aprobó la nueva Constitución de 1999, que refrendó el carácter federal y descentralizado que ya tenía la República. Además, creó instituciones que podrían contribuir, en el futuro, a la profundización y canalización del proceso de descentralización, como el Consejo Federal de Gobierno, los Consejos Estadales y los Consejos Locales, además de disponer la creación de una Hacienda Pública Estatal y un Fondo de Compensación Territorial.

No obstante, en la redacción formal del texto constitucional se incurrió en algunas contradicciones con el espíritu federal que había refrendado. Por una parte, eliminó el carácter bicameral del parlamento y desapareció el Senado de la República, de modo que la representación territorial equitativa era cosa del pasado. A este respecto, conviene recordar que en cualquier manual de federalismo, como concepto y como filosofía de organización del poder, la representación territorial en el órgano deliberante que establece las leyes de un país es una condición insalvable la distribución del poder, como norma que intenta preservar la presencia activa de las entidades federales en las decisiones nacionales que les atañen (Elazar 1990 y García 1991). Por otra parte, al Situado Constitucional se le aplicó un máximo del 20%, lo que desmejoraba el 20% mínimo que habían logrado las entidades federales y los municipios en 1994. Obviamente, nada garantizaba que el Ejecutivo Nacional mantuviera la transferencia del 20% y que, por el contrario, redujera progresivamente el Situado, como en efecto sucedió.

Además, la deliberación constituyente transcurrió en un ambiente hostil al proceso descentralizador. Para nadie es un secreto que desde el inicio de su mandato, el Presidente dio muestras de una actuación animada por el *desiderátum* de la recentralización del poder. Surgieron muchas tensiones que produjeron conflictos con los gobernadores, legisladores regionales y con quienes se declaraban partidarios de una República Federal. El Gobernador de Aragua, Didalco Bolívar, partidario del presidente Chávez, renunció a la Presidencia de la Asociación de Gobernadores en febrero de 1999, cuando se iniciaba la gestión actual, porque entendió que poco o nada se avanzaría en el proceso del Federalismo Cooperativo que proponía (*El Universal*, 30 de enero de 1999, 1-17). Tres años más tarde, ratificó su posición en un seminario sobre la descentralización, cuando afirmó que “creía que de este tema no se hablaría más” (Bolívar 2002).



La verdadera agenda se orientaba hacia un modelo de “descentralización des-concentrada”, apuntalado desde el Ministerio de Planificación y Desarrollo, estructurado en un plan de inversiones centralizado que se ejecutaría por ejes de desarrollo (Miplandes 2001; *El Universal*, 4 de enero de 2000, 1-4). La instrumentación del plan se efectuaría a través de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, instituciones centralizadas que si bien habían cumplido su papel en la década de los setenta, estaban desfasadas de la nueva realidad territorial venezolana. También era importante en este esquema la creación del Plan Bolívar y del Fondo Único Social, instrumentos institucionales con los que el gobierno intentaría centralizar y ejecutar los recursos de los programas sociales, sin coordinación alguna con las instancias descentralizadas y, por el contrario, apoyado en estructuras estatales y municipales manejadas por el estamento militar (Circunscripciones Militares y Oficinas del Fondo Único), que se crearon y fortalecieron para ejecutar dichos recursos (Del Rosario y Mascareño 2002).

### **Ruptura del consenso en torno de la descentralización**

El consenso alrededor de la descentralización, que se fraguó en los años ochenta, se rompió con la entrada en escena del régimen de Hugo Chávez. Si bien la Constitución de 1999 mantiene elementos formales y reafirma su fe en la descentralización y el federalismo, otra es la agenda de la nueva élite que capturó el poder en 1998.

Si el consenso sociopolítico supone la existencia de un acuerdo sobre principios, valores, normas y objetivos deseables (Bobbio *et. al.* 1991), es indispensable postular que el grupo que acompaña a Chávez en el nuevo gobierno se aleja de las visiones institucionales que le precedieron.

Una primera evidencia a este respecto, es el pensamiento de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 acerca de la descentralización. Un estudio efectuado por la Unidad de Investigación del Diario *El Universal* (03/08/99, p. 1-10) reveló la composición de las opiniones de la Asamblea sobre este tema. Apenas el 31% de los miembros del MVR, principal plataforma política de Chávez, se declararon descentralizadores y un 19% se declaró abiertamente no descentralizador. Una amplia franja del 50% tenía opiniones intermedias. La mayoría de los asambleístas pro gobierno (predominantes en la Constituyente) se declaró contraria a la autonomía de los gobernadores y, más bien, optó por proclamar la autonomía de los alcaldes. Era claro que la nueva élite prefería eliminar el contrapeso de los gobiernos intermedios y entenderse con un poder diseminado entre la mayor cantidad de alcaldes,

contraviniendo el espíritu federal. El nuevo consenso suponía una visión del territorio radicalmente diferente a la del consenso de los ochenta. Y se basaba en un esquema axiológico-ideológico que buscaba separarse del pensamiento político que le precedió. No era, en consecuencia, el montaje de estrategias de conciliación de intereses sino, por el contrario, la irrupción de nuevas cosmovisiones (Ciuffolini y Parmigiani 1998).

El nuevo eje del consenso sería la participación del pueblo, concepto que se antepone al de democracia representativa. Este es el segundo elemento para entender el concepto de descentralización del chavismo. Un funcionario del Estado venezolano, miembro del gobierno de Chávez, declaró que “nuestra democracia representativa, debemos modificarla hacia una democracia participativa [...] es decir, al lado del gobierno institucional crear el gobierno popular” (Álvarez *et. al.* 2000, 174). Esto significa que los mecanismos de consulta ciudadana deben superar la representación política, y para ello cobra sentido el proceso de descentralización (*op. cit.*). En consecuencia, figuras como la de gobernador de Estado o la de los legisladores provinciales dejan de tener importancia en el ideario revolucionario del gobierno de Chávez. Se instala una nueva visión del poder que piensa que el liderazgo probo y conocedor de las necesidades del pueblo lo acompaña a lo largo del territorio para resolver sus problemas. Por ello, la idea de participación atraviesa literalmente al texto constitucional de 1999.

El tercer elemento del nuevo consenso gravita en torno de un tema que, aparentemente no tiene relación con la descentralización: la cuestión militar. La Constitución de 1999 modificó la anterior sujeción de lo militar a lo civil, puso el control de los militares en manos del Presidente de la República y eliminó la prohibición de su participación activa en la política. Esta renovada presencia del estamento militar en los asuntos públicos, trastoca la anterior ecuación del equilibrio de poder (Levine 2003). ¿Qué relación tiene este factor con la descentralización? Mucha. Se traduce, como se verá más adelante, en el control militar de programas territoriales, en el ascenso de militares retirados al cargo de gobernadores y, en fin, en la instalación de un andamiaje institucional en manos de este estamento que supeditará y controlará las acciones de gobernadores y alcaldes.

No cabe duda de que en Venezuela se instaló una nueva visión territorial. Por ello, dejó de existir la manera de concebir la descentralización del consenso de 1984-1989. Habrá que observarla con lentes diferentes. Y eso se intentará en lo que sigue, con el convencimiento de que rige un proceso de recentralización del poder.

### **La recentralización como tema de reflexión**

La recentralización del poder es un expediente siempre a la mano en América Latina. La larga historia de regímenes personalistas y autoritarios hace del poder centralizado la mejor manera de ejercerlo. En el marco de la oleada contemporánea de descentralización, es posible encontrar elementos que apuntan a la concentración del poder y conviene explicar sus orígenes.

Eaton y Tyler (2004) muestran la necesidad de conceptualizar este fenómeno que comienza a posicionarse en la agenda de varios países del subcontinente, a pesar de que se sigue viviendo en una época de descentralización. Esos autores definen a la recentralización como el esfuerzo de los presidentes para implementar una serie de políticas que reviertan las reformas que ampliaron la autonomía de los gobiernos subnacionales y limitaron las prerrogativas del gobierno nacional. En los casos de Argentina y Brasil que estudian Eaton y Tyler, la explicación de este fenómeno se relaciona con la pugna por el control de los recursos fiscales provenientes de las transferencias asignadas por ley y de los subsidios indirectos. Descartan una relación directa entre recentralización y crisis económica; y lo atribuyen a la desventaja que declaran sentir los presidentes a la hora de desarrollar políticas nacionales.

Un caso de recentralización autoritaria fue el de Fujimori en Perú. Luego del golpe de 1992, el presidente peruano disolvió las asambleas regionales elegidas en 1989 y las reemplazó por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), que funcionarían como unidades desconcentradas bajo el control directo de Fujimori (Revesz 1998). Las asambleas fueron la figura regional descentralizada en cuyas manos se delegó el gobierno de las doce regiones peruanas y de cuyo seno se elegía, en forma indirecta, al Presidente Regional. Estos Presidentes, con poca representatividad y tradición, fueron objetivo fácil para el autócrata, que habiendo prometido elecciones regionales a más tardar en 1995, prolongó su control a través de las CTAR hasta su derrocamiento en 2000.

Algunos autores como Guy Peters (2003) advierten sobre la tendencia de las sociedades desarrolladas a introducir formas más jerarquizadas de gobierno que den mayor dirección y control para asegurar una gobernanza más coherente. Estos intentos son reacciones insurgentes contra la descentralización extrema de la segunda ronda de reformas del Estado, y hacen necesarias concepciones más amplias y generales acerca de lo que el gobierno quiere en términos de metas operacionales. Por ejemplo, el gobierno de Nueva Zelanda ha adoptado reformas que, a la par de la descentralización, institucionalizan un sistema de planificación estratégica y de gestión por rendimiento, con prioridades para cada nivel de gobierno y cada organización. Por supuesto, estas modalidades en nada vulneran las estructuras democráticas de esos países ni

atentan contra la tradición de negociación en la formación de las políticas públicas. Sólo pretenden resolver el dilema de las democracias modernas entre la demanda de participación de los ciudadanos en las políticas públicas y la necesidad de una visión integrada y holística del gobierno del Estado-nación.

### La recentralización venezolana

A seis años de iniciado el actual gobierno, deben quedar pocas dudas sobre el ejercicio del poder recentralizado. Los hechos siguientes corroboran esta afirmación:

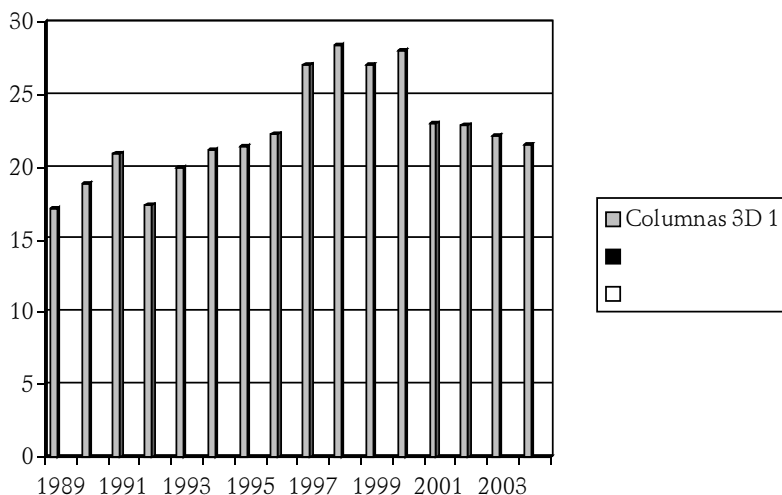
- a. El Consejo Federal de Gobierno previsto en la Constitución no se ha instrumentado. Varios han sido los anteproyectos de Ley sin que hasta ahora se hayan incorporado en la agenda del gobierno. A ello se suma que, en marzo de 2001, el ejecutivo quería imponer el proyecto elaborado por la entonces Vicepresidenta Adina Bastidas, según el cual el Consejo pasaría a administrar los fondos territoriales; obviamente, ese exabrupto encontró la mayor de las resistencias en el parlamento y en los gobernadores y alcaldes (*El Nacional* 22 de marzo de 2001, E-1, *Tal Cual* 27 de marzo de 2001, 3). También cabe recordar que la única vez que el Presidente convocó y reunió en pleno al Consejo, aún sin la ley de creación, fue después de los acontecimientos del 11 de abril de 2002, cuando el gobierno, presionado por la crisis, llamaba al diálogo nacional. Esa reunión se pareció a las viejas convenciones de gobernadores, en las que hablaba el Presidente y algunos de sus ministros sin contrapeso de las regiones; y varios gobernadores no asistieron y otros rechazaron la asfixia centralizadora que se vivía.
- b. Los instrumentos fiscales establecidos en la Constitución tampoco se han aprobado. Por un lado, el Fondo de Compensación Inter-territorial, vinculado al Consejo Federal, no se ha sancionado. Por el otro, la Ley de Hacienda Estatal no logra el consenso necesario para su aprobación y urgente implantación. Es evidente que, así el parlamento haya elaborado el anteproyecto de Ley, el Ejecutivo opone gran resistencia para avanzar en este camino.
- c. Tampoco se ha aprobado una Ley Municipal que permita renovar y actualizar los postulados de la norma orgánica que rige los municipios desde 1978, reformada en 1989, para crear la figura del alcalde y su elección.
- d. No hay avance alguno en materia de competencias. Al no implantarse un mecanismo que, como el Consejo Federal, facilite la negociación entre niveles de gobierno, cada instancia decide lo que cree conveniente. Es posible afirmar, en consecuencia, que la situación de las

competencias y servicios ha retrocedido, y algunos organismos públicos centrales, como el Ministerio de Salud, amenazan con reasumir competencias que ya estaban negociadas mediante convenios entre la República y las entidades federales.

- e. Basta seguir las noticias de prensa para enterarse del represamiento de los recursos de los Estados y municipios en el nivel central. Desde 1999, los gobernadores y alcaldes se quejan profundamente de esta situación. El gobierno central juega con ello, sobre todo con las Asignaciones Económicas Especiales, el FIEM y los créditos adicionales de fondos que por ley de Situado Constitucional corresponden a los territorios. Más de doce billones de bolívares (6.000 millones de dólares al cambio oficial) es la deuda acumulada del ejecutivo nacional con los territorios en cinco años (*El Nacional*, 19 de junio de 2004, A 22).
- f. La participación de los ingresos de los Estados y municipios en el presupuesto nacional llegó al 28,4% en 1998. Estos ingresos territoriales se incrementaron proporcionalmente como resultado del tope del Situado que se fijó en 1994, y de la entrada en vigencia del Fides en 1996 y de la LAEE en 1997, además de las transferencias por competencias asumidas y por el discreto incremento de los ingresos propios de los Estados y municipios. Pero ante las adversas condiciones financieras de esas entidades, el ingreso territorial se redujo al 21% en 2004 (ver la gráfica siguiente). De mantenerse esta tendencia, el ingreso territorial retrocedería a niveles que se creían superados y que harían insostenible la operación de las estructuras de gobierno descentralizadas. No hay centralización más efectiva que la que se logra con el control de los recursos financieros.

Por su perfil, la recentralización venezolana no responde a criterios de coherencia de las políticas públicas y mayor gobernabilidad, como indica Guy Peters. Tampoco responde únicamente a la necesidad presidencial de controlar una mayor cuota de los recursos del Estado, como en Argentina y Brasil. En nuestro caso, prevalecen rasgos de autocracia similares a los de régimen fuji-morista, aderezados con una fuerte presencia militar en la administración de las competencias y programas sociales. Dos noticias recientes se añaden al largo expediente del Plan Bolívar y del Fondo Único Social, regentados por cuadros militares afectos al presidente. El nuevo ministro de vivienda del país, anunció el plan “Misión Vivienda”, que requiere un censo de demandantes. Este censo, por “defecto” de la administración pública, será efectuado por las guarniciones militares de cada entidad federal (*El Mundo*, 8 de septiembre de 2004, 2). Por su parte, la coordinación de la misión deportiva

**Proporción de los ingresos territoriales venezolanos (estados y municipios) respecto al ingreso público nacional. (Porcentaje)**



Fuente: Cálculos propios a partir de las leyes de presupuesto estatales y del Presupuesto Nacional

Barrio Adentro denuncia que los gobernadores de oposición se resisten al programa que empleará 6.200 entrenadores cubanos. En consecuencia, han tenido que “colear” la misión por la vía de las alcaldías del proceso (*Tal Cual*, 10 de septiembre de 2004, 18). Cabe recordar que el deporte, una competencia exclusiva de las entidades federales, es uno de los servicios más exitosos de la descentralización venezolana. También cabe mencionar la recentralización de los servicios policiales estatales y municipales a través de la creación de la policía nacional (*Tal Cual*, 30 de julio de 2004, 2); esta medida, que con seguridad se aprobará próximamente, nos asemejará al más clásico de los Estados unitarios, introduciendo un factor de conflicto en las bases federales de la República.

**El poder total: “no se hacen revoluciones sin unidad de mando”**

El régimen chavista se propuso la toma del poder total como concepto de gobierno. Sus líderes basan sus ideas en esquemas nacionalistas, populistas y socialistas que impulsan la captura de los diferentes espacios sociales y combaten la disidencia. Así se ha visto en el manejo del parlamento, en la

ocupación del Tribunal Supremo de Justicia, en el control omnímodo del Consejo Nacional Electoral y en la colonización de la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República.

Por supuesto, ningún argumento será satisfactorio ante la tentación autoritaria del actual gobierno venezolano. Esta visión se trasladó también a los gobiernos territoriales, con la reciente elección de gobernadores y alcaldes, el 31 de octubre de 2004. La versión del presidente sobre el funcionamiento de estos gobiernos se refleja en esta declaración formulada en plena campaña electoral: “un carro no puede andar bien si las ruedas no están perfectamente alineadas con el volante” (*Tal Cual*, 7 de septiembre de 2004, 2). Se trataba de una estrategia para capturar todas las gobernaciones y alcaldías, haciendo uso abusivo de los recursos del ejecutivo, del control del órgano electoral y de los mecanismos de cedulación. Era una vieja aspiración de la “revolución”: en el aniversario del fallido golpe de estado del 4 de febrero de 1992, Chávez expresó con claridad que “vamos a obtener un triunfo aplastante en las elecciones para gobernadores y alcaldes el 28 de mayo. La revolución debe tomar el control de todos los gobiernos regionales” (*El Universal*, 4 de febrero de 2000, 1-2).

En esa oportunidad, la estrategia funcionó. El chavismo se quedó con 21 de las 23 gobernaciones de Estado y con 236 de las 334 alcaldías del país. Diez gobernadores, a su vez, eran militares retirados que formaban parte del grupo golpista de 1992. Así se cerró el círculo del poder total en las instituciones del poder público venezolano.

La certeza de la captura del poder total llevó a Chávez a convocar una reunión con sus alcaldes y gobernadores recién elegidos para instruirlos, de manera directa, sobre los pasos que deberían dar en adelante, en lo que se denominó “el nuevo mapa estratégico” de la revolución (para detalles de esta reunión, ver Harnecker 2004).

En esa reunión, efectuada en el Teatro de la Academia Militar de Venezuela el 12 de noviembre de 2004, Chávez intentó alinear a los alcaldes y gobernadores alrededor de la lealtad a la revolución bolivariana. Para ello, formuló varias exigencias y advertencias. En primer lugar, pidió al Vicepresidente de la República, José Vicente Rangel, que abriera un libro de control a cada gobernador y a cada alcalde para anotar “los puntos positivos y negativos que yo le diga y los que usted mismo vaya consiguiendo por el camino”.

En segundo término, advirtió a los mandatarios territoriales que “aunque no puedo destituir a alcaldes ni a gobernadores, si puedo hacer otras cosas, ¿no? Quiero que sepan que en esta nueva etapa el que está conmigo, está conmigo, el que no está conmigo está contra mí”. Acto seguido, les exigió que se

incorporaran a los ejes de desarrollo territorial, y a los ministros presentes en la reunión les pidió que facilitaran la incorporación de los mandatarios territoriales en los planes del gobierno central. Cada uno de ellos debería crear “núcleos de desarrollo endógenos”, como nueva unidad de inversión territorial.

Al despedirse, el Presidente dijo: “Disciplina, disciplina. No se hacen revoluciones sin unidad de mando”.

Como se podrá deducir, los gobernadores y alcaldes chavistas, la gran mayoría, perdieron la mínima autonomía que les confiere, formalmente, el hecho de haber sido elegidos en su territorio. En adelante, deberán estar al servicio de la revolución y a los designios de su líder, el Presidente de la República. ¿Es esto sostenible?

### **¿Murió la descentralización venezolana?**

El escenario venezolano es de abierta contradicción entre las aspiraciones federalistas-descentralizadoras de la actual Constitución y la línea presidencialista y personalista del primer mandatario nacional y su régimen. No es nada nuevo en la historia del país y, en general, de América latina. ¿Cómo profundizar un proceso de descentralización que perfile un Federalismo Cooperativo en el ambiente presidencialista y autoritario?, es una pregunta que no es fácil responder. El poder político de los funcionarios territoriales legítimamente elegidos se ve comprometido por la abierta recentralización del gobierno, puesto que para fortalecer las relaciones entre niveles de gobierno se requiere el clima de confianza y tolerancia democrática propio de los federalismos (Linares 1995). Esta cualidad está ausente en Venezuela.

Es claro entonces que la tensión fundamental que hoy se vive no gira alrededor del binomio conflicto-negociación propio de los esquemas federales de las democracias modernas. Más allá y por encima de ello, se trata de las convicciones ideológicas del gobierno de Chávez, en el que priva la toma inexorable del poder total para conducir los designios del Estado, en detrimento del gobierno compartido. Son esquemas políticos viejos y desgastados que buscan el poder hegemónico para guiar a la sociedad.

Por ello, bajo este ideario del poder, las posibilidades de la descentralización y del Federalismo Cooperativo en Venezuela no son claras. Si termina imponiéndose la tesis del régimen, mal futuro le espera al proceso territorial, reeditándose la vieja sujeción de los gobiernos estatales y locales a los designios del poder central.



Empero, en medio de esta pugna, es posible prever graves crisis de dirección jerárquica (Lechner 1997), pues la descentralización sirve cada vez más para enfrentar los gobiernos a la complejidad organizada, realidad social que echa por tierra toda aspiración idílica de planificación racional centralizada, sobre todo si su base de apoyo fundamental es el estamento militar. El creciente fraccionamiento de los cuerpos públicos a nivel regional y local, junto al desarrollo de un mayor tejido social territorial, limita las posibilidades del control centralizado de la sociedad e impone un ejercicio democrático en las decisiones político-administrativas (Vallespín 2000). Además, la descentralización del poder del Estado surgió como manifestación de la crisis profunda de la sociedad contemporánea, que afecta las anteriores estructuras del Estado nacional y supone “la revalorización de las estructuras más cercanas al individuo, más idóneas para satisfacer los requerimientos renovados de identificación, pertenencia y participación efectiva en los asuntos públicos” (Parejo 1998, 2).

En un país con inspiración federal en su historia republicana, siempre habrá tensión entre las expectativas de las sociedades territoriales (estatales o municipales) y el ejercicio del poder desde el gobierno central. Esta tensión será mucho más pronunciada en épocas como la actual, cuando el poder se ha desagregado territorialmente, creando clientelas y nuevos grupos de interés en las entidades federales y en las localidades. Aun en el mismo bloque político que detenta el poder, es posible encontrar fisuras y fracturas a la hora de nombrar candidatos para cargos territoriales, de distribuir y asignar los recursos que le corresponden a la sociedad territorial o de participar en los mecanismos de negociación, bien sean consejos estatales o locales.

Los tiempos que vienen serán de una tensa dinámica territorial. Las cúpulas de las organizaciones políticas nacionales están movilizadas para atenuar la presión de la provincia, que no desea perder las reivindicaciones alcanzadas. Venezuela necesita con urgencia un nuevo pacto federal que encauce el potencial de participación de la sociedad civil, que desde 1989 se viene organizando alrededor de la captura de los beneficios que la descentralización ofreció en sus inicios, acentuado por la oferta de participación del gobierno actual. Son tiempos para cerrar la brecha entre el texto constitucional, teñido de aspiraciones participativas, y las realidades presentes que, de manera omnímoda, atentan contra la autonomía de la esfera de lo civil. No habrá un mejor cauce para la descentralización y para el desarrollo de la sociedad civil en los territorios que aquel que se construya con la democracia, la tolerancia y la paz.

## BIBLIOGRAFÍA

### Documentos oficiales

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial (GO)* 36860, 30 de diciembre de 1999.
- Constitución de la República de Venezuela, *GO* 662, 23 de enero de 1961
- Constitución de la República de Venezuela. Anteproyecto de la Constitución de 1947, *Papeles de Archivo* No. 8, Ediciones Centauro, Caracas, 1987.
- Ley Orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del poder público, *GO* No. 4153 Extraordinario, 28 de diciembre de 1989.
- Congreso de la República de Venezuela, *Diario de Debates*, Exposición de motivos de la Ley Orgánica de descentralización, 1989, pp. 1571-1572.
- Reforma parcial de la Ley Orgánica de régimen municipal, *GO* No. 4109, 15 de junio de 1989.
- Ley sobre elección y remoción de los gobernadores de Estado, *GO* N. Extraordinario, 14 de abril de 1989.
- Ley sobre el período de los poderes públicos, *GO* No. 34208, 28 de abril de 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, *GO* No. 35359, 13 de diciembre de 1993.
- Ley Orgánica de asignaciones especiales para los Estados derivados de minas e hidrocarburos, *GO* No. 36110, 8 de diciembre de 1996.

### Hemerografía

- El Universal* 30 de diciembre de 1999, 1-17.
- El Universal* 3 de agosto de 1999, 1-10.
- El Universal* 4 de enero de 2000, 1-14.
- El Universal* 4 de febrero de 2000, 1-2,
- El Nacional* 22 de marzo de 2001, E-1.
- El Nacional* 19 de junio de 2004, A-22.

- Tal Cual* 27 de marzo de 2001, 3.
- Tal Cual* 10 de septiembre de 2004, 18.
- Tal Cual* 30 de julio de 2004, 2.
- Tal Cual* 07 de septiembre de 2004, 2.
- El Mundo* 08 de septiembre de 2004, 2.

### Fuentes secundarias

- AFFONSO, Ruy. 1998. *O processo de descentralização na América Latina: dilemas e perspectivas*, Jornadas de reflexión sobre el proceso de descentralización en Venezuela, PNUD-Cepal, mimeo, Caracas.
- ÁLVAREZ, Ángel; PÉREZ, Magaly; DAHDAH, Said; SZENTIKS, Cristina. 2000. "¿Qué es la democracia para los líderes venezolanos? Un estudio de los consensos y disensos entre los venezolanos influyentes en torno a la democracia", *Revista Politeia*, 161-186, Instituto de Estudios Políticos, UCV, Caracas.
- ARENAS, Nelly; MASCAREÑO, Carlos. 1996. "Descentralización y partidos políticos en Venezuela", *Cuadernos del Cendes* 35, mayo-agosto, 35-54, Caracas.
- BAPTISTA, Asdrúbal. 1989. "Tiempo de mengua: los años finales de una estructura económica, *Venezuela contemporánea 1974-1989*, 105-156, Fundación Mendoza, Caracas.
- BAPTISTA, Asdrúbal. 2004. *El relevo del capitalismo rentístico. Hacia un nuevo balance de poder*, Fundación Mendoza, Caracas.
- BARRIOS, Sonia. 1984. "Realidades y mitos de la descentralización gubernamental", *Cuadernos del Cendes* 4, septiembre-diciembre, 167-176, Caracas.
- BETANCOURT, Rómulo. 1962. "Discurso pronunciado en el Nuevo Circo de Caracas el 13 de septiembre de 1941 en el acto de instalación de AD", *Documentos que hicieron historia*, Presidencia de la República, Caracas.
- BOBBIO, N.; MATTEUCI, N., y PASQUINO, G. 1991. *Diccionario de Política*, Siglo XXI editores, Madrid.
- BOLÍVAR, Didalco. 2002. *Conferencia*, en el Seminario Descentralización y gobernabilidad democrática: un reto para Venezuela, Cendes-Iesa-Wilson Center-Fides, Caracas.

- BOLÍVAR, Simón. 1999. "Discurso ante el Congreso de Angostura, 1891", Miranda; Becerra y Ruiz, comp., *Documentos fundamentales de la historia de Venezuela 1777-1993*, 70-96, Los Libros de El Nacional, Colección Ares, Caracas.
- BREWER C., Allan. 1994. *Informe sobre la descentralización en Venezuela*, Oficina del Ministro de Estado para la Descentralización, Caracas.
- BREWER C., Allan. 1982. *El Estado, crisis y reforma*, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas.
- CABALLERO, Manuel. 1998. "La descentralización venezolana: la gran revolución de fin de milenio", Carlos Mascareño, coord., *Descentralización, gobierno y democracia*, 119-143, Cendes-GLocal, Caracas.
- CACIAGLI, Mario. 1991. "Estados unitarios y reformas autonómicas", Dieter Nohlen, ed., *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, pp. 59-72, Nueva Sociedad, Caracas.
- CARMAGNANI, Marcelo. 1993. "Conclusión: El federalismo, historia de una forma de gobierno", M. Carmagnani, coord., *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, 397-416, Fondo de Cultura Económica, México.
- CIUFFOLINI, Alejandra y PARMIGIANI, Consuelo. 1998. "La construcción de lo público: orientaciones y valores en conflicto en la decisión de una política pública", *Administración Pública y Sociedad* 11, diciembre, 91-101, Córdoba, Argentina.
- CONSALVI, Simón A. 1987. *Presentación de la primera traducción castellana de la Constitución de los Estados Unidos de América, Filadelfia 1810*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Caracas.
- COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO. 1987. *Lineamientos generales para una política de descentralización territorial en Venezuela*, Folletos para la discusión N° 7, junio, Caracas.
- DEL ROSARIO, Helia; MASCAREÑO, Carlos. 2002. "Las relaciones intergubernamentales en el marco de la descentralización venezolana", Sonia Ospina y Michael Penfold, eds., *Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América latina*, 21-58, Nueva Sociedad-NASSPAA, Caracas.
- EATON, Kent y TYLER D., J. 2004. "The politics of re-centralization in Argentina and Brazil", *Latin American Reserch Review* 39, 1, 90-122, LASA, Texas.
- ELAZAR, Daniel. 1990. *Exploración del federalismo*, Editorial Hacer-Fundació Rafael Campalans, Colección Federalismo, Barcelona.

- GABALDÓN, Eleonora. 1987. *Ideología federal en la Convención de Valencia, 1858*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Nº 100, Caracas.
- GARCÍA A., Mauricio. 1975. *Gasto público consolidado 1974*, revista *Resumen* 103, 26 de octubre, 10, Caracas.
- GARCÍA CH., Héctor. 1985. *La Capitanía General de Venezuela. Apuntes para una exposición del derecho político colonial venezolano*, C.A. Artes Gráficas, Caracas.
- GARCÍA P., Manuel. 1991. "Derecho Constitucional comparado", *Manuel García Pelayo. Obras completas*, Tomo I, pp. 223-734, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- GÓMEZ, Luis y LÓPEZ, Margarita. 1989. "Desarrollo y hegemonía en la sociedad venezolana: 1958-a 1985", Luis Gómez, Margarita López y Thaís Maingón, eds., *De Punto Fijo al pacto Social. Desarrollo y hegemonía en Venezuela. 1958-1985*, 227-274, Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, Caracas.
- GONZÁLEZ, Marino. 1997. *Evaluación del sistema intergubernamental de salud en Venezuela.. 1990-1996. Una aproximación inicial. Informe final*, BID/MSAS/Proyecto Salud, mimeo, Caracas.
- GUERÓN, Gabrielle y MANCHISI, Giorgio. 1996. "La descentralización en Venezuela: balance de un proceso inconcluso", Ángel Álvarez, ed., *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*, 353-406, UCV, Caracas.
- GUY P., B. 2003. "La capacidad para gobernar ¿retrocediendo hacia el centro?", *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 27, octubre, 7-32, Caracas.
- HALDENWANG, Christian von. 1999. "Descentralización y democracia local", Meter Hengstenberg, Kart Kahut y Gunteren Mailhold, eds., *Sociedad civil en América latina: representación de intereses y gobernabilidad*, 371-384, Nueva Sociedad, Caracas.
- HARNECKER, Marta, editora. 2004. *Intervenciones del Presidente el día 12 de noviembre del 2004. Teatro de la Academia Militar*, Caracas.
- HIDROVEN. 1998. *La modernización del sector agua en Venezuela. La necesidad de un consenso político*, Caracas.
- KORNBLITH, Mirian y Maingón, Thais. 1985. *Estado y gasto público en Venezuela. 1936-1980*, Ediciones de la Biblioteca, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- LECHNER, Norbert. 1997. "Tres formas de coordinación social", *Revista de la Cepal* 61, abril, Santiago de Chile.

- LEVINE, Daniel. 2003. "Democratic consensos in two timeframes: 1972-2002", revista *Politeia* 30, 21-40, Instituto de Estudios Políticos, UCV, Caracas.
- LINARES B., Gustavo. 1995. *Relaciones entre el gobierno central y las colectividades territoriales*, Folletos para la discusión, Copre, Caracas.
- MAINGÓN, Thais; Sonntag, Heinz. 1999. *Los resultados electorales de 1998 en Venezuela: ¿Del reacomodo al cambio político?*, Proyecto "Cultura y compromiso político del venezolano", Cendes-LUZ-UCV-IESA, mimeo, Caracas.
- MASCAREÑO, Carlos, coord. 2000. *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*, PNUD-Ildis, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- MASCAREÑO, Carlos. 1987. *La desagregación territorial del poder en Venezuela en las últimas dos décadas*, mimeo, Doctorado Cendes, UCV, Caracas.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. 2001. *Lineamientos generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la nación 2001-2007*, Caracas.
- MINISTERIO DE Relaciones Interiores, MRI. 1983. *El ordenamiento constitucional de las entidades federales*, Centro de Investigaciones de la Universidad Católica Andrés Bello, UCAB, Caracas.
- MINISTERIO DE SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL. 1997. *Cuadernos para la reforma del sector salud*, Proyecto Salud, vol. I, No. 1, Caracas.
- MOLINA V., José; PÉREZ B., Carmen. 1996. "Elecciones regionales de 1995: la consolidación de la abstención, el personalismo y la desalineación", *Cuestiones Políticas* 16, pp. 73-90, Iepdp-LUZ, Maracaibo.
- PAREJO A., Luciano. 1998. *El Estado como poder y el derecho regulador de su actuación: algunas transformaciones en curso*, Universidad Carlos III, mimeo, Madrid.
- QUINTERO, Inés. 1994. "El sistema político guzmancista. Tensiones entre el caudillismo y el poder central", I. Quintero, coord., *Antonio Guzmán Blanco y su época*, 57-80, Monte Ávila Editores, Caracas.
- RACHADELL, MANUEL. 1990. *Una propuesta para la descentralización. La delimitación y transferencia de competencias entre el Poder Nacional y los Estados*, Folletos para la discusión 12, Copre-Ildis, Caracas.
- RIUTORT, Matías. 1999. "El costo de erradicar la pobreza", *Pobreza: un mal posible de superar*, resúmenes de los documentos del Proyecto Pobreza, UCAB, Caracas.

- SALAMANCA, Luis. 1996. "Crisis de la modernización y crisis de la democracia en Venezuela una propuesta de análisis", Ángel Álvarez, coord., *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*, 239-351, UCV, Caracas.
- REVESZ, Bruno. 1998. "Avances y retrocesos de la descentralización territorial y política en Colombia, Bolivia y Perú", Revesz, ed., *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, 49-86, Cipca-IEP, Lima.
- REY, Juan C. 1998. *El futuro de la democracia en Venezuela*, Ediciones UCV, Caracas.
- RUIZ CH., David. 1995. "Estudio Preliminar", Miranda y Ruiz Ch., comp., *Ideas de la federación en Venezuela 1811-1900*, Tomo I, 9-48, Biblioteca del Pensamiento José Antonio Páez, Monte Ávila Editores, Caracas.
- VALLESPÍN, Fernando. 2000. *El futuro de la política*, Editorial Taurus, Madrid.
- VELÁSQUEZ, Ramón J. 1998. "Venezuela, el federalismo y la descentralización", Mascareño, coord., *Descentralización, gobierno y democracia*, 3-37, Cendes-GLocal, Caracas.





# Hitos, componentes y resultados de la descentralización en Brasil

**E**STE TRABAJO ANALIZA EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN, entendido como la transferencia de ingresos y responsabilidades de política pública a las esferas subnacionales del gobierno, y se enfoca en la relación entre el modelo de desarrollo y la estructura federativa.

El desarrollo del país basado en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones requería la centralización política y financiera de las acciones del Estado. El agotamiento de ese modelo se aceleró con la globalización y limitó el uso de los instrumentos de política del Estado centralizador, lo que condujo a la reforma del Estado.

La descentralización política, administrativa y financiera no ha impedido que se realicen las reformas ni que esté en curso un importante ajuste fiscal del sector público. Aunque se ha presentado una reacción del gobierno central, que elevó su participación en la distribución federativa del recaudo tributario y del ingreso disponible. Esa evidencia caracterizaría a un proceso de descentralización en una fase de recentralización financiera. Sin embargo, el mantenimiento de los ingresos disponibles de los Estados y de los municipios como porcentaje del PIB garantiza el proceso de descentralización, aunque con una creciente vinculación de los recursos transferidos, cuya asignación es definida por la Unión.

---

\* Profesora Adjunta de la Facultad de Ciencias Económicas y del Programa de Posgrado de la Facultad de Derecho (UERJ), Encuestadora del CNPO

<sup>1</sup> Agradezco a Wagner Titara Juliasse por la recolección y organización de los datos, y a Sol Garson por la lectura y la crítica que contribuyeron a mejorar el trabajo. Ninguna de ellas es responsable de los posibles errores y omisiones.

La redemocratización de las estructuras de poder ha ido acompañada de un aumento de los costos sociales y de una representación política partidista más progresista. El resultado ha sido la construcción de una nueva relación entre el Estado y la sociedad, con mayores posibilidades de hacer efectivos los derechos de la ciudadanía. Aunque la subsistencia de un alto grado de desigualdad regional nos lleva a identificar dos tipos distintos de exigencias territoriales. Primero, a los Estados y municipios con una renta elevada y un recaudo propio les interesa afirmar la descentralización, con un aumento de la autonomía en la formulación de políticas. Segundo, a los Estados y municipios con bajo dinamismo económico y poca capacidad contributiva de sus habitantes les interesa la descentralización en la ejecución de las políticas, con una mayor participación de la Unión en los mecanismos redistributivos de financiación de las políticas públicas.

Esta división sugiere que puede surgir un nuevo modelo de desarrollo, con una descentralización en las estructuras de poder, pero que involucre negociaciones en las que los entes federativos más poderosos ejerzan mayor protagonismo en el diseño de las políticas, sometiéndolas al principio de la solidaridad, imprescindible para que la Unión tenga legitimidad para transferir los recursos necesarios para complementar la financiación de las políticas a los entes económicamente más vulnerables. Pese a que esa situación puede generar un conflicto permanente, creemos que es posible mitigarlo, puesto que Brasil no ha enfrentado movimientos separatistas desde el siglo XIX, no obstante sus enormes desigualdades regionales.

El ensayo consta de cinco secciones. En la primera, se presentan brevemente los antecedentes históricos del proceso de ocupación del territorio y la estructura de poder vigente desde el período colonial (1500-1822) hasta la primera etapa del período republicano, durante la República Vieja (1889-1930). La segunda sección se dedica a la descripción de la centralización política y territorial correspondiente al modelo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones que, a lo largo de cinco décadas, permitió una significativa modernización de las estructuras sociales, políticas y económicas del país. En la tercera sección se presenta la descentralización como estrategia de política y como parte de las reformas del Estado; en la sección siguiente se analizan sus efectos. Y en la quinta se discuten las perspectivas del proceso de descentralización y los desafíos que Brasil deberá enfrentar.

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Brasil fue colonizado por los portugueses que llegaron en el año 1500. Inicialmente, dividieron el país en capitanías hereditarias, que se distribuirían entre los colonos que pudieran explorarlas y administrarlas según sus intereses. Se

trataba de una especie de “terciarización” de la administración de las tierras coloniales por la Corona Portuguesa, que esperaba mantener el control sobre el territorio conquistado sin asumir el costo de defenderlo.

A pesar de recibir autorización de la Corona para explorar las capitanías hereditarias, pocos fueron los adjudicatarios que arribaron efectivamente a la colonia. La necesidad de defenderla llevó a alterar su estructura administrativa, lo que suscitó, en 1549, el nombramiento de un gobernador general, responsable de defender los intereses de Portugal. Desde entonces, se implantó una exitosa experiencia de economía colonial agrícola, con la introducción del cultivo de caña de azúcar en la región del nordeste.

Durante más de un siglo, la economía cañera fue una actividad muy lucrativa, basada en la intensificación de las experiencias portuguesas en las islas del Atlántico Sur, en las que se utilizaba a los negros africanos como mano de obra. Así, Portugal conjugaba intereses entre dos áreas coloniales –Brasil y África– para promover sus objetivos comerciales.

Hasta la emancipación política del país, en 1822, poco se alteró la organización del territorio nacional, cuya ocupación siempre estuvo orientada a la exportación de productos agrícolas. En ese período, surgieron algunas islas de prosperidad, sin cumplir las condiciones para enfrentar la crisis subsiguiente como oportunidad de articulación interna del territorio. Hubo un comienzo de articulación del territorio nacional durante el ciclo del oro, en el siglo XVIII, pero el sometimiento político de la colonia a la metrópoli portuguesa impidió el desarrollo de la economía local. Ese cuadro se alteró con la expansión, desde la década de 1840, de la producción cafetera, establecida inicialmente en la Provincia Fluminense, área de influencia de la capital del Imperio de Brasil.

Esa localización favorecía la centralización política, que se logró en la fase de los gobiernos imperiales (1822-1889), propiciando los recursos que financiaron la unidad territorial, a la que pusieron en jaque varias revueltas en distintas regiones del país. Entre esas revueltas se destaca la Revolución Farroupilha, la única de larga duración (1835-1845), que estalló en la única zona del país donde surgió un fuerte movimiento separatista: en el sur, área de gran articulación con los intereses agropecuarios de la región de las pampas argentina y uruguaya.

La centralización político-administrativa se fortaleció aún más durante la Guerra de Paraguay (1865-1870), cuando se difundió por primera vez un sentimiento de nacionalidad brasileña. Además, el éxito de la economía cafetera proporcionaba los recursos para financiar los gastos públicos. Ese cuadro sólo se alteró cuando estallaron las crisis de superproducción de café, a

partir de 1894, y el gobierno central fue llamado a participar en el esfuerzo de sustentación del ingreso cafetero, a través de devaluaciones cambiarias o mediante la compra de los excedentes. En ese momento el Imperio se debilitó y en 1889 se proclamó la República.

La primera Constitución Republicana, de 1891, introdujo la estructura federativa en Brasil, tomando como ejemplo a la norteamericana. Aunque no se trataba de una federación “de abajo hacia arriba”, como la de Estados Unidos, sino de un país con estructura unitaria que decidía organizarse como federación, dando mayor autonomía a los gobiernos estatales. Esa organización iba en contra del Pacto Oligárquico, celebrado en 1898 entre el presidente de la República y los gobernadores de los Estados. Durante el período de vigencia de ese pacto, 1898-1930, conocido como República Vieja, los Estados de São Paulo y Minas Gerais se relevaban en la designación del presidente, y eran los entes más poderosos de la Federación.

La intensificación de la crisis cafetera, asociada a las consecuencias de la Gran Depresión de 1929, agotó el modelo primario exportador. Desde entonces, se buscarían internamente las condiciones para superación la crisis, mediante la exploración del mercado interno. Ese cambio produjo una ruptura institucional –la Revolución de 1930– que rompió con la República de los Gobernadores e instituyó un fuerte centralismo político-administrativo y financiero en torno al gobierno central, liderado por un ex gobernador de Rio Grande do Sul, Getúlio Vargas.

La ruptura se hizo explícita con la proclamación del Estado Nuevo, nombre que el mismo presidente Vargas dio al gobierno dictatorial, en noviembre de 1937. Desde entonces, se perdió la autonomía federativa y el poder central pasó a gobernar con base en un proyecto de nación que buscaba trasladar el eje dinámico de la agroexportación primaria a la actividad manufacturera, dirigida al mercado interno.

Brasil se constituyó como nación a partir de la industrialización. Sólo a partir de ella las “islas regionales” que conformaban el país pasaron a articularse en razón de las necesidades que surgen con la industrialización: se abren nuevas vías, así como nuevas fuentes de materias primas y de mercado de consumo para la industria emergente. En líneas generales, se puede afirmar que el *locus* de esa industrialización era São Paulo, y que las demás regiones del país adaptaban su actividad manufacturera como complemento de la industria paulista (Castro 1971). Por tanto, la centralización fue una estrategia que tuvo como consecuencia la reorganización espacial de la producción interna para favorecer el polo de acumulación industrial en el país.

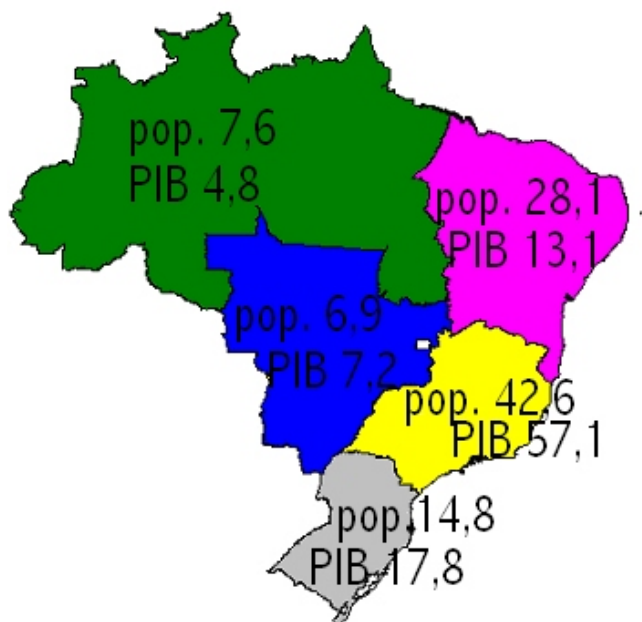
La industrialización brasileña tuvo muchos éxitos entre 1930-1980: creció a tasas promedio del 7,5% anual, transformó a un país agroexportador de población rural en una sociedad de base urbano-industrial, introdujo redes de comunicación y transporte que conectaron y modernizaron a todo el país. También hubo fracasos: la industria naciente que recibía protección arancelaria tuvo dificultades –cuando no se mostró incapaz– para emanciparse de la protección estatal y participar en la competencia internacional. Durante el medio siglo de crecimiento, la industria se concentró en la región del sudeste, principalmente en São Paulo. En las dos últimas décadas, experimentó un proceso de desconcentración espacial, pero aún está muy concentrada regionalmente, dentro de la región del sudeste.

A partir de los años ochenta, la industrialización perdió aliento, y el PIB brasileño presentó un crecimiento promedio anual de alrededor del 2%, muy inferior al 7,5% de las cinco décadas anteriores. La pérdida de dinamismo puso en jaque el modelo de desarrollo “volcado hacia adentro”, en un contexto en el que la globalización afectaba la soberanía de los Estados Nacionales. Del mismo modo, se cuestionó la estructura federativa, exigiendo mayor capacidad de los gobiernos subnacionales para buscar respuestas propias para enfrentar la crisis.

Formalmente, siempre tuvimos una estructura federativa, aunque se observara un movimiento pendular entre el centralismo y la descentralización (con mayor autonomía de los gobiernos estatales). Es importante destacar que, desde 1930, sólo tuvimos un período bajo una Constitución de corte descentralizador: la de 1946, que fue sustituida por la de 1967, tres años después del golpe que instituyó el régimen militar (1964-1985). Al elaborarse una nueva Constitución Federal, la de 1988, se buscó democratizar las estructuras de poder, procurando dar mayor efectividad a la estructura federativa e incluso transformando a los gobiernos municipales en entes federativos. ¡Se enfrentaba el desafío de encontrar el camino del desarrollo combinándolo con una estructura federativa descentralizada, en contexto de globalización!

#### LA (DES)CENTRALIZACIÓN EN EL MODELO DE INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

La industrialización brasileña promovió la reorganización del territorio nacional, transformando a São Paulo en el núcleo de un modelo de desarrollo “volcado hacia adentro”. En ese nuevo modelo, la población se tornó crecientemente urbana (81,2%) y concentrada en la región del sudeste (42,6%), donde también se concentra el PIB del país (57,1%). Esa doble concentración espacial, de la población y de la producción, fue el resultado de la

**Participación de las regiones en la población y en el PIB**

implementación del proyecto de industrialización sustitutiva de importaciones apoyado en la acción del Estado Nacional y en la centralización de las decisiones de política pública en favor de una región dada que asumía el liderazgo en el desarrollo del país, sometiendo a las demás a ser meros actores secundarios en ese proceso.

### **Intervención estatal y concentración espacial**

El modelo de desarrollo agroexportador se superó en Brasil durante las décadas de 1920-1930, durante la crisis que, *urbi et orbi*, se abatió sobre el liberalismo económico. La Revolución de 1930 fue una ruptura institucional que resultó en la centralización del poder en el gobierno federal, a pesar de que se mantuvo la estructura federativa del país.

Getúlio Vargas permaneció en la jefatura del nuevo gobierno durante 15 años, enfrentando el desafío de reorganizar la administración pública para adecuarla a las nuevas demandas derivadas de las funciones —más amplias—

del Estado Nacional. En ese proceso, Vargas se identificó con la hipertrofia del poder público, generando la expectativa de que se revirtiera después de la caída del presidente, en 1945. Naturalmente, no se retornó a la situación anterior a Vargas, ya que el país era otro, en términos sociales, políticos y económicos. En esas condiciones, se tuvo que modificar la financiación del gasto, con una nueva estructura de recaudo, menos dependiente del comercio exterior y más dependiente de la circulación interna de la riqueza.

En la esfera económica, el período entre 1930-1980 se caracterizó por la continuidad del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. En el plano político-institucional hubo cambios importantes que es necesario examinar. El período se inició con la toma del poder por los revolucionarios de 1930, en 1934 se promulgó una Constitución Federal que preveía elecciones directas para presidente cuatro años después. Sin embargo, antes de ellas, el mismo gobierno de Vargas rompió el orden vigente y en noviembre de 1937 otorgó a la Nación una nueva Constitución, de la que surgió el Estado Nuevo, una estructura de poder muy centralizada en torno al gobierno federal y a su proyecto de modernización del país con base en la industrialización y el control de la fuerza de trabajo urbana.

El nuevo régimen político se inspiró en los gobiernos autoritarios que se extendieron en esa época, en particular en Italia y en Alemania. Se trataba de un régimen autoritario que abolió muchos de los derechos civiles y políticos, aunque concedió importantes derechos sociales, entre los que se deben destacar los derechos laborales y a la seguridad social, restringidos a los trabajadores urbanos asalariados. Esta estrategia le dio legitimidad política y gran popularidad entre la población, que se urbanizaba aceleradamente.

Ese nuevo Estado centralizador modificó la estructura político-partidista. El cuadro político estaba dominado por tres partidos, además de los remanentes, existentes antes de la Revolución de 1930. Dos de los partidos principales fueron creados por Vargas para darle apoyo político: el Partido Laboral Brasileño (PTB), que representaba los intereses de los trabajadores, y el Partido Social Demócrata (PSD), representante de los intereses más conservadores ligados a la propiedad latifundista. El otro partido importante era la Unión Democrática Nacional (UDN), que defendía el liberalismo y se oponía a Vargas. El Partido Comunista, creado en 1922, fue declarado ilegal desde el fracaso del golpe de 1935, conocido como Intentona Comunista.

La caída de Vargas, en 1945, en la cima de la redemocratización de las estructuras de poder al final de la Segunda Guerra Mundial, fue acompañada de la expectativa de una ruptura de la hipertrofia del aparato estatal construido en el período 1930-1945. Con esa intención, la Asamblea Constituyente elaboró la nueva Constitución Federal, promulgada en 1946, de corte

claramente descentralizador. Se protegieron los derechos civiles y políticos, y los Estados de la Federación volvieron a tener autonomía para elegir a sus gobernadores. La autonomía financiera de esos entes subnacionales quedó a asegurada con la definición de una capacidad tributaria propia, además de las transferencias intergubernamentales.

Ese nuevo orden democrático se mantuvo hasta el golpe militar de 1964. Durante ese período, la difusión de las propuestas de la Cepal respaldó el creciente intervencionismo estatal en la economía brasileña. Después de un breve período de gobierno liberal, que llevó a la reaparición de la crisis cambiaria, el Estado retomó el control del flujo de divisas y demás instrumentos de política económica. Vargas volvió al poder en 1950, esta vez elegido por voto popular. En ese segundo gobierno, se crearon instituciones importantes que aun son pilares de la economía brasileña: el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y Petrobras, empresa estatal que tuvo el monopolio de la extracción del petróleo en el país desde su creación, en 1953, hasta 1997, cuando se promulgó la ley que abrió la prospección del petróleo a la iniciativa privada.

El gobierno desarrollista de Vargas hizo un diagnóstico de la economía brasileña que sirvió de base para formular el Plan de Metas, que ejecutó el gobierno posterior, el del presidente Juscelino Kubitschek (1956-61). Las 30 metas de ese plan tuvieron un alto grado de ejecución, y las más importantes fueron: la construcción de la nueva capital federal, Brasilia, y las inversiones en los sectores de transporte y energía (Lessa 1981). Se lo considera como un divisor de aguas en el proceso de desarrollo de la economía brasileña. Los críticos debitan a su cuenta la agudización del proceso inflacionario, como resultado del significativo aumento de los costos públicos para financiar parte de las inversiones y de la construcción de Brasilia, inaugurada apenas cuatro años después de la decisión de fundar la nueva capital. Los defensores destacan la importancia de la expansión de la frontera económica, con el inicio de la ocupación de la Región Centro-Oeste, seguida por la ocupación de la Región Norte. Además, la profundización de la industrialización, con la internalización del sector de máquinas y equipos y de la industria de bienes de consumo durable, impulsada por la industria automovilística, representó una fuerte maduración de la estructura industrial brasileña.

El modelo de industrialización por sustitución de importaciones tuvo gran éxito en cuanto al crecimiento del PIB, pero agravó los desequilibrios regionales. El principal beneficiario de esa industrialización fue el Estado de São Paulo, cuya participación en el PIB industrial del país era del 35,0% en 1930 y llegó al 58,1% en 1970, año del mayor grado de concentración espacial. Durante ese mismo período, el Estado de Pernambuco, localizado en la estanca-da Región del Nordeste, registró un descenso del 5,0% al 2,1%. Durante la



década de 1970 hubo una disminución del grado de concentración espacial, impulsada por las políticas federales encaminadas a superar los desequilibrios regionales. En las décadas de 1970 y 1980, el estancamiento de la economía industrial también ayudó a atenuar el desequilibrio regional. Aún así, en 2001, la participación de las regiones del nordeste y el sudeste en el PIB era del 13,1% y del 57,1%<sup>2</sup>, respectivamente, mientras que la participación del Estado de São Paulo equivalía al 33,4%.

Esa concentración espacial suscitó una reacción de otras regiones, en especial del nordeste, que llevó a la creación de superintendencias de desarrollo regional, inicialmente la del nordeste (la Sudene, en 1958); después, ya en el régimen militar, en otras regiones menos desarrolladas que eran fronteras económicas, el centro-oeste y el norte. También se instituyó el Fondo de Desarrollo Regional (constituido por el 3% del recaudo de los impuestos federales), destinado exclusivamente a los Estados de las tres regiones menos desarrolladas. En 1967 se creó la Superintendencia de la Zona Franca de Manaus (Suframa) para atraer inversiones industriales a la ciudad de Manaus, capital del Estado de Amazonas, en el extremo norte del país.

Como parte del proyecto de ocupación de la frontera Norte-Centro-Oeste, la Unión invirtió en la red de carreteras, proporcionando gran capilaridad al sistema vial; realizó proyectos de colonización privada y pública, y grandes proyectos de minería para exportación (Almeida 1994). Esas acciones fueron realizaciones directas del gobierno federal, apoyadas por él o realizadas indirectamente, a través de empresas públicas. Esas iniciativas contribuyeron al crecimiento de la economía de esas regiones, que se tradujo en un aumento de la participación de la Región Norte en el PIB, del 2,2% al 4,1%, entre 1970 y 1985. En 2001, ese porcentaje pasó al 4,8%, registrando un crecimiento menor en el período en el que el poder público perdió la capacidad para dirigir y financiar un proyecto nacional. La participación de la Región Centro-Oeste en el PIB aumentó del 3,9% al 6,0% entre 1970 1985, y llegó al 7,2% en 2001, lo que indica que el desarrollo privado tomó mayor impulso, sosteniendo la economía regional, puesto que se basó en complejos de agroexportaciones, muy dinámicos en las últimas décadas.

<sup>2</sup> PIB del Brasil a precios corrientes (IBGE, *Contas Regionais do Brasil*, 2001).

### **Distribución de competencias: estructura federativa centralizadora con avance en el desarrollo humano**

La estructura de las cargas tributarias guarda relación con el modelo de desarrollo vigente. Cuando la economía brasileña dependía de las exportaciones primarias y del abastecimiento externo de manufacturas, los principales impuestos eran los de las importaciones, de competencia del gobierno central, y los de las exportaciones, de competencia de los gobiernos estatales. Esa estructura de financiación del sector público estatal se traducía en una fuerte capacidad financiera de los Estados exportadores, y una falta de financiación de los demás Estados, que dependían de las transferencias del gobierno federal. Con el proceso de industrialización, los impuestos de circulación interna pasaron a ser los principales responsables de la financiación de los Estados, favoreciendo sobre todo a los que tenían mayor actividad industrial. Esos cambios estuvieron acompañados de un aumento de la carga tributaria, que pasó del 13,8% al 18,7% del PIB entre 1946 y 1958, y aumentó hasta cerca del 25% del PIB en los ochenta. En los noventa hubo una elevación continua y alcanzó el 30% al final de la década; en 2003 llegaba aproximadamente al 36% del PIB (WWW.stn.gggov.br 2003).

A comienzos de la década de 1960, las nuevas y mayores responsabilidades del Estado Desarrollista exigían reformas institucionales para adecuar el Estado a su capacidad de financiación. En un contexto democrático con estructura federativa es un enorme desafío político. No sólo era necesaria una reforma tributaria, sino que también se debatía un amplio conjunto de reformas, desde la reforma universitaria a la reforma del sistema financiero. Las Reformas de Base, como se las denominó entonces, sólo fueron aprobadas después de una nueva ruptura institucional, que inauguró el régimen militar (1964-1985) y llevó a que el país se hundiera en una nueva etapa de gobiernos autoritarios.

El régimen militar promovió una intensa modernización de las estructuras económicas, mediante de la inversión directa de su amplio sector productivo estatal o mediante el apoyo fiscal y crediticio a la iniciativa privada. Con el respaldo de la inversión pública, la economía brasileña retomó el crecimiento y tuvo un auge entre 1968 1973, cuando el país experimentó lo que se conoció como “milagro económico”, debido el elevado nivel de crecimiento del PIB, de alrededor del 11% anual en ese período. El país alcanzó la significativa marca de octavo PIB mundial, conquista asociada a la ejecución del proyecto geopolítico del régimen militar (Becker y Egler 1992). Un proyecto elaborado en el nivel nacional, en el que la inserción de cada ente de la Federación dependía de lo

que la Unión había reservado para él, sin que cupiesen proyectos estatales que contrariaran el diseño elaborado por la planificación del gobierno federal.

Ese papel fuertemente intervencionista del gobierno central sólo fue posible con las Reformas Campos-Bulhões, incluidas en el Programa de Acción Económica del Gobierno (PAEG) que se lanzó en noviembre de 1964, y cuyo nombre alude a los ministros de Planeación y de Hacienda. Su principal objetivo era controlar el proceso inflacionario y restablecer el desarrollo económico, interrumpido en los primeros años de esa década. Entre las principales características del PAEG destacamos la reforma tributaria, necesaria para fortalecer el recaudo, corregir las distorsiones de incidencia y mejorar la orientación de las inversiones privadas (Giambiagi y Além 1999).

Puesto que el gobierno central se convirtió en conductor del proyecto nacional-desarrollista, hubo fuerte centralización del recaudo tributario. En 1960, la Unión se apropiaba del 63,9% del recaudo propio, mientras que los Estados se quedaban con el 31,3%; en 1980, esos porcentajes pasaron, respectivamente, al 72,8% y al 24,0%. El aumento de la participación de la Unión es aún más evidente cuando se considera la elevación, en el mismo período, de la carga tributaria como proporción del PIB, que pasó del 17,4% al 22,4% (Rezende 2001). Además de perder participación en el recaudo propio, los Estados también perdieron el poder para definir el uso de las transferencias, debido al aumento de la participación de las transferencias negociadas, cuya financiación estaba respaldada por impuestos únicos, lo que implicaba que la Unión las transformaba en “dinero marcado”, es decir, las vinculaba previamente a los sectores definidos por la administración central. En ese contexto, los gobernadores dependían de la Unión para que se las atribuyeran al ejecutivo local y obtener los recursos para financiar sus gastos, lo que restringía su autonomía y comprometía la efectividad de la estructura federativa, que se mantenía formalmente.

Este nuevo autoritarismo difería del varguista, porque rompía con el populismo y se basaba en las políticas definidas por la tecnocracia. Desde la perspectiva de la economía, no hubo solución de continuidad, ya que el Estado profundizó su papel de conductor del proyecto de desarrollo nacional, acentuando lo que ya estaba en curso desde los años cincuenta. El régimen militar contó con el apoyo de parte de la población y aun hoy se lo considera parcialmente legítimo debido al avance de los derechos sociales. Se unificó el sistema de seguridad social para favorecer los trabajadores formales; hubo una gran ampliación del sistema de salud, que se tornó público para todos los trabajadores con cartera asignada; se adoptó una política y se creó una autoridad para ampliar la oferta de vivienda, y hubo un gran avance en el servicio de saneamiento, complementario de la política de vivienda.

Tales iniciativas se tradujeron en mejoras considerables de las condiciones de vida. Entre 1970 y 1980, el IDH del país pasó de 0,494, un bajo desarrollo humano, a 0,734, y el país se situó entre los de desarrollo humano medio. En 1995, el país llegó a un alto nivel de desarrollo humano. Así, esas décadas se pueden considerar “perdidas” en términos de desarrollo económico, pero no desde el punto de vista de las condiciones de vida en la perspectiva del IDH. Cabe destacar que –así como ocurre con los indicadores económicos– los indicadores de desarrollo humano son muy desiguales cuando observamos el país distribuido entre macrorregiones y Estados. El IDH de los Estados del nordeste reduce el promedio nacional, mientras que el del sudeste contribuye a elevar el promedio. Mientras que hubo avances en todas las regiones.

Tal avance, aunque insuficiente, mitigó los efectos de la acelerada urbanización de la población brasileña e introdujo una gran complejidad en el proceso de reproducción social de algunos de los espacios que se convertían en áreas metropolitanas. En 1970, la tasa de urbanización de la población era del 52%; en 1980, ascendió al 67% y llega a más del 80% en la actualidad. Esa intensa urbanización llevó al surgimiento de nuevas regiones metropolitanas en 1973. Y el número viene creciendo, particularmente después la Constitución de 1988, cuando los Estados adquirieron autonomía administrativa, que se ha traducido en la creación de varias nuevas regiones metropolitanas, localizadas en los Estados de las regiones Sudeste y Sur<sup>3</sup>, donde el dinamismo económico es más intenso.

### **Balance de poderes políticos y económicos entre esferas de gobierno**

Durante el régimen militar se suprimieron todos los partidos políticos y se suspendieron los derechos políticos de muchos de sus dirigentes. Se estableció el bipartidismo, constituido por la Alianza Renovadora Nacional (ARENA), que apoyaba al gobierno, y el Movimiento Democrático Brasileño (MDB), que abrigaba a todos los políticos de oposición al régimen que no tenían cancelados sus derechos políticos. En 1966 se realizaron elecciones directas para los gobiernos estatales, en las que se eligió a dos gobernadores del MDB, aunque sólo uno permaneció en el partido de oposición. Después de esa experiencia,

<sup>3</sup> Las primeras regiones metropolitanas fueron las de São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba, Porto Alegre, Belo Horizonte, Fortaleza, Salvador, Recife y Belém. Más recientemente se instituyeron las siguientes regiones metropolitanas: Vitória (capital del Estado de Espírito Santo); Baixada Santista y Campinas (em el Estado de São Paulo); Ipatinga (em el Estado de Minas Gerais); Londrina y Maringá (ambas en el Estado do Paraná); y Itajaí, Joinville, Criciúma y Tubarão (em el Estado de Santa Catarina).

los militares suspendieron las elecciones a los ejecutivos estatales, y pasaron a ser elegidos por las Asambleas Legislativas estatales, dominadas por diputados gobiernistas. Se mantuvieron las elecciones a los ejecutivos municipales, excepto en las capitales de los Estados y en los municipios “de interés para la seguridad nacional”, según una ley que daba poderes especiales a la Unión para nombrar a los alcaldes de esas localidades. Se mantuvieron las elecciones legislativas para diputados estatales, federales y senadores.

Las elecciones legislativas de 1974 registraron una victoria de la oposición que produjo una reacción del gobierno federal, el cual creó la figura del “senador biónico”: uno de los tres senadores de cada Estado no sería elegido por voto directo sino nombrado para el cargo. A partir de allí hubo una lenta y gradual pérdida de legitimidad del régimen, que además enfrentó la pérdida de dinamismo económico y, por tanto, de su capacidad para financiar proyectos que cooptaran el apoyo de los Estados. El gobierno del presidente Geisel (1974-1979) estuvo marcado por el auge de la planificación autoritaria y del proyecto de una nación industrializada y equilibrada espacialmente, pero también por la evolución hacia la redemocratización, cuya cúspide fue la Ley de Amnistía de 1979.

Enseguida desaparecieron los dos partidos existentes, los remanentes de ARENA se cobijaron en el PDS (Partido Democrático Social) y el MDB se transformó en PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño); surgió una escisión del antiguo MDB y aparecieron nuevos partidos de centro e izquierda, puesto que el bipartidismo dejó de ser una imposición legal. Los más importantes serían el PSDB (Partido de la Social Democracia Brasileña) y el PT (Partido de los Trabajadores), creado en 1980 como resultado de la organización de los trabajadores del movimiento huelguístico en el ABC paulista, en la región metropolitana de São Paulo<sup>4</sup>, donde se concentraba el proletariado brasileño.

Promulgada la amnistía, el retorno de los políticos a los que se habían cancelado sus derechos políticos contribuyó a la erosión de la legitimidad del régimen. En 1982, los Estados recobraron la autonomía política, con las elecciones directas a los gobiernos estatales. Los partidos de oposición al régimen militar conquistaron 10 de los 22 gobiernos estatales, uno de ellos por un exilado político de la primera hora del Golpe de 1964: Leonel Brizola, ex gobernador del Estado de Rio Grande do Sul y cuñado del presidente João Goulart, depuesto en marzo de 1964.

<sup>4</sup> Este término se refiere a las iniciales de los nombres de las ciudades de Santo André, São Bernardo e São Caetano.

Cuatro años después, sólo uno de los 23 gobernadores elegidos pertenecía a un partido oriundo de la antigua ARENA; Los demás pertenecían al PMDB. Sin embargo, esto no significó el repudio al régimen militar, puesto que hubo intensos cambios de partido, permitidos por la legislación electoral, además de que, en febrero de 1986, se implementó el primer plan importante de control de la inflación, el Plan Cruzado, que congeló los precios después de conceder un reajuste salarial a los trabajadores, lo que llevó a un aumento del ingreso real de la población. Ese plan no logró estabilizar los precios y, un mes después de las elecciones, se suprimió la congelación debido al desabastecimiento resultante.

El régimen militar se agotó en 1985, después de un intenso movimiento popular en favor de la enmienda que restablecía las elecciones directas para presidente, que al final fue derrotada por un pequeño margen de votos en el Congreso. En ese contexto, muchos políticos cambiaron de partido para ajustarse al nuevo escenario, en el que los militares habían perdido el control de la situación política. Aún así, el Congreso eligió como presidente a un antiguo militante de la oposición al régimen militar: Tancredo Neves, entonces gobernador del Estado de Minas Gerais. En la víspera de asumir la Presidencia, Tancredo Neves tuvo una cirugía de emergencia, de la que no saldría vivo. Este fue un enorme trauma para el país, que no cuestionó la posesión del Vicepresidente, José Sarney, importante prócer de ARENA trasladado al PMDB, que, con el fin del bipartidarismo, asumió una posición centrista. La casi unánime victoria del PMDB en las elecciones de gobernadores en 1986 no se puede entender sin considerar ese contexto.

La Nueva República, como se llamó al retorno de los gobiernos civiles a partir de 1985, estuvo acompañada de grandes expectativas de ampliación de la ciudadanía y de mejores condiciones de vida. El optimismo entonces vigente traía implícita la idea de que la reconquista de los derechos civiles y políticos sería preludio del aumento de los derechos sociales, con la universalización de esos derechos, lo que implicaba el establecimiento de un Estado de Bienestar Social. Además, la conquista de la autonomía política por los gobiernos estatales traía la esperanza de que los intereses regionales finalmente fuesen atendidos. Sin embargo, el aumento de los gastos públicos necesarios para satisfacer esas expectativas estaba limitado por el proceso inflacionario, cuya solución pasaba por el difícil ajuste fiscal del sector público.

La necesidad de un ajuste fiscal se reconoció desde 1982, cuando la crisis de la deuda externa llevó el país a negociar el apoyo del FMI. Sin embargo, ese ajuste no se logró pues había fuerzas sociales y políticas poderosas que lo hacían muy difícil. El retorno de los gobiernos civiles haría aún más difíciles las condiciones propicias para el ajuste.

Desde la reforma tributaria centralista de 1967, disminuyó significativamente la participación del ahorro fiscal en la financiación de los gastos estatales, y se amplió la participación de los bancos, órganos y agencias oficiales federales. Como resultado, se redujo la participación de la Administración Directa y se amplió la de la Administración Indirecta, mucho más difícil de controlar. Ésa fue una herencia del gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1961) que adoptaron los gobiernos militares, con el fin de aumentar la flexibilidad del sector público.

Los bancos estatales se utilizaron intensamente para hacer operaciones de anticipos de ingresos presupuestales y también se utilizaron las empresas públicas estatales para operaciones de crédito. En 1981, esas empresas sumaban 481 unidades, la mayor parte distribuida entre los sectores de energía eléctrica (52%), servicios públicos (agua, acueducto, gas y limpieza urbana) (18,2%) y transportes (14,7%) (Lopreato 2002). Por no operar con la lógica empresarial y su autofinanciación era deficiente, lo que se agravó con los gastos financieros asumidos para financiar al Estado. Las elecciones de 1982 y 1986 fueron momentos en los que se acentuó el desajuste fiscal, haciendo más evidente la necesidad de una solución estructural para enfrentar las causas de los desequilibrios fiscales de los gobiernos estatales.

El crecimiento de la deuda del sector público era difícil de controlar, porque la Unión y los Estados se negaban a recortar sus gastos. En un contexto inflacionario, esa resistencia se podía escamotear utilizando la estrategia de aceptar las demandas de inversiones, incluyéndolas en la ley del presupuesto. Como en Brasil el presupuesto tiene apenas el carácter de autorización y no obliga al gobierno a realizar efectivamente el gasto, el “ajuste” se podía hacer retrasando la liberación de los recursos, sin corregirlos monetariamente, o simplemente dejando de ejecutar parte del presupuesto. Esa estrategia transformó el presupuesto en “pieza de ficción”, como lo denominó la prensa. Dejó, por tanto, de ser un instrumento de control del sector público.

Los gobiernos estatales, cuya autonomía financiera quedó muy comprometida con la reforma tributaria de 1967, utilizaron todas las estrategias de reacción contra el centralismo de la Unión. En esa situación contribuían a agravar el desajuste fiscal del sector público al comprometerse con un endeudamiento creciente y, cuando no conseguían refinanciar la deuda, la transferían a la Unión, el garante ante los acreedores<sup>5</sup>. Se tomaron varias medidas para controlar la expansión de esas deudas, haciéndolas depender de la

<sup>5</sup> En la renegociación de las deudas estatales de 1997 y 1998, el Tesoro Nacional asumió un total de 85.965 billones de reis de deudas estatales, lo que correspondía, en julio de 1998, al 34,3% de la deuda interna del país (Mendes 1998).

autorización del Senado Federal que, muchas veces presionado por aliados políticos, concedía la autorización solicitada. Frente a la evidencia del crecimiento del volumen de las deudas, los gobiernos estatales argumentaban que ese aumento era el resultado de la manipulación de los principales instrumentos de política macroeconómica, de responsabilidad del gobierno federal.

En 1987, el Estado agotó su capacidad financiera y en febrero declaró la moratoria de su deuda externa. La crisis subsiguiente mostró claramente la fragilidad económica del país, acosado por la reanudación de un intenso proceso inflacionario. Como resultado, hubo un significativo aumento de la deuda pública interna, y los inversionistas exigieron la reducción del plazo de financiación al gobierno. Las operaciones *overnight* de mercado abierto llegaron a abarcar incluso los depósitos en cuenta corriente del sistema bancario. El concepto de liquidez monetaria se extendió ampliamente, lo que comprometió la efectividad de la política monetaria.

Si en el *frente* económico, el escenario reclamaba por la centralización y el control del sector público, el *frente* político iba en dirección contraria, en favor de la descentralización y de una mayor autonomía de las instancias subnacionales de gobierno, *pari passu* con la redemocratización del país. Las elecciones de 1986, en las que casi todos los gobernadores elegidos eran del PMDB, definieron también a los diputados que elaboraron la nueva Constitución Federal, promulgada en octubre de 1988, que fue el marco legal de un nuevo orden social, político y económico del país y consagró un federalismo tripartito inédito, en el que los municipios se consideran entes federativos, a semejanza de Estados, del Distrito Federal y de la Unión.

#### REDEMOCRATIZACIÓN: DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA Y ADMINISTRATIVA

La transformación de los municipios en entes federativos, asociada a la expansión de los derechos de ciudadanía, con nuevos derechos sociales y la introducción de derechos difusos, tornó más compleja la administración pública y representó un gasto más elevado en la prestación de los servicios que se consideran derechos universales del ciudadano brasileño. Los economistas identificados con la defensa del ajuste fiscal protestaron en el momento en que entró en vigor la Ley Mayor; el ministro de Hacienda la denunció como instrumento de ingobernabilidad; el ministro de Planificación clamó por una “operación desmonte” de la transferencia de responsabilidades del gobierno federal a las instancias estatales y municipales de poder. Otros consideraban positivo el empoderamiento de los actores locales y la pedagogía de la participación popular, capaz de transformar y superar la relación de “



estadanía” –aquella en la que la población no conquista derechos sociales sino que el Estado los concede– y fortalecer la ciudadanía (Carvalho 2001).

### **Estructura federativa y sistema político**

La estructura federativa pactada por los constituyentes de 1988 concedió mayor autonomía a los entes subnacionales de gobierno, pero en realidad fortaleció mucho más a los municipios que a los Estados. Los ingresos estatales aumentaron en menor proporción que los de las alcaldías, que, además, no tenían un gran compromiso con los gastos financieros, situación muy diferente a la de los gobiernos estatales. Entre 1960 y 2003, los Estados ampliaron su recaudo propio en un 71,8%, mientras que los ingresos disponibles aumentaron el 49,7%<sup>6</sup>. En ese mismo período, para los porcentajes de los municipios fueron respectivamente del 103,8% y del 420,9% (Affonso 2004).

La descentralización se identificó con la “municipalización” de las obligaciones del Estado, presentándose una gran transferencia de responsabilidad a los municipios en la ejecución de las políticas, dejando a los Estados funciones mal definidas que, no obstante debían ser “cooperativas” con los demás entes de la Federación. Mientras que el ambiente de redemocratización arrojaba a los gobiernos estatales a una lucha por mayor expresión política, lo que les exigía mayor autonomía financiera.

Sin que se hubiese realizado una reforma política, se mantuvieron y ampliaron las prácticas de los Estados de endeudarse y transferir responsabilidades a la Unión (vigentes antes de 1988)<sup>7</sup>, porque, desde la redemocratización, el presupuesto público no sólo era evaluado por el Congreso Nacional sino enmendado por los parlamentarios, lo que confirió poder a los diputados en la negociación de intereses en los proyectos de la Unión. Los diputados

<sup>6</sup> Los ingresos disponibles son iguales a los ingresos propios más o menos las transferencias intergubernamentales. La Unión transfiere ingresos recaudados a los Estados y municipios; los Estados transfieren parte de sus ingresos a los municipios.

<sup>7</sup> La legislación política brasileña promueve la individualización del discurso político en detrimento de comportamientos más comprometidos con los principios político-partidistas por diversos motivos, entre los que cabe destacar: a) un sistema de elección proporcional en el que el elector escoge un candidato único y, definido el número de vacantes que conquista cada partido, los que reciben más votos ocupan esas vacantes; b) los políticos en ejercicio del mandato tienen prioridad para presentarse a la reelección; c) la legislación permite que los partidos presenten gran cantidad de candidatos a los cargos proporcionales; d) no hay mecanismos que obliguen a los parlamentarios a seguir las determinaciones de la jefatura del partido; e) no se exige un porcentaje mínimo de votación nacional para que un partido tenga derecho a una curul en el Congreso, lo que incentiva la creación de muchos partidos (Mainwaring 1991, citado en Mendes 1998).

pasaron a utilizar, como moneda de cambio, enmiendas de gastos relacionados con los intereses locales, a través de las cuales se presentaban a su electorado. En un contexto de poco compromiso de los partidos políticos con la orientación de las políticas públicas, esas prácticas convertían a los gobernadores en elementos de ligazón en la negociación que involucraba al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, lo que les permitía ganar apoyo para nuevas operaciones de crédito o transferir a la Unión parte de sus deudas.

Otra contribución importante de la Constitución Federal de 1988 al comportamiento oportunista de los políticos fue la mayor facilidad de emancipación de los distritos de la condición de municipios, lo que les garantizaba ingresos de transferencias sin que se alterara el valor del total de recursos transferidos. Ese fue el principal motivo para que el número de municipios pasar de 3.941 en 1980 a 5.561 en 2000. Sin embargo, este análisis subestima la renovación de las élites locales y la redistribución de recursos en favor de los nuevos municipios que, manteniendo la condición de distritos, poco o nada recibían del Fondo de Participación de los Municipios, debido a que los alcaldes tendían a distribuir esos recursos en las sedes municipales.

Por tanto, la estructura política, en vez de fomentar el compromiso parlamentario con los principios de las políticas públicas, convertía al Congreso Nacional en un “balcón de negocios”, como la prensa denomina a las negociaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Así, el desafío que enfrentaba el sector público consistía en mantener el régimen democrático, someterse a la estructura federativa tripartita del país y, al mismo tiempo, recuperar la capacidad de inversión del Estado Nacional, lo que exigía enfrentar el desafío del ajuste fiscal. La premisa para lograr ese objetivo era renegociar la deuda que los Estados y los municipios habían transferido a la Unión, poniendo fin a lo que los economistas llamaban “restricción débil”, es decir, la situación en la que los gobiernos subnacionales gastaban más de lo que permitía su capacidad financiera porque contaban con el auxilio, en última instancia, del gobierno federal, presionado por el comportamiento oportunista de los gobiernos estatales y municipales (Mendes 1998).

Ese desafío sólo podía ser enfrentado por un gobierno central políticamente fuerte, lo que ocurrió durante los dos mandatos del Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Desde el comienzo de su gobierno, se iniciaron varias reformas constitucionales, entre las que cabe mencionar la reforma administrativa, la de la seguridad social y la tributaria, aunque no hayan tenido un éxito homogéneo ni total; pero se tuvo éxito en el proceso de estabilización monetaria, mediante el Plan Real. Su gobierno profundizó la descentralización de las políticas sociales que debían ejecutar los gobiernos municipales y promovió el control de las finanzas de los Estados, mediante tres estrategias principales: a) el

retiro del Estado de la actividad financiera, con la privatización de los bancos estatales; b) la creación de una línea de crédito en el BNDES para hacer anticipos sobre los ingresos de las futuras operaciones de ventas de activos públicos – privatización del sector productivo estatal; y c) la renegociación de las deudas estatales entre los Estados y la Unión (Lopreato 2002).

Además, durante el Gobierno de Cardoso se empezó a modificar el pacto federativo de 1988, mediante cambios constitucionales que afectaban negativamente la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales (Penalva y Mattos 2004). Entre las más de cuarenta enmiendas constitucionales aprobadas, destacamos la que creó las Desvinculaciones de los Ingresos de la Unión (DIU)<sup>8</sup>. Mediante este instrumento, la Unión puede disponer libremente del 20% de su presupuesto, reteniendo incluso la parte equivalente de lo que debía transferir a los Estados y municipios. La Unión alegaba que terminaba transfiriendo ese valor a los entes subnacionales. Aunque eso fuese verdad, los Estados y municipios perdieron autonomía para deliberar sobre el uso de los recursos que la Constitución Federal les aseguró para que disfrutaran de autonomía financiera.

Otra innovación legislativa del Gobierno de Cardoso fue la entrada en vigencia de la Ley de Responsabilidad Fiscal, verdadera minirreforma constitucional, que sometía todas las esferas de gobierno a la transparencia de los controles incluidos en el ámbito de esa ley (Santos 2002).

La Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) estableció principios y reglas para una gestión fiscal responsable en las tres esferas de gobierno del país. La fiscalización del cumplimiento de esa ley corresponde a los Poderes Legislativos respectivos y comienza con el dictamen previo que emiten sus Tribunales de Cuentas. La ley fijó límites al gasto público en personal, volvió obligatoria la emisión de informes fiscales detallados de los gastos y las fuentes de ingreso y fortaleció el papel de la Ley de Directrices Presupuestales como verdadero instrumento de planificación y orientador de la elaboración de la Ley del Presupuesto anual. No se puede efectuar ningún gasto que no esté previamente incluido en la ley de presupuesto, y no se debe permitir ninguna cesión fiscal sin una contrapartida en el rubro de gastos o indicación de la fuente de ingresos alternativa.

<sup>8</sup> En 1994 se creó el Fondo Social de Emergencia, y se permitió que la Unión retuviera el 20% de su presupuesto y decidiera libremente su distribución durante dos años. La Enmienda Constitucional 10, de 1996, prorrogó ese fondo por más de dos años, rebautizándolo –más apropiadamente– como Fondo de Estabilización Fiscal, y prorrogándolo por otros dos años, hasta que, en 2000, se transformó en Desvinculaciones de los Ingresos de la Unión. El último cambio constitucional referente al orden tributario, en diciembre de 2003, prorrogó las DRI hasta 2007.

La LRF tiene un fuerte componente de inducción a la transparencia y a la responsabilidad en el manejo de los recursos públicos. Así, el incumplimiento del plazo para enviar las cuentas a la Unión o para publicar los informes ocasiona el bloqueo de todas las transferencias voluntarias y la prohibición de cualquier contratación de operaciones de crédito. La excepción a esa regla son las operaciones de crédito destinadas a refinanciar el principal actualizado de la deuda mobiliaria, criticada por los alcaldes de los municipios más populosos, que efectivamente más sufren los rigores de la ley. Según ellos, no se justifica dar prioridad a la refinanciación de las deudas en detrimento de la realización de inversiones que mejoren las condiciones de vida de la población de esas ciudades, que por presentar las mayores tasas de dinamismo demográfico son las que más sienten las presiones de la demanda de mayores gastos.

Además del estricto control de los gastos, la LRF creó incentivos para elevar los ingresos municipales propios, estableciendo techos al gasto de personal calculados como porcentajes del ingreso corriente líquido y obligando a cada alcaldía a establecer y efectuar una provisión de recaudo de todos los tributos de su competencia. El incumplimiento de las disposiciones legales ocasiona el bloqueo de las transferencias voluntarias.

Cabe mencionar una última disposición de la LRF, que introduce la obligatoriedad de la participación popular en la elaboración de la ley de presupuesto. Aunque se puede cuestionar el modo como se ha hecho efectiva tal participación, constituye un nuevo mecanismo que puede contribuir a superar la cultura de la “estadanía” y, al mismo tiempo, a la ampliación de la “ciudadanía”, porque tiene voz activa en la definición de las acciones prioritarias y en la asignación de los siempre escasos recursos fiscales.

Desde el inicio del gobierno de Lula (2003-2007), los Estados, más que los municipios, han aumentando su participación en la definición de las políticas públicas. Una de sus más insistentes reivindicaciones es el tratamiento diferenciado para los Estados que cumplan las metas fiscales, premiándolos con recursos que se destinen al cumplimiento de metas sociales, definidas por una posible “Ley de Responsabilidad Social”.

La privatización del sector productivo estatal y la descentralización de las responsabilidades del sector público son caras de una misma moneda: la reforma del Estado. Una reforma que ajusta el papel que el Estado Nacional cumple en el orden económico cada vez más interdependiente del ámbito mundial. Al mismo tiempo, como característica de una sociedad cada vez más urbanizada, surgen nuevas expectativas de ciudadanía que plantean mayores desafíos financieros al poder público. Desafíos que se extienden a la administración de la provisión de esos derechos, lo que requiere una adecuada coordinación entre las esferas de gobierno, que debe enmarcarse dentro

del orden institucional vigente, en el que se debe respetar la autonomía de los gobiernos estatales y municipales.

### **Estados y municipios en la estructura federativa brasileña**

La Constitución Federal establece el sistema de distribución de competencias legislativas, administrativas y tributarias entre los entes federativos; ese sistema emana de la concepción de autonomía de cada una de las entidades de la Federación. El principio general que determina la distribución de competencias entre las entidades que componen el Estado Federal es el de la “predominancia del interés”, que se manifiesta en la afirmación de que a la Unión le corresponden los asuntos de “interés general”, a los Estados los asuntos de “interés regional predominante” y, a los municipios, los “asuntos de interés local”.

Con base en ese principio general, la Constitución establece las reglas para la división de las competencias administrativas y legislativas, definiendo las reservas de campos específicos. A la Unión le concede competencias exclusivas y comunes, conforme los puedes enumerados en los Artículos 21 y 22; a los Estados les atribuye los poderes remanentes previstos en el Art. 25, párrafo 1; a los municipios les transfiere los poderes que enumera el Art. 30. La Constitución prevé además la posibilidad de delegar la competencia legislativa por medio de la Ley Complementaria que autorice a los Estados a legislar sobre cuestiones específicas de los asuntos de capacidad exclusiva de la Unión (Art. 22, párrafo único).

Según Machado (1995)<sup>9</sup>, las constituciones federales de Brasil establecieron el régimen de distribución vertical de competencias, que distribuye un asunto legislativo idéntico entre la Unión y los demás entes federativos, estableciendo un verdadero “condominio legislativo”, consonante con las reglas institucionales de convivencia. Esa distribución vertical condujo a la técnica de la legislación federal fundamental, de normas generales y de directrices esenciales, en la que la legislación federal revela las líneas esenciales, mientras que la legislación local busca complementar y particularizar las normas, de manera similar a la *Rahmengesetz* de los alemanes, a la *Legge-cornice* de los italianos o a la *Loi de cadre*, de los franceses.

Los Estados siempre fueron considerados entes federativos desde la primera Constitución Republicana de 1891. Desde entonces, han alternado mayor

<sup>9</sup> Citado en Jardim (2004).

autonomía (en los períodos de 1891-1930 y 1946-1964) y mayor centralismo (en los períodos de 1930-1945 y 1964-1985). Desde la redemocratización de 1985 gozan de amplia autonomía, lo que les confiere mayor expresión política y económica.

Los municipios sólo se convirtieron en entes federativos con la Constitución Federal de 1988, que les dio competencia tributaria propia y no sólo capacidad tributaria delegada por el gobierno estatal. Se trata de una situación inédita, única entre los Estados federativos, que proporciona a los municipios brasileños el disfrute de una amplia gama de autonomía, no sólo administrativa, política y legislativa, sino también financiera.

A los Estados les corresponde el ejercicio de una competencia legislativa plena en caso de que no exista una legislación federal sobre normas generales. Las competencias exclusivas explícitas en la Constitución Federal son el derecho a explotar, directamente o mediante concesión, los servicios locales de gas por conexión y a establecer regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones, formadas por agrupaciones de municipios limítrofes.

Las responsabilidades de competencia de los municipios que están explícitas en la Constitución Federal son: a) organizar y prestar, directamente o mediante concesión o permiso, los servicios de interés local y los servicios de transporte colectivo; b) mantener y ejecutar, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y de los Estados, los programas de educación preescolar y de enseñanza fundamental y los servicios de salud; c) constituir, según disponga la ley municipal, el servicio de vigilancia municipal.

Mucho más numerosas son las responsabilidades compartidas con los ámbitos federal y estatal del gobierno, que incluyen: a) cuidar de la salud y la asistencia pública, de la protección y la garantía a las personas con deficiencias; b) proteger los documentos, las obras y otros bienes de valor histórico, artístico y cultural, los monumentos, los paisajes naturales notables y los sitios arqueológicos; c) proporcionar los medios de acceso a la cultura, a la educación y a la ciencia; d) proteger el medio ambiente y combatir la contaminación en cualquiera de sus formas; e) preservar los bosques, la fauna y la flora; f) fomentar la producción agropecuaria y organizar el abastecimiento de alimentos; g) promover programas de construcción de vivienda y de mejora de las condiciones habitacionales; h) promover programas de saneamiento básico; i) combatir las causas de la pobreza y los factores de marginalización, buscando la integración social de los sectores desfavorecidos; y j) establecer e implantar la política de educación para la seguridad del tránsito.

Los constituyentes establecieron las capacidades tributarias de cada esfera del gobierno conforme al diseño federal pactado en 1988. A los Estados les

corresponde establecer impuestos sobre transmisión *causa mortis* y donación de bienes o derechos; las operaciones relacionadas con la circulación de mercaderías y la prestación de servicios de transporte interestatal e intermunicipal y de comunicación, además de las operaciones y las prestaciones que se originen en el exterior; y la propiedad de vehículos automotores (Art. 155). Los ingresos estatales incluyen las transferencias federales: el 21,5% de los impuestos, a título del Fondo de Participación de los Estados (recaudo del impuesto de renta y del impuesto de productos industriales) y el 10% del impuesto de productos industriales, en proporción al valor de las exportaciones de cada Estado o del Distrito Federal (Art. 159). En 1993 se modificó la legislación del ICMS para incluir los servicios de transporte y comunicaciones, lo que aumentó el recaudo de ese impuesto y mitigó la crisis de las finanzas estatales, que, como ya se mencionó, vienen experimentando un penoso ajuste fiscal desde que el gobierno federal dejó de asumir la deuda que los Estados no podían honrar.

A los municipios les compete la tributación de la propiedad predial y territorial urbana, la transmisión *inter vivos* de bienes inmuebles y los servicios de cualquier naturaleza. A los impuestos se añaden las tasas y contribuciones de las mejoras para formar el recaudo tributario propio municipal (Art. 156). Además, los municipios reciben los ingresos de las transferencias obligatorias de la Unión: a) 22,5% a título del Fondo de Participación de los Municipios; b) 50% del producto del recaudo del Impuesto Territorial Rural; y de los Estados: a) 25% del recaudo del Impuesto sobre Operaciones Relativas a la Circulación de Mercaderías y Prestación de Servicios (ICMS); b) 50% del Impuesto sobre Propiedad de Vehículos Automotores. Como complemento de los ingresos municipales, los municipios reciben transferencias voluntarias, en las que se incluyen los convenios y la participación en fondos sectoriales, como el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (Fundef) y el Sistema Único de Salud (SUS), los dos programas descentralizados de mayor alcance social y de mayor capilaridad.

Además de la elevación del municipio a ente de la Federación, que promovió la descentralización de las políticas públicas, la Constitución Federal amplió la agenda de esas políticas extendiendo significativamente la gama de derechos sociales y laborales. Según el Art. 6, “son derechos sociales la educación, la salud, el trabajo, la vivienda, el ocio, la seguridad, la seguridad social, la protección de la maternidad y de la infancia, la asistencia a los desamparados”, a la manera de esa Constitución, que presupone el principio de la universalidad en el cumplimiento de esos derechos. La gran innovación fue el tratamiento de la salud y de la vivienda como derechos universales, aunque sólo el primero haya tenido una legislación complementaria que crea una estructura

sostenible para implementar las políticas de salud. El Art. 7 se refiere a los derechos de los trabajadores urbanos y rurales con mayor amplitud. En ese nuevo contexto institucional, se estructuró el sistema de financiación de las políticas sociales en Brasil, como se indica a continuación:

- ✘ Seguridad Social: responsabilidad del gobierno federal. Formas de financiación: contribuciones sociales sobre los salarios, la facturación, las ganancias; recursos de concursos de pronósticos e ingresos generales de la Unión;
- ✘ Salud: responsabilidad del gobierno federal, los Estados y los municipios. Formas de financiación: contribuciones sociales; ingresos generales de la Unión; vinculación mínima de los recursos de los presupuestos de los Estados (15%) y de los municipios (12%);
- ✘ Asistencia Social: responsabilidad del gobierno federal, los Estados y los municipios. Formas de financiación: contribuciones sociales; ingresos generales de la Unión; recursos de los presupuestos de los Estados y municipios;
- ✘ Seguro de desempleo: responsabilidad del gobierno federal, a través del Ministerio del Trabajo. Formas de financiación: Fondo de Amparo al Trabajador; contribución sobre la facturación (Pis/Pasep) y retorno de las aplicaciones;
- ✘ Educación: responsabilidad del gobierno federal, los Estados y los municipios. Formas de financiación: vinculación mínima de los ingresos de impuestos de la Unión (18%), de los Estados y municipios (25%); contribución sobre los salarios, a cargo del empleador (salario-educación);
- ✘ Habitación: responsabilidad del gobierno federal, los Estados y los municipios. Formas de financiación: contribuciones sobre los salarios, a cargo del empleador (FGTS); recursos de los presupuestos de la Unión, los Estados y los municipios.

Además de esas políticas sociales, y en función del aumento de la violencia, la seguridad pública viene cobrando gran importancia, especialmente en los grandes centros urbanos. La seguridad es un derecho social y los Estados son responsables de proporcionarla. Aunque hay evidencia de que uno de los principales elementos que provocan el recrudecimiento de la violencia es el tráfico de drogas, cuyo control está fuera del alcance de un solo Estado. Un enfoque adecuado para controlar la inseguridad pública involucra la necesidad de coordinación entre gobiernos estatales y aun entre Estados Nacionales. A causa de ello, el gobierno federal instituyó el Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP), previendo la participación de la financiación federal en las acciones



de los gobiernos estatales que adhieran al programa, que aún está en una etapa incipiente.

Los avances en la descentralización de las políticas públicas no sólo dependen de la autonomía financiera sino también de cuestiones relativas a la acción política. Según Arretche (2000), varios atributos influyen en el resultado de la transferencia de la responsabilidad de las políticas de la Unión a los ámbitos subnacionales de poder: la capacitación técnica del personal de los niveles locales de gobierno; la herencias de las políticas anteriores; las normas constitucionales que reglamentan la oferta de bienes y servicios y la ingeniería operacional inherente a su prestación; el carácter de las relaciones entre el Estado y la sociedad, además de las relaciones entre las diversas esferas del gobierno.

Considerando todos esos factores, la autora trató de responder si el proceso de descentralización en curso en el país fue dirigido por el proyecto del gobierno federal o, por el contrario, obedeció a la incapacidad financiera y política de la Unión, lo que habría provocado la gran diversidad de diseños institucionales que ha asumido la descentralización en Brasil. El resultado que encontró apunta a la hipótesis de la dirección de la Unión en las políticas que recibieron tratamiento prioritario, como fue el caso del SUS y del creación del Fundef. Cuando no se estableció esa prioridad, la descentralización dependió del compromiso de los gobiernos estatales para implementarla, lo que explicaría por qué algunos Estados de la misma región, desarrollada o estancada, mostraron resultados tan diferentes, hasta el punto de que los “campeones” en el proceso de descentralización han sido los Estados de Paraná y de Ceará, localizados en las regiones Sur y Nordeste, respectivamente.

Debido a que Brasil es un Estado federativo, no se puede imponer una política de descentralización, a no ser en una legislación federal, sin menoscabar la autonomía de los entes subnacionales. Por tanto, su adhesión a las políticas descentralizadas depende, como afirma la autora, de un cálculo en el que se consideran, por un lado, los costos y beneficios derivados de la decisión de asumir la gestión de una política dada y, por otro, los recursos fiscales y administrativos propios de los que dispone cada administración para desempeñar esa tarea. En un país marcado por la diversidad social, económica y política, no es posible adoptar la descentralización con la misma amplitud y resultados en todas las regiones del país, ni en todos los municipios de un Estado.

La salud y la enseñanza fundamental son casos aparte en el proceso de descentralización, pues se diseñaron políticas nacionales de prestación universal de esos servicios en un régimen de cooperación entre los tres niveles del gobierno. La financiación de esas políticas fue compartida, aunque con un mayor aporte de recursos de la Unión, en el caso de la salud, y de los Estados

en el caso de la enseñanza fundamental (Santos y Gama 2004). La prestación de esos servicios quedó a cargo de los municipios, que también participan en su financiación: el 15% de sus ingresos disponibles para salud y el 25% para educación, conforme a la disposición constitucional. Son los dos casos de mayor avance, y de alcance nacional, de las políticas públicas descentralizadas, éxito que se refleja en el avance del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de las regiones económicamente más atrasadas, sobre todo en la última década.

Esos dos sectores incorporan recursos diferentes e ingenierías operacionales distintas. En la enseñanza fundamental, las necesidades técnicas son simples y la oferta del servicio depende básicamente de la existencia de maestros de primaria para atender a una clientela constituida, en el límite, por la población municipal. Los servicios de acceso a la salud dependen de la oferta de profesionales de la salud, equipos sofisticados y establecimientos, lo que requiere inversiones más significativas. Los servicios de mayor complejidad tecnológica y de capacitación médica sólo se justifican si la clientela que se va a atender es elevada, lo que hace imposible que estén disponibles en la mayor parte de la red urbana brasileña, salvo en los municipios de alta población. En ese sentido, la distribución de los servicios de salud no obedece a los mismos criterios de la oferta de los servicios de enseñanza fundamental, lo que ha llevado a nuevas formas de cooperación entre los municipios, a la formación de redes horizontales, para compartir la financiación de servicios que atiendan a la población de los municipios miembros de esas redes, llamadas a “consorcios municipales”. En 2001, había pequeño un número de municipios en las redes federativas horizontales para atender el conjunto de otros servicios, pero en el caso de los consorcios de salud, movilizaban a cerca de 1.600 municipios, alrededor del 30% de los municipios brasileños (IBGE 2001).

Además, la creación de redes federativas horizontales de salud está siendo afectada positivamente en función de la última Norma Operacional Básica del Ministerio de Salud (NOB 2001), que instituyó la regionalización de la atención de los servicios salud. A partir de ella, los Estados quedaron obligados a elaborar sus planes de salud, identificando los municipios-polo, es decir, los que cuentan con capacidad técnica y humana para ofrecer servicios de mayor complejidad para atender a una clientela que sobrepasa las fronteras municipales y se extiende a los municipios vecinos. Al ofrecer una dotación presupuestaria adicional a esos municipios-polo, siempre que presten los servicios a la población de los municipios de su región, el gobierno federal estableció un procedimiento que estimula la adhesión de los municipios a su política de regionalización y lleva a la formación de un mayor número de consorcios municipales. Ese parece ser el diseño institucional más exitoso para viabilizar la descentralización de las políticas sociales que implican inversiones considerables e indivisibilidades técnicas insuperables para la

mayor parte de los municipios de la red urbana brasileña, como el tratamiento de cuencas hidrográficas o de saneamiento.

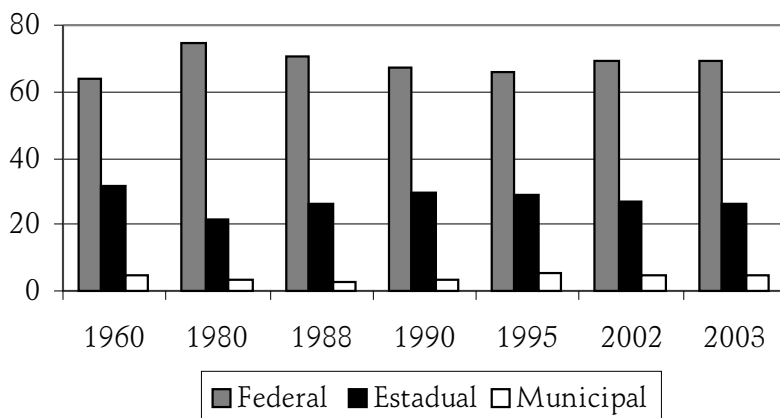
### **Descentralización y autonomía financiera**

La condición necesaria pero no suficiente para el éxito de cualquier política descentralizada es la existencia de recursos para financiarla. En los primeros años posteriores a la entrada en vigor de la Constitución Federal, el aumento de los ingresos municipales dependió del aumento de los ingresos de transferencias, pero desde mediados de la década de 1990 los municipios han intensificado el esfuerzo propio para mejorar su administración tributaria, lo que ha resultado en un aumento de los ingresos tributarios. La evidencia de ese incremento de las finanzas municipales se utiliza para respaldar la tesis de que la descentralización ha sido un proceso exitoso en el país. No obstante, sólo los municipios más populosos tienen una amplia base económica que les permite recaudar los recursos propios necesarios para disfrutar de un nivel mínimo adecuado de autonomía financiera.

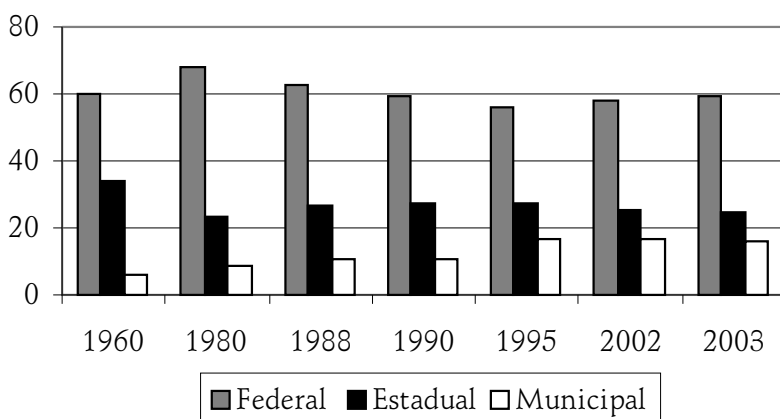
A mediados de 2003, los ingresos propios de los municipios brasileños equivalían al 35,4% de los ingresos presupuestales. Ese porcentaje era superior al 40% en los municipios de más de 300 mil habitantes, y de más del 50% en los de más de 1 millón de habitantes. En los municipios con población una inferior a 50 mil habitantes, los ingresos tributarios propios no llegaban al 16% de sus ingresos y, por tanto, eran mucho más significativas las transferencias, de las que las “voluntarias” del SUS y el Fundef correspondían al 20%. Ese resultado obedece al hecho de que los tributos municipales son de carácter eminentemente urbano, mientras que la mayoría de los municipios brasileños tiene una base económica rural. En esas condiciones, la descentralización asociada a la autonomía financiera se encuentra únicamente en las poco numerosas ciudades de mayor volumen de población –aproximadamente el 5% del número total de municipios–, gran parte de los cuales se localizan en las regiones económicamente más dinámicas (Sudeste y Sur).

La Unión, los Estados y los municipios tienen diferentes capacidades tributarias y, naturalmente, distintas responsabilidades en la financiación de las políticas públicas. En 2002, la participación porcentual de esas tres esferas de gobierno fue, respectivamente, del 68,7%, el 26,8% y el 4,5% (BNDES 2003). Cuando se consideran los ingresos por transferencias, el ingreso disponible de cada ente gubernamental pasa a los siguientes niveles: 57,8%, 25,6% y 16,6%. Por tanto, cuando se consideren las transferencias, los municipios son los mayores beneficiarios, puesto que su recaudo propio, que no pasa del 4,5%, se eleva al 16,6% del ingreso disponible total. Pero esos valores

**Evolución de la distribución federativa de la carga tributaria propia.  
(Porcentaje de la carga total)**



**Evolución del ingreso disponible  
(Porcentaje de la carga total)**



disminuyeron con respecto a 2001. Además, en el bienio 2001-2002 la variación del ingreso disponible como porcentaje del PIB fue más favorable para la Unión, por cuanto aumentó en un 7,8%, mientras que para los municipios la variación fue del 4,2%, configurando un movimiento de centralización financiera en beneficio del gobierno federal y en detrimento de los municipios y de los Estados.

Ese movimiento de centralización financiera no se presentó únicamente en el último bienio. En verdad, después la entrada en vigor de la Constitución Federal de 1988, hubo una fuerte reacción de la Unión al aumento de los ingresos de transferencias en favor de los municipios y que caracterizó como un proceso de “municipalización de los ingresos”. A partir de entonces, se vienen recomponiendo las finanzas del gobierno central mediante la creación de contribuciones, ingresos no compartidos con los Estados y municipios, que, además, respaldan los compromisos financieros del gobierno en un contexto de estancamiento económico.

Ese estancamiento compromete la capacidad de extracción fiscal del Estado brasileño en un contexto de significativa elevación de la deuda pública durante el Gobierno Fernando Henrique Cardoso, que aumentó la vulnerabilidad externa del país y dificultó la posibilidad de crecimiento económico. A comienzos de 1995, cuando se inició el primer mandato presidencial de Cardoso, la deuda líquida total del sector público correspondía al 32,5% del PIB. Al comienzo del segundo mandato, en 1999, se había elevado al 50,4% del PIB, y siguió creciendo hasta llegar al 57,4% ([www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)). Durante ese período, también aumentó la deuda de los gobiernos Estados y municipios: del 10,7% del PIB en 1995 ascendió al 18,6% del PIB a finales de 2002. La deuda del gobierno federal y del Banco Central pasó del 12,7% al 36,7% del PIB en el mismo período.

Entre 1995 y 2002, el PIB per cápita sólo creció el 4,7% durante el primer cuatrienio de la gestión de Cardoso (1994/1998) y disminuyó aún más en el segundo cuatrienio (1998/2002), cuando creció el 2,7% ([www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)). A pesar de ese mal desempeño, la carga tributaria global, que era del 29,8% del PIB en 1994, se elevó al 35,5% en 2003. Ese aumento fue el resultado de la creación de nuevas contribuciones o de la elevación de las contribuciones ya existentes. En el primer caso, cabe mencionar la Contribución Provisoria sobre Movimientos Financieros (CPMF), que en 1993, año de su creación, correspondía al 0,07% del PIB, pero que en 2002 llegó al 1,54% del PIB. En el segundo caso, se destaca la Contribución Social para la Financiación de la Seguridad Social (Cofins), cuya contribución al ingreso de la Unión era del 2,4% del PIB, en 1994, y se elevó al 3,9% en 2002.

Esa ampliación de la carga tributaria brasileña se refleja en el pacto federativo, que limita la participación de los entes subnacionales, que sólo participan en el recaudo de los impuestos federales pero no en las contribuciones. Ese resultado es muy grave para las finanzas de los municipios y de los Estados, dada la participación de las transferencias en los ingresos estatales y, principalmente, de las alcaldías. En éstas, el recaudo tributario propio llega al 18,9% de los ingresos corrientes líquidos municipales, y las transferencias al

57,6%, cuyas dos principales transferencias son del 18% para el Fondo de Participación de los Municipios (FPM) y el 24,3% para el ICMS (BNDES 2002). La Unión se defiende afirmando que, cuando se consideran las transferencias voluntarias, los ingresos disponibles de los gobiernos municipales aumentan. De hecho, en 2001, los ingresos transferidos para financiar el SUS correspondieron al 6,6% de los ingresos municipales, mientras que las demás transferencias voluntarias fueron del 2,3%. Cabe observar, sin embargo, que los recursos transferidos a título “voluntario” son “ingresos sellados”, con vinculación definida en el ámbito federal, y comprometen la autonomía de los municipios para determinar sus prioridades de política. El avance de esas fuentes de ingreso constituye una reforma virtual del sistema de transferencias intergubernamentales dirigida por el gobierno federal. Sin modificar los criterios de distribución del FPE y del FPM, la Unión introdujo nuevas transferencias voluntarias basadas en el número de alumnos y pacientes que se atienden en los municipios.

## CONSECUENCIAS DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN

### **Descentralización, regímenes políticos y políticas sociales**

Brasil es un país con 8,5 millones de km<sup>2</sup>, una extensión territorial que aun hoy, en plena “sociedad de la información” (Castells 1999), dificulta la distribución igualitaria del acceso de los ciudadanos a los derechos. La gran heterogeneidad es la característica distintiva del país: diferencias en la distribución de la población, en la distribución del producto, en la capacidad de recaudo fiscal y en la distribución interpersonal del ingreso. Esas desigualdades siempre caracterizaron el país, pero se tornaron aún más graves con el crecimiento económico a lo largo del siglo XX, cuyo producto se apropió de un modo muy concentrado espacialmente, al tiempo que se intensificaron las disparidades interpersonales.

Solo después la industrialización el país se reorganizó desde una perspectiva nacional. Antes, la República Vieja (1889-1930) se caracterizó como la “República de los Gobernadores”, en referencia a los acuerdos celebrados entre las oligarquías estatales y el gobierno central. Durante la dictadura de Getúlio Vargas (1937-1945), la centralización fue impuesta, para ser superada con la redemocratización que, entre 1945-1964, reafirmó la estructura descentralizada del gobierno y de la representación política. En el régimen militar (1964-1985), hubo una nueva etapa de centralización, en la que la representación política se limitó a dos partidos políticos, uno de los cuales (el

gobiernista) dominaba la escena política nacional. La Nueva República, inaugurada en 1985, permitió el surgimiento de muchos partidos políticos nuevos.

Por tanto, es claro que, a lo largo de la historia brasileña, los intereses locales muchas veces predominaron en la conducción de la política nacional. Cuando el centralismo predominó, fue necesario reprimir la resistencia de los políticos locales, destituyéndolos y nombrando representantes políticamente alineados con el gobierno central e incluso suspendiendo los derechos políticos de algunos. En ese sentido, la descentralización es una estrategia para debilitar el poder central en favor de los intereses subnacionales, y no está determinada por la búsqueda de una mayor eficiencia asignativa del gasto público o una mayor identificación entre el poder público y su clientela, es decir, la población local.

En su análisis del resurgimiento del poder estatal en el país después de la redemocratización de finales de la dictadura Vargas, Abrucio (1998) caracterizó así el período siguiente (1945-1964):

1. Los diputados federales tenían una clara orientación “estatalista” y buscaban recursos financieros federales para sus bases electorales;
2. El esquema de distribución de curules en el parlamento llevaba a que los Estados más pobres contaran con un número de diputados proporcionalmente mayor que los Estados más ricos;
3. Los Estados más ricos, particularmente São Paulo, dominaban las políticas macroeconómicas, incluidas las decisiones de política fiscal, crediticia y cambiaria;
4. La ocupación de cargos del gobierno central obedecía a la negociación con los gobernadores y diputados federales, y el nombramiento de los ministros de las áreas en las que se hacían los mayores gastos dependía de criterios regionales;
5. El gobierno central utilizaba la bancada de las tres regiones menos desarrolladas para aprobar sus proyectos, lo que provocó la disputa entre los “*gritões*”, como se denominó a las áreas económicamente más atrasadas, y el Sudeste-Sur, donde están los Estados más ricos y con una población más politizada.

Esas características se mantuvieron en el régimen militar. La reforma tributaria de 1967 centralizó el recaudo fiscal en favor de la Unión, aunque aumentaron las transferencias a los Estados, manteniendo la vinculación con los gastos previamente definidos. En esas condiciones,

la centralización de las decisiones en el ejecutivo federal retiró al Congreso Nacional las funciones tradicionales de fiscalizar al poder ejecutivo y debatir las cuestiones de interés nacional. El único campo de actuación que quedaba a los parlamentarios era profundizar su perfil de *rent seekers*, ya bastante ejercitado desde 1946, y buscar dineros federales para sus jurisdicciones electorales (Mendes 1998).

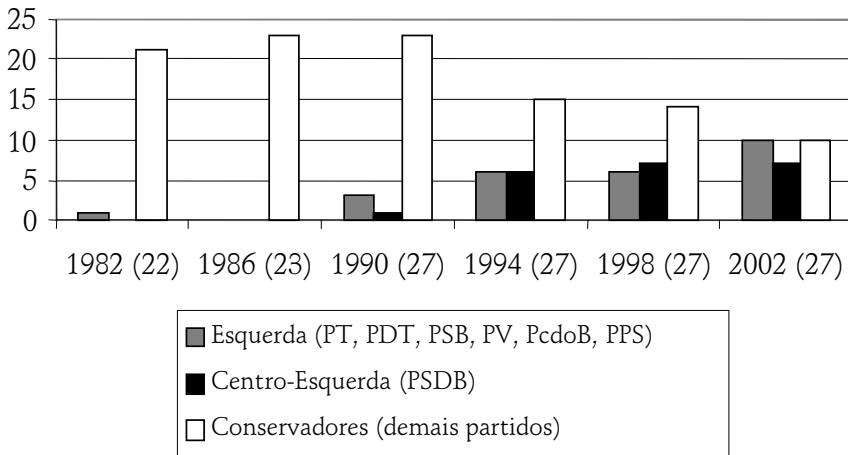
Si la tradición política del país apuntaba a la descentralización en la distribución de los gastos, esa práctica era un resultado del comportamiento oportunista de los políticos más que de la representación legítima y transparente de los intereses locales. Y fue en ese último sentido que se encaminó la descentralización que resurgió en la Nueva República a partir de 1985: descentralización con la intención de redemocratizar las estructuras de poder y lograr un mayor compromiso con la efectividad de los derechos de los ciudadanos rompiendo con la cultura de la “estadañía” (Carvalho 2001).

La representación político-partidista avanzó mucho en ese período y 30 partidos elegían alcaldes en alguna de las elecciones municipales que se sucedieron desde 1985. Es temerario calificar a los partidos políticos de derecha, centro o izquierda en el país, porque el sistema político conduce a la acción política individualista en detrimento del comportamiento comprometido con las orientaciones partidistas. Así, por ejemplo, el partido que asciende al gobierno central atrae parlamentarios de otros partidos, independientemente de su compromiso ideológico. Así fue cuando Arena era el partido gobernante, y siguió siendo así cuando ascendió el PMDB (1985), y el PSDB (1995) y sigue siendo así con el PT desde 2002. Y aún más: aun cuando no haya cambios de partido entre los parlamentarios, la necesidad de gobernar del ejecutivo federal lo lleva a hacer alianzas, algunas de las cuales incluyen partidos con trayectorias políticas muy diferentes. Aún así, se puede considerar que hay mayor compromiso con las políticas públicas de carácter progresista en los siguientes partidos: PT, PSB, PDT, PCB, PPS, PSTU y PC del B. A esos partidos quizá se puede añadir el PSDB, el partido del presidente Fernando Henrique Cardoso. Los demás son de corte predominante conservador, y los más importantes son el PMDB y el PFL, que detentan las mayorías parlamentarias y eligen el mayor número de alcaldes.

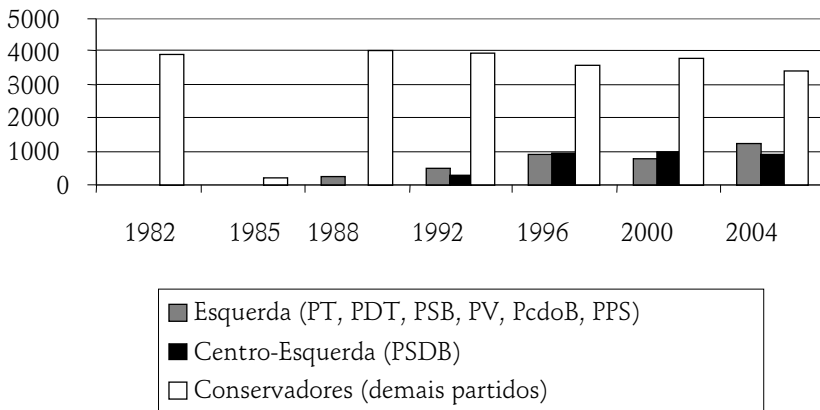
El predominio de las fuerzas políticas conservadoras viene decreciendo desde la redemocratización. El actual presidente, del PT, fue el primer líder obrero que llegó a la presidencia, y sucedió a un profesor universitario militante de la social democracia. Las elecciones para gobernadores de los Estados van en la misma dirección: en 1986 sólo se eligió a un gobernador de un partido progresista, pero en 1990 ya fueron cuatro. En los años noventa, poco menos de la mitad de los gobernadores elegidos era del PT, el PDT o el PSDB. En las



### Gobernadores elegidos



### Alcaldes elegidos



últimas elecciones de 2002, estos ya representaban el 63%. En el escenario municipal, la expansión de los partidos progresistas ha sido menor, pero aún así es muy significativa: desde 1996, eligieron más del 30% de los alcaldes, con una mayor representación en los municipios de mayor volumen de población.

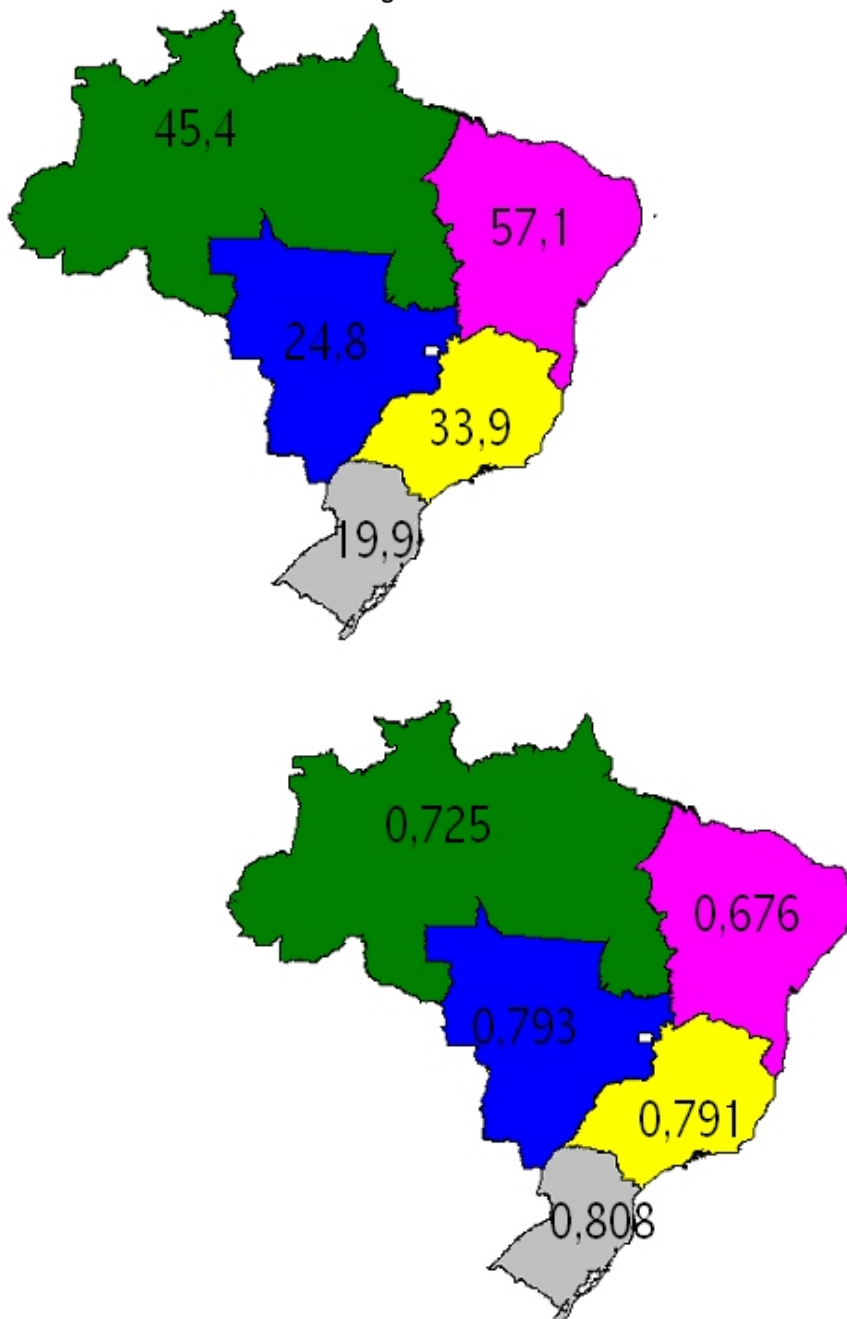
Esa mayor representación de los partidos políticos progresistas se viene traduciendo en una creciente asignación presupuestal a los gastos sociales, así

como en una mayor participación de los Estados y municipios en la financiación de esos gastos. Además, ha habido una gran participación de las esferas subnacionales del gobierno en la realización de inversiones públicas. En 2002, la participación de la inversión pública total sólo llegó al 2,2% del PIB, de la cual la Unión respondió por el 17,6%, mientras que la participación de los Estados y los municipios fue del 41,4% y el 41% respectivamente. La descentralización en la realización de las inversiones acerca el poder público a su clientela, y ofrece mejores condiciones para que se ejerza el control social sobre el Estado.

La creciente representación de los partidos de orientación progresista en los Poderes Ejecutivo y Legislativo ha suscitado una mayor participación popular en la gestión pública. Sin embargo, eso no significa un camino recto y fácil en dirección a la afirmación de la descentralización en la formulación de las políticas. A pesar de la apropiación descentralizada de los recursos públicos tradicional, como frecuentemente señalan los economistas, es igualmente tradición el centralismo en la formulación de las políticas públicas. Vale decir, el gobierno federal se resiste a transferir a las esferas subnacionales el diseño de las políticas. Ese comportamiento es justificado por la enorme heterogeneidad entre los entes federativos, lo que significa que la mayoría de los municipios –e incluso muchos de los Estados– no tiene condiciones financieras o técnicas para implantar las políticas formuladas localmente. Además, algunas de las infraestructuras necesarias para la reproducción social de los municipios sólo se pueden ofrecer con viabilidad económica y técnica si la escala sobrepasa el alcance municipal, como el saneamiento de las cuencas hidrográficas, las redes de transporte y la atención médica especializada. La superación de esas dificultades, sin embargo, no ha llevado al agotamiento de la descentralización, sino a negociaciones que tienden a conducir a una mayor coordinación entre las esferas del gobierno.

En las tres últimas décadas ha habido una mejora significativa de las condiciones de vida de la población. El IDH del país era de apenas 0,494, en 1970 y pasó a 0,757 en 2002. Ese gran avance fue el resultado de las políticas sociales del régimen militar que, como se mencionó anteriormente, fue un período marcado por el avance de los derechos sociales. Fue también el resultado del aumento de los gastos sociales después de la redemocratización del país. Dada la enorme heterogeneidad de Brasil, ese resultado es diferente cuando se observa el desempeño de cada una de las cinco macrorregiones, con un mayor avance donde el IDH era más bajo. En 1970, el IDH de la Región Nordeste era de 0,299 y se elevó a 0,676 en 2000. En las Regiones Sudeste y Sur, ese índice llegó a 0,791 y 0,808 en 2000.

**Índice de desarrollo humano**  
**Porcentaje de la población que vive por debajo de la línea**  
**en las regiones brasileñas**



Pese a esos avances, el Nordeste sigue mostrando un desempeño inferior al promedio nacional, lo mismo ocurre en la Región Norte. Es en esas dos regiones está concentrada la mayor parte de la población rural y donde son peores las condiciones de vida. El Centro-Oeste, región de frontera económica hasta los años sesenta es la única de las cinco macrorregiones cuyo crecimiento económico se ha sostenido a lo largo de las últimas décadas, lo que se refleja en el avance de su IDH, superior al promedio del país desde 1991. Ya que las regiones Sudeste y Sur siguen presentando los mejores IDH, es importante destacar que, a diferencia de los indicadores económicos, los indicadores sociales son mejores en el Sur que en el Sudeste. Ese resultado está relacionado con la concentración demográfica en esta última región, donde se manifestó de manera más evidente el fenómeno de la “metropolización de la pobreza”<sup>10</sup>.

A diferencia de lo que ocurrió en la década de los setenta, los avances posteriores a la terminación del régimen militar son el resultado del aumento de las expectativas de la ciudadanía combinado con la descentralización de las estructuras de poder. Entre 1980-1992, la participación de los gastos federales en el total se redujo del 65% al 56%. En ese mismo período, la participación de los Estados y municipios aumentó del 24% y el 11% al 27% y al 17%, respectivamente (Médici 1995). Ese crecimiento de las esferas subnacionales del gobierno es aún más significativo cuando se constata que el crecimiento del gasto social en ese período fue del 13,9% al 17,2% del PIB.

Entre los componentes de la política social, Médici (1995), señala un avance generalizado de la participación de los Estados y, sobre todo de los municipios, como ejecutores y financiadores de los gastos sociales, salvo en el caso de la seguridad social, entre 1980 y 1992. En su análisis del trienio 1996-98, Santos y Gama (2004) encontraron que el proceso de descentralización del gasto social se mantuvo, con un retroceso de la Unión en los gastos no financieros, lo que significa que se elevaron significativamente sus gastos financieros. Así, los derechos de los ciudadanos se satisfacen en la esfera más cercana al ciudadano: los gobiernos municipales, que asumen un protagonismo inédito en la estructura federativa del país.

Más recientemente, las tres esferas de gobierno han ampliado su participación en el gasto social. Considerando únicamente los sectores de asistencia social, prevención, educación y cultura y saneamiento, hubo un mayor

<sup>10</sup> Ese fenómeno se asocia con la ampliación de los movimientos migratorios a las áreas metropolitanas, donde existen mayores oportunidades de generación de empleo e ingreso con un aumento del costo de vida, lo que lleva a que la población pobre se establezca en las franjas de las áreas metropolitanas, donde la oferta de infraestructura social y productiva es precaria, cuando no inexistente.

aumento de esos gastos para la Unión que para los Estados y municipios. En 2002, los mayores gastos por esfera de gobierno fueron: a) la Unión asignó el 6,8% del PIB a prevención; b) los Estados asignaron el 2,6% a educación y cultura, y c) los municipios, el 2,12% a educación y cultura, además del 1,9% a salud y saneamiento (más que la Unión, que en ese mismo año asignó el 1,7% y el 1,9% del PIB a esos dos sectores).

Los indicadores de desarrollo humano indican que las ciudades de tamaño medio y grande son aquellas donde la población vive mejor. Sin embargo, en todas las categorías de tamaño de la población hubo en los índices de desarrollo humano. La distribución de los municipios por tamaño de la población indica de modo muy preciso que el nivel de ingreso está relacionado directamente con el tamaño de la población. Eso mismo sucede con los demás indicadores, donde la mayor deficiencia se presenta en el acceso a desagües sanitarios. Para evaluar la importancia del avance social, basta mencionar un indicador de precariedad de las condiciones de vida: el indicador que asocia los domicilios con un saneamiento inadecuado para familias con menos de cuatro años de estudios y ingreso mensual de hasta dos salarios mínimos descendió del 27,8% de en 1991 al 16,7%, en 2000.

### **La descentralización y el ajuste fiscal**

La economía brasileña experimenta un estancamiento económico desde comienzos de la década de 1980, que persistió después la conquista de la estabilización monetaria, en 1994. Esto indica que durante los años noventa no se realizaron las inversiones privadas previstas por la planificación estatal en esta época de globalización. El aumento de las tasas de intereses y la caída de la remuneración al trabajo redujeron la viabilidad económica de las nuevas inversiones y la estabilización monetaria no fue suficiente para que se realizaran.

El proceso inflacionario se logró controlar utilizando el “ancla cambiaria”, es decir, la sustentación de la tasa de cambio, asegurando a los inversionistas internacionales el valor del capital invertido en el país, aunque a costa del aumento de la tasa de interés interna. A su vez, el mantenimiento de altas tasas de interés aumentó el costo de la deuda interna. En ese escenario, el gobierno federal no tenía condiciones para financiar inversiones públicas, y el ahorro privado era atraído al financiamiento de la deuda pública. Además, la desregulación del comercio internacional llevó a lo que la prensa luego llamó la “fiesta de los importados”. En el enfrentamiento entre la perspectiva del Ministerio de Hacienda, comprometido con la estabilización monetaria,

y la del Ministerio de Planificación, preocupado por la desindustrialización del país, salió vencedor el enfoque del ministro, de Hacienda Pedro Malan, ocasionando la caída del entonces Ministro de Planificación, José Serra, en 1996.

La reforma del Estado prosiguió con el saneamiento del sector financiero (muy perturbado con la terminación de los ingresos inflacionarios) y con la profundización del proceso de privatización<sup>11</sup>, iniciado a comienzos de los años noventa. Entre 1991 y 2002, el resultado general de las privatizaciones fue de 105,5 billones de dólares, de los cuales 87,5 billones se obtuvieron con los ingresos por ventas y 18,1 billones con la transferencia de deudas. La mayor contribución por esfera de gobierno se consiguió a través de la enajenación del patrimonio de la Unión, que generó 70,8 billones de dólares, mientras que los Estados contribuyeron con 34,7 billones de dólares.

Cuando se analiza el proceso de privatización del sector productivo estatal, se constata que el sector que más contribuyó fue el de Telecomunicaciones, con el 32% del valor total, seguido por el sector de Energía Eléctrica, cuya contribución fue del 30%. Otros sectores con participaciones significativas fueron Minería (8%), Petróleo y Gas (7%) y Siderurgia (8%). Las mayores privatizaciones ocurrieron en 1997 (26,3%) y en 1998 (35,7%). En 2000 se privatizó el 10,2% del patrimonio público, pero después el proceso perdió aliento.

El sector productivo estatal aportó el 33% del total de las privatizaciones en el período considerado. Los 34,7 billones de dólares obtenidos se dividen en 23,2 billones por el ingreso de las subastas, 6,75 billones por deudas transferidas y 3,7 billones por la venta de acciones. El Estado de São Paulo contribuyó con las dos mayores ventas de empresas estatales: la CPFL (Compañía Paulista de Energía y Luz) y a Eletropaulo Metropolitana, ambas del sector energético.

Las privatizaciones estatales eran de importancia vital para el programa de ajuste fiscal con el que la Unión estaba comprometida. Los gobiernos estatales utilizaban su sector productivo para conseguir recursos y financiarse, y hacían poco efectivo el control monetario tradicional de las finanzas públicas. La Unión no podía obligar a los Estados a enajenar su patrimonio propio, pero consiguió la adhesión de los gobiernos estatales al proceso de privatización mediante la estrategia de condicionar la renegociación de las deudas estatales con la Unión a la venta de su sector productivo.

<sup>11</sup> Toda la información sobre las privatizaciones brasileñas se tomó de la página del BNDES, responsable de la administración del programa de privatización ([www.bndes.gov.br/privatizacao/resultados/already.asp](http://www.bndes.gov.br/privatizacao/resultados/already.asp), consulta del 16/8/2004).

Entre 1997-1998, todos los gobiernos estatales firmaron contratos de renegociación de sus deudas con el gobierno federal. El programa promovió la refinanciación de prácticamente todas las deudas estatales, incorporando las operaciones de anticipo de ingresos y las deudas contractuales y mobiliarias, de administración directa e indirecta, por un valor de 74 billones de reis, aproximadamente 38,5 billones de dólares. Se estableció que el pago a la Unión sería un porcentaje de los ingresos estatales, lo que hacía previsible el comportamiento del monto de la deuda, y así los Estados dejaban de sufrir el efecto directo de los cambios de la política monetaria sobre el comportamiento de la tasa de interés. Los Estados con mayor renegociación de las deudas fueron São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais y Rio Grande do Sul, justamente los mayores en términos de PIB y de población (Lopreato 2002).

Los municipios también pudieron renegociar sus deudas. Pero, a diferencia de los Estados, los municipios brasileños no incurrieron en un endeudamiento generalizado, únicamente los mayores que, como São Paulo y Rio de Janeiro, son los entes federativos más importantes de muchos Estados, dado el presupuesto que manejan. Sin embargo, la situación fiscal y financiera de los municipios se viene deteriorando: en primer lugar, porque parece que se ha agotado la capacidad de los municipios de las regiones más desarrolladas para aumentar su ingreso tributario; en segundo lugar, por la persistencia de la crisis económica, que no permite ampliar su base fiscal; y, por último, por la pérdida de importancia del FPM en términos de participación en el PIB (Santos 2004).

Los esfuerzos de la Unión para garantizar el ajuste fiscal han tenido prioridad en las políticas públicas en el país. Los Estados y los municipios fueron inducidos a participar en ese esfuerzo, aunque enfrentando mayores demandas para gastos sociales. Ese esfuerzo ha mostrado resultados: utilizando la metodología del FMI para el acompañamiento de las necesidades de financiación, 1998 fue el último año en el que los gobiernos subnacionales registraron déficit primario. Desde entonces, se produjeron superávits primarios que, sin embargo, no han sido suficientes para controlar el monto de la deuda, dado el impacto del aumento de las tasas de interés. En 2003, los intereses consumieron el 9,5% del PIB del país, lo que llevó a un déficit nominal del 5,2% del PIB (Affonso 2004).

El ajuste fiscal de los gobiernos subnacionales fue menor que el de la Unión debido al reconocimiento de deudas antiguas que no se contabilizan debidamente y, según Affonso (2004), sobre todo porque el índice para indexar los contratos de refinanciación con el Tesoro, el Índice General de Precios (IDG-DI), aumentó más que los demás índices, por ser más sensible a la devaluación. Como el 95% de la deuda de las esferas estatales y municipales se concentraba en el gobierno

federal, y éste renegoció esas deudas en el bienio 1997-1998<sup>12</sup>, el aumento de la deuda nominal fue resultado de la fuerte devaluación de 1999. No obstante, eso no afecta el flujo que pagan los gobiernos subnacionales, que se calcula como un porcentaje del ingreso; sólo implica el aumento del residuo que se debe pagar al final del período inicialmente contratado.

Affonso (2004) llama la atención sobre las marcadas “diferencias entre las unidades de gobierno, algunas mucho más endeudadas del que otras (más de la mitad de los municipios brasileños, por ejemplo, ni siquiera contrajeron deudas bancarias); sin embargo, la mejoría de los resultados fiscales es generalizada, independientemente de la parte o de la región de las unidades federadas” (p. 17). La deuda de los Estados está muy concentrada en los más desarrollados, del mismo modo que la deuda municipal se concentra en unos pocos grandes municipios, con mayor capacidad de apalancamiento de las operaciones de crédito. Por tanto, la descentralización no impidió la formulación ni la implementación de la política de profundo ajuste fiscal del sector público negociada con el FMI a finales de 1998.

#### Representatividad de las regiones en el legislativo



<sup>12</sup> Según Affonso (2004), “a finales de 2003, el total de las deudas renegociadas por el Tesoro Nacional ascendía al 16,5% del PIB (263,5 billones de reais), el 91% adeudado por los gobiernos estatales” (p. 17).



## La descentralización y el surgimiento de modelos de desarrollo

El proceso actual de descentralización impone al país el desafío de encontrar una estrategia de crecimiento con desarrollo humano sin recurrir a la concentración del poder. La combinación entre orden democrático y crecimiento solo ocurrió durante el Gobierno Juscelino Kubitschek y su Plan de Metas. Pero, en ese caso, el crecimiento del PIB fue el resultado de la conjunción de inversiones públicas y privadas, bajo la dirección de las políticas del gobierno federal. Muchos estudiosos la consideran una tarea imposible, pues conciben a la descentralización como un instrumento de fragmentación del Estado Nacional, en el sentido de achicarlo, y así facilitar la apropiación del territorio de acuerdo con los intereses del capital internacional, en una lógica que no consideraría los efectos geopolíticos y económicos internos. De cara a esa circunstancia, una premisa del desarrollo sería el imprescindible fortalecimiento del Estado Nacional y de la instancia central del gobierno para formular un proyecto de Nación.

No obstante, la descentralización, concebida como una redemocratización de las estructuras de poder viene ocurriendo mediante una creciente fragmentación política del territorio. Se crearon nuevos Estados: tres de los cuatro antiguos territorios que la Unión controlaba directamente (Rondônia, Roraima y Amapá), mientras que Fernando de Noronha fue anexado al Estado de Pernambuco; hubo una división en otros dos Estados y se crearon los Estados de Mato Grosso del Sur y de Tocantins. Los nuevos Estados se localizan en la Región Norte, excepto Mato Grosso del Sur, situado en la Región Centro-Oeste. La creación de esos Estados aumentó la representación política de esas regiones en el Congreso Nacional, lo que ha sido visto como una “pérdida” por los Estados de las regiones más dinámicas, Sudeste y Sur, que quedan políticamente subrepresentados. Además de los Estados, se fundaron cerca de 1.500 nuevos municipios, es decir, aproximadamente 1.500 nuevos entes federativos que gozan de autonomía política, administrativa, legislativa y financiera.

La gran heterogeneidad existente entre las macrorregiones y los Estados que las componen es también típica entre los más de 5.500 municipios existentes. Cabe destacar que los 224 municipios cuya población es superior a 100 mil habitantes, el 5% del total de municipios brasileños, concentran la mitad de los 170 millones de habitantes del país. Esos municipios se están convirtiendo en actores políticos de importancia creciente que movilizan enormes presupuestos públicos, y defienden la descentralización, dada su autonomía efectiva. Los demás municipios –en particular aquellos cuya población es inferior a 50 mil habitantes, el 90% del número de municipios– dependen casi totalmente de las transferencias del gobierno federal. No tienen entonces

condiciones financieras para experimentar la descentralización como agentes financieramente autónomos. Además, esa gran mayoría de municipios no tiene una escala suficiente para hacer económicamente viable la provisión local de muchos de los servicios de utilidad pública. En ese caso, dicha provisión depende de la articulación entre grupos de municipios, mediante la formación de un nuevo ente jurídico que los represente, lo que constituye un enorme desafío.

De esa forma, el territorio está fragmentado en un grande número de entes federativos, pero sólo una pequeña parte, bien sean Estados o municipios, cuenta con una base fiscal propia que le da alguna autonomía financiera con respecto al gobierno federal. Éste, a su vez, está muy comprometido con las políticas macroeconómicas de ajuste fiscal, para reducir su vulnerabilidad al flujo internacional de capitales, dadas sus necesidades de financiación externa para cerrar su balanza de pagos. Imposibilitado para ejecutar gastos que lo legitimen, el poder público transfirió esa responsabilidad a los municipios. Estos, sin embargo, agotaron su capacidad para ampliar sus ingresos propios, en un contexto en el que las transferencias intergubernamentales no aumentan (en 2001, la participación del FPM y del ICMS en los ingresos municipales era del 1,39% y el 1,81% del PIB, porcentajes que se redujeron al 1,28% y al 1,69%, en 2003).

Durante el régimen militar, hubo una pequeña mejora en la distribución espacial del PIB, pero los desequilibrios regionales se acentuaron en las décadas siguientes. Desde los años ochenta, el agotamiento del modelo desarrollista dirigido por el Estado Nacional comprometió el crecimiento económico y debilitó las bases fiscales del Estado, al tiempo que las políticas de desregulación del comercio y de las finanzas llevaron al modelo neoliberal de gestión pública. En ese período, la lucha contra la inflación se impuso sobre la demás políticas, con la adopción de los Planes Cruzado (1986), Verão (1989), Collor (1990) y Real (1994), cuando se logró la estabilización monetaria. La cultura inflacionaria extendida entre la población, dada su larga práctica de defensa contra la devaluación monetaria (1964-1994)<sup>13</sup>, transformó la lucha por el control monetario en la prioridad de la política económica; se impuso aun sobre la política de ajuste fiscal. La incapacidad del Estado Nacional para conducir políticas de desarrollo que redujeran los desequilibrios regionales se

<sup>13</sup> En 1964 se introdujo la corrección monetaria en los contratos financieros, debido a la necesidad de estimular el ahorro nacional en un ambiente inflacionario. La cláusula de corrección monetaria se extendió a todos los demás contratos, indexando todos los precios por la inflación anterior para que los agentes económicos se pudieran defender de futuras devaluaciones, lo que a su vez alimentó una espiral inflacionaria que mostró gran resistencia a los intentos de controlarla, como demostró el fracaso de los planes de estabilización sucesivos, inaugurados con el Plan Cruzado en febrero de 1986.

agravó en el ambiente de estancamiento económico observado desde entonces. Sin embargo, la afirmación de los gobiernos subnacionales como agentes más relevantes en el escenario político llevó al surgimiento de otro tipo de política espacial: la disputa por la atracción de inversiones privadas, que resultó en una verdadera “guerra fiscal” entre Estados y aun entre municipios.

Uno de los principios fundamentales de la Constitución Federal de 1988 es la superación de los desequilibrios regionales. La elevación del tema al podio constitucional es ya un indicador de la magnitud que alcanzó. No obstante, al entrar en vigor a CF, las políticas de desarrollo regional enfrentaron un vaciamiento, por la pérdida de las condiciones políticas y financieras del Estado o por la pérdida de legitimidad de las agencias de desarrollo en las regiones Nordeste, Norte y Centro-Oeste (Sudene, Sudam y Sudeco<sup>14</sup>, respectivamente), acusadas de usar en forma poco transparente el 3% de los impuestos federales que las financian.

Además, en un contexto marcado por una fuerte ideología apologética del mercado, se difundió la visión de que las políticas públicas podían interferir indebidamente en la asignación óptima de los recursos, lo que llevaría a un debilitamiento de las áreas dinámicas y no, como se esperaba, al fortalecimiento de las regiones más pobres (Ohmae 1995). A pesar de ello, la fuerza parlamentaria de los representantes de las regiones pobres mantuvo la lucha por la implementación de políticas que atenuaran los desequilibrios regionales.

Pero la cuestión se modificó: en vez de que las regiones pobres demandaran políticas para la región dada la incapacidad para superar sus deficiencias estructurales, se pasó a elaborar políticas sectoriales que contribuyeran a mejorar el ingreso de las personas pobres que vivían en regiones que, por la pobreza de su población, también eran pobres. Y eso en un período en el que se discutía porqué algunas regiones ganaban mientras que otras perdían (Lipietz y Benko 1992), en el que se consideraba que los elementos culturales, históricos y geográficos eran fundamentales en la explicación de las disparidades de los resultados económicos de las distintas regiones (Porter 1990). Se tornó paradigmático el estudio de la Tercera Italia, donde condiciones específicas produjeron una cultura cívica que estimulaba los procesos que generaban avances económicos (Putnam 1996). En suma, una simplificación de la visión del desarrollo regional, cuando abundaban los indicios de que “no bastan las políticas sectoriales para acabar con el problema regional de Brasil, aunque sean necesarias y produzcan efectos en la dirección deseada.

<sup>14</sup> Sudene, Superintendencia de Desarrollo del Nordeste; Sudam, Superintendencia de Desarrollo de la Amazonia y Sudeco, Superintendencia de Desarrollo del Centro-Oeste.

También se necesitan políticas de corte regional para resolver el problema” (Azzoni 2002).

Los avances en términos de desequilibrios espaciales fueron modestos en los años setenta, pero apuntaban a una “desconcentración regionalmente concentrada” (Campolina 1995). Es decir, el vector de crecimiento de la economía brasileña partía de las regiones más industrializadas y “trasbordaban” a las áreas que no sobrepasaban a las regiones Sudeste y Sur. En esas condiciones, los mayores beneficiarios del proceso eran las localidades del interior de esas regiones, hacia donde se dirigían las nuevas inversiones, huyendo de los costes crecientes que las deseconomías de aglomeración generaban en las áreas metropolitanas, y dirigiéndose a las ciudades medianas, con población y mercado suficientes para ofrecer economías de aglomeración.

Muchas de esas ciudades empezaron a tener problemas asociados al acelerado crecimiento poblacional, como los relativos a la favelización o parcelación ilegal de la tierra urbana, evidenciando también la asociación entre injusticia social e injusticia ambiental. La atracción poblacional de las ciudades medianas aumentó su población a un ritmo superior a la capacidad de administrar el aumento de la demanda de infraestructura social y productiva, lo que creó mayores desafíos para las alcaldías (Santos 2003), cuya financiación chocaba con los límites de la capacidad para ampliar el recaudo local. Esa falta de financiación se agravó con la reducción de los ingresos por transferencias, puesto que los impuestos perdían participación en los ingresos federales, con el avance de las contribuciones, ingresos no compartidos con las esferas subnacionales de gobierno (Santos 2004).

En ese contexto, los años noventa estuvieron marcados –en lo que concierne a los desequilibrios regionales– por un accionar diferente de los actores involucrados: de parte del gobierno federal, el enfoque de la economía regional en términos de ejes de desarrollo, buscando la “integración competitiva” al mercado global; de parte de los gobiernos estatales y municipales, la explosión de la “guerra fiscal”, con el fin de capturar las inversiones privadas.

Durante los dos mandatos del presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 y 1999-2002), hubo un gran avance en los instrumentos de gestión pública. Se buscó disminuir la discrecionalidad de las inversiones públicas, imponiendo la obligación de que estuvieran previstas en las leyes de presupuesto<sup>15</sup>, cuyas directrices estuvieran de acuerdo con la Ley de

<sup>15</sup> No obstante, la posibilidad de que los parlamentarios enmendaran el presupuesto federal introdujo una fuerte discrecionalidad en las inversiones, pues el comportamiento de buscadores de rentas de los parlamentarios los llevaba a actuar como “ediles naciones”, disputando rubros presupuestales para financiar obras en su base electoral y ocasionando

Directrices Presupuestales y ésta, a su vez, se derivara del Plan Plurianual de Inversiones. En su gobierno, Cardoso presentó dos PPA, como se conoció a los planes plurianuales de inversiones. El primero (1996-1999) se denominó “Brasil en Acción”, y el segundo (2000-2003) “Avanza Brasil”.

En “Brasil en Acción” se introdujo la metodología de los “ejes del desarrollo”, a través de los cuales se intentaba identificar los vectores de crecimiento de la economía brasileña para fortalecerlos (Consórcio Brasileira 1999, Feres 2002, Beker 1999, Bacelar 1999). Ese fortalecimiento se basaba en la identificación de cinco ejes que sobrepasarían la estructura espacial brasileña de las cinco macrorregiones conocidas, rediseñando el mapa económico del país. El verdadero eje de la política de “ejes del desarrollo” eran las exportaciones, que, según se esperaba, crecerían en un mundo globalizado. Según el Secretario de Planificación e Inversiones Estratégicas del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, “después de la apertura económica, fue necesario abandonar la visión geopolítica en favor de un enfoque geo-económico. Pasamos de un modelo de sustitución de importaciones a lo que hoy llamamos de integración competitiva”<sup>16</sup>

Esa estrategia sería criticada por dejar grandes territorios a la deriva, sin que se elaboraran políticas públicas que las articularan en torno de un “eje interno”, por ejemplo, en vez de un eje externo. Dado su tamaño, 8,5 millones de km<sup>2</sup>, el país no debía carecer de una política de organización interna de su territorio (Bacelar 1999). El orden económico internacional dejaba continentes enteros al margen del proceso de globalización, pero, internamente, los gobiernos nacionales necesitan legitimarse y responder a los desafíos que impone la exclusión de gran parte de la región del nordeste. Ese es, además, un deber constitucional del Estado, uno de cuyos principios fundamentales es la superación de los desequilibrios regionales.

No obstante, las directrices sectoriales de planificación se sobreponían a la visión regional. Feres (2002, 284) observa que “la resolución No. 42, del 14 de abril de 1999, que actualizó la discriminación de los gastos por funciones y subfunciones, excluyó de su clasificación la antigua función *de desarrollo regional*, obligando a que los programas de desarrollo regional se adecuaran a la visión sectorial que defendía el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión”. Hubo, por tanto, un gran reduccionismo en la cuestión regional, que desconocía, por ejemplo, las deficiencias sociales que se acrecentaban

así una disputa territorialista que afectó significativamente la gestión pública y la relación entre Estado y Sociedad.

<sup>16</sup> José Paulo Silveira, citado en Feres (2002, 281).

con la concentración territorial de la pobreza, o las redes de ciudades y su papel en la reorganización espacial.

Cuando envió el nuevo PPA (2000-2003) al Congreso, el Gobierno de Cardoso presentó sus cuatro grandes directrices: consolidar la estabilidad económica con un crecimiento sostenible; promover el desarrollo sostenible encaminado a la generación de empleos y la generación de ingresos; combatir la pobreza y promover la ciudadanía y la inclusión social; y consolidar la democracia y la defensa de los derechos humanos. El Congreso Nacional añadió dos, una de ellas, *reducir las desigualdades interregionales*. La evidencia de que el empobrecimiento, y no el fortalecimiento de la economía nacional, desarticulaba el territorio nacional con la multiplicación de “islas de pobreza”, frente a la existencia de algunas “islas de prosperidad”, llevó a crear el Ministerio de Integración Nacional en 1999. Los proyectos del nuevo ministerio empezaron a dar énfasis a los procedimientos participativos, para dar viabilidad al “desarrollo endógeno”, en vez de encargar un proyecto de desarrollo a una consultoría, como ya se había hecho con el Consorcio Brasiliana, responsable de elaborar la propuesta de los “ejes de desarrollo”. Después de ese avance, el Estado asumió un nuevo papel, dejó de ser ejecutor y financiador del desarrollo regional para ser apenas el “catalizador, articulador e inductor del proceso de desarrollo sostenible”, de conformidad con la orientación del Banco Mundial (*Informe de Desarrollo* 1997).

Mientras que el gobierno federal se preocupaba por la “integración competitiva”, las esferas subnacionales del gobierno competían entre sí para atraer las pocas inversiones privadas. La estrategia de la “guerra fiscal” fue una respuesta local al retiro del Estado Nacional de la conducción de una política de desarrollo regional.

Hay estudios que muestran que los beneficios fiscales constituyen un factor importante para la localización, pero que en sí mismo no es dominante. Existen otros igualmente importantes, principalmente la proximidad del mercado, el costo de la mano de obra, las ventajas de localización específicas, el sindicalismo que opera en la región y la saturación espacial (Oliveira 2002). Además, la larga experiencia de la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste, cuya estrategia principal consistía en el abaratar el capital desde que la inversión se localizó en el Nordeste, mostraba la insuficiencia de los beneficios fiscales como atracción locacional de inversionistas privados. Así mismo, en las décadas de los sesenta y los setenta hubo una importante difusión de esa estrategia en los Estados de la Federación, aunque su generalización le haya restado eficacia.

En 1975, con la creación del Consejo Nacional de Política de Hacienda (Confaz), cuyos miembros son los secretarios de Hacienda de los Estados, se

decidió que solo se permitiría que un Estado ofreciera beneficios fiscales si eran aprobados por unanimidad. Desde entonces, en la disputa estatal se adoptó como estrategia la creación de fondos de desarrollo, mediante el alargamiento del plazo de recolección del ICMS, el principal impuesto estatal. En la década de los noventa, la estrategia estatal incluiría la participación en el capital que financiaría la apertura de nuevas plantas industriales, haciéndose más explícita la preocupación por los empleos que crearían los proyectos beneficiados.

Los Estados no fueron los únicos que utilizaron la “guerra fiscal”; los municipios también recurrieron a esa estrategia para atraer inversionistas privados. Un estudio del perfil de los gobiernos municipales realizado por el IBGE (*Perfiles municipales 2001*) constató que el 56,3% de los municipios concedía algún tipo de incentivo. Entre ellos, los que tenían más de 100 mil habitantes eran los más inclinados a esa política, y cerca del 60% de ellos concedían exenciones al IPTU o al ISS. Además, había otro tipo de incentivos y los más frecuentes eran la donación de tierras, el suministro de infraestructura y la construcción de distritos industriales.

Según Oliveira (2002), a pesar del uso generalizado de esas prácticas, los Estados más pobres son los que más utilizan la “guerra fiscal”, lo que no causa sorpresa, pues son los que más se resienten de la falta de política de desarrollo regional. Cabe destacar la asociación que se hace entre esos entes federativos, cuyos ingresos dependen considerablemente del Fondo de Participación de los Estados, y su mayor propensión a ofrecer exenciones fiscales. Esa asociación configuraría un comportamiento oportunista, pues ingresos no se recaudaron localmente sino que resultaron de transferencias de ingresos recaudados en Estados más ricos. Sea como fuere, todos los Estados, incluso el más rico, São Paulo, recurren a esa arma en la lucha por atraer inversiones privadas. Lo mismo ocurre con los municipios de mayor población y participación en el PIB. Pero son esos mismos entes federativos financieramente más poderosos los que más denuncian el uso generalizado de la guerra fiscal; sin embargo, su terminación iría en beneficio de las decisiones de localización orientadas únicamente por las fuerzas del mercado.

La entrada en vigor de la Ley de Responsabilidad Fiscal, en mayo de 2000, limitó esa estrategia, aunque sin eliminarla. Desde entonces, sólo se permite la extensión fiscal en los casos en que el presupuesto del ente federativo indica un corte de gastos equivalente al valor eximido. Además, la ejecución presupuestal obliga al ente a dar prioridad a los gastos en sus obligaciones constitucionales, las que, en general, consumen la casi totalidad de sus ingresos. En lo que atañe a los municipios, cabe mencionar la Enmienda Constitucional No. 37, del 12 de junio de 2002, que introdujo un porcentaje mínimo

del ISS (el principal impuesto municipal), para prohibir la guerra fiscal entre municipios de la periferia y del núcleo de las regiones metropolitanas<sup>17</sup> (Santos y Mattos 2004).

### Perspectivas

La descentralización debe asumir una configuración diferente de la que imaginaron los constituyentes de 1988 o el movimiento municipalista. Los nuevos recortes territoriales no sólo están haciendo surgir nuevas regiones metropolitanas sino también consorcios intermunicipales alrededor de objetivos específicos de política pública. No se trata de nuevos entes federativos; aunque cobran centralidad como agentes de las políticas públicas, desafiando la actual tendencia al restablecimiento de la centralización política y financiera.

Ese proceso es más visible en las regiones Sudeste y Sur, mientras que en las demás es aún incipiente y en la Región Norte es inexistente. En el Brasil desarrollado (Sudeste y Sur), los entes subnacionales toman la iniciativa de formar redes federativas para enfrentar mejor los desafíos de la gestión territorial, al mismo tiempo que en el Brasil menos desarrollado las redes federativas existentes fueron creadas por iniciativa del gobierno federal, que creó las primeras regiones metropolitanas, y organizó la distribución de los servicios de salud básica y educación fundamental a través de la red municipal que cubre todo el territorio nacional.

Hay, por tanto, distintas experiencias de descentralización en el país: en las regiones Sudeste y Sur se manifiesta en el protagonismo de los actores locales, interesados en dirigir el proceso de formulación de políticas de cara a las demandas territoriales locales. En las demás regiones, el proceso de descentralización es más una estrategia para distribuir los servicios que el gobierno central decidió que debían hacer parte del patrón mínimo de derechos de ciudadanía (como salud y educación). En este último caso, la demanda de descentralización constituyó un ejemplo de demanda territorial de una mayor presencia del poder público, de las políticas instituidas por el gobierno central, aunque su ejecución quedó bajo la responsabilidad de los gobiernos municipales.

Desde la primera Constitución Republicana, hay un movimiento pendular entre una estructura de poder más o menos centralizada. Después de la

<sup>17</sup> Muchas empresas que prestan servicios en las mayores ciudades brasileñas instalaban sus sedes (locales donde recogían el impuesto municipal) en municipios pobres de la periferia de esas regiones metropolitanas, donde el porcentaje del ISS era una fracción del que cobraba el municipio central.



entrada en vigor de la Constitución Federal de 1988, la descentralización alcanzó una condición inédita, al hacer del municipio un nuevo ente federativo con amplia autonomía política, administrativa, legislativa y financiera. Ese conjunto de atributos llevó a que el municipio se convirtiera en un agente fundamental en la estructura del poder público. Sin embargo, la mayor parte está constituida por municipios de poco volumen de población e incapaces, técnica y financieramente, de experimentar la descentralización como una innovación de las políticas públicas. Esa heterogeneidad que caracteriza a los más de 5.500 municipios brasileños también está presente en los 27 Estados de la federación: los siete Estados localizados en las regiones Sudeste y Sur tienen condiciones financieras que les permiten formular y financiar políticas de interés regional, una situación diferente a la de los otros 20 Estados, localizados en las otras tres regiones (Norte, Nordeste y Centro-Oeste). Esa evidencia sugiere que el actual proceso de recentralización al que la Unión busca someter a los gobiernos estatales y municipales no será completo, no será un retroceso como los que ocurrieron en los anteriores períodos de autoritarismo del país. Los Estados y municipios económicamente más poderosos ejercen un protagonismo en la implementación de las políticas públicas como agentes políticos, y es muy improbable que dejen de mantener esa condición.

A la crítica de que el sector público se ha fragmentado excesivamente desde la elevación del municipio a la condición de ente federativo, la respuesta ha sido la formación de regiones metropolitanas o consorcios intermunicipales para gestionar programas de prestación de servicios públicos. Esos nuevos recortes territoriales ya habían sido previstos por los constituyentes de 1988 al menos en dos Artículos: el 25 y el 241.

Según el párrafo 3 del Art. 25, relativo a la organización de los Estados federados, “los Estados podrán, mediante ley complementaria, instituir regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones constituidas por agrupaciones de municipios limítrofes, para integrar la organización, la planeación y la ejecución de funciones públicas de interés común”.

El Art. 241 preceptúa que: “la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los municipios disciplinarán, por medio de ley, a los consorcios públicos y los convenios de cooperación entre los entes federados, autorizando la gestión asociada de servicios públicos, así como la transferencia total o parcial de encargos, servicios, personal y bienes esenciales para la continuidad de los servicios transferidos”.

Entre esos nuevos recortes territoriales, se destaca la formación de nuevas regiones metropolitanas. Los Estados de las regiones Sudeste y Sur vienen creando regiones metropolitanas, tratando de recobrar su papel en la articulación territorial estatal, que perdieron en la práctica con la transformación

de los municipios en entes federativos. Antes de la vigencia de la actual Constitución, los gobiernos estatales administraban las regiones metropolitanas. En el auge del régimen militar, cuando se consideraba que la planificación era un instrumento importante de formulación de políticas –centralizadas, por supuesto– la Unión creó las nueve primeras regiones metropolitanas, cuyo núcleo eran las capitales estatales demográficamente más dinámicas. A los Estados les correspondió la creación de órganos de gestión de esos espacios metropolitanos. Antes de 1988, cuando entró en vigor la actual Constitución, esos órganos fueron perdiendo importancia por la incapacidad del poder público para financiar sus inversiones.

Después de 1988, los Estados perdieron la autonomía política para administrar las regiones metropolitanas a su exclusivo criterio, y se deterioró la concertación de las políticas que involucraban a sus municipios. Aquí cabe recordar que las regiones metropolitanas no son entes federativos, y no hay tributos previstos para financiar sus inversiones. Así, al vaciamiento de los órganos estatales de gestión metropolitana lo siguió, en la mayor parte de los casos, su total extinción. En la década actual, se han creado nuevas regiones metropolitanas, aunque circunscritas a las dos regiones más desarrolladas del país. Se trata del reconocimiento de que algunas ciudades de tamaño mediano, localizadas fuera de la área de influencia de las capitales estatales, están polarizando el crecimiento económico y demográfico, experimentando los procesos de metropolización que hasta los años ochenta se limitaban a algunas capitales estatales.

Además de las regiones metropolitanas, se ha constituido otro tipo de red federativa horizontal: los consorcios intermunicipales. La creciente percepción del éxito de la formación de esos consorcios para enfrentar cuestiones que sobrepasan las fronteras municipales ha mitigado algunas de las dificultades políticas para constituir un nuevo ente jurídico, capaz de responsabilizarse jurídicamente por el grupo de municipios. El 6 de abril de 2005 se sancionó la legislación federal para constitución de consorcios; esta prevé la creación de una figura de derecho privado, administrada por un municipio líder, el cual pasa a responder por el control público de las cuentas del consorcio.

Otra evidencia de la importancia de ese nuevo recorte espacial es el apoyo del gobierno federal a la formación de consorcios intermunicipales en el sector de saneamiento. La Constitución Federal definió el municipio como la esfera de poder responsable de la producción directa de los servicios de saneamiento o mediante concesiones con la empresa privada. Esos servicios venían siendo subfinanciados por las empresas estatales, constituidas durante el régimen militar para operar el sistema con los recursos del Plan Nacional de Saneamiento administrado por el Banco Nacional de Habitación, liquidado en 1986. Puesto que en muchos casos los servicios de saneamiento

sobrepasan el territorio municipal, los gobiernos estatales se resistieron a la pérdida de ese sector, lo que retrasó la reglamentación del sector de saneamiento y generó incertidumbres que ahuyentan el capital privado.

Después de la creación del Ministerio de las Ciudades (2003), en razón de ese vacío institucional y normativo, la Unión presentó la propuesta de reglamentación del sector<sup>18</sup>, en vista de que sus deficiencias causan mayor injusticia ambiental entre la población pobre y, así, agravan la injusticia social. El anteproyecto de ley federal busca estimular la relación de cooperación entre las tres esferas del gobierno mediante la adhesión voluntaria a las normas operacionales del Plan Nacional de Saneamiento Ambiental y haciendo efectivas sus contrapartidas. El proyecto no obliga el municipio –ni podría obligarlo– a seguir sus directrices, pero para la participación de los recursos federales impone la condición de que los municipios acepten dichas directrices. Se trata, por tanto, del reconocimiento de que el municipio es el titular del derecho en relación con el sector de saneamiento, y no de que el mejor diseño institucional para enfrentar las deficiencias sanitarias implique la cooperación inducida entre las esferas de gobierno.

Aparentemente, era fácil tramitar ese proyecto de ley. Pero la oposición identificó en él la posibilidad de que la Unión participe en consorcios municipales sin intervención de los Estados cuyos gobernadores se oponen al gobierno federal (17, la mayoría dentro de los 27 Estados). Esa posibilidad compromete la cooperación entre los tres niveles del gobierno, conforme a lo previsto en el Art. 23 de la Constitución Federal—que trata de las competencias comunes entre la Unión, los Estados y los municipios. Esa dificultad se superó recientemente incluyendo en la ley un dispositivo que reglamenta los consorcios intermunicipales, según el cual la presencia del gobierno estatal está garantizada donde se localizan los municipios que forman un consorcio municipal siempre que el gobierno federal participe en el comité gestor.

Resuelta esa cuestión política, el proyecto debe completar su trámite en el Congreso Nacional a lo largo de 2005, faltando, no obstante, resolver la cuestión de la financiación, que aún depende de la reglamentación de la ley que instituyó las sociedades público-privadas.

Otro tema que también hará parte de la agenda política del Congreso en 2005 es el de la reforma tributaria, con sus desdoblamientos sobre la estructura federativa del país. El principal objetivo de la segunda etapa de la reforma es la unificación de los impuestos al consumo bajo la gestión de la Unión, con participación de los gobiernos estatales y municipales en la distribución

<sup>18</sup> Ese proyecto de ley busca reglamentar el Art. 241 de la Constitución Federal.

del recaudo. La perspectiva de perder la principal parte de su capacidad tributaria propia llevó a una fuerte resistencia de los gobernadores, motivo por el cual aún no se ha aprobado la medida que los economistas juzgan necesaria para dar mayor eficiencia a la administración y a la estructura del sistema tributario brasileño.

En el debate sobre la reforma tributaria surgió otro tema, el de la pertinencia de modificar el sistema de transferencias intergubernamentales. Los criterios sobre las transferencias federales a los municipios tienen un carácter redistributivo en favor de los municipios localizados en las regiones pobres, sin considerar las enormes concentraciones demográficas en las regiones metropolitanas de las Regiones Sur y Sudeste.

Como el 64,6% de los ingresos municipales depende de las transferencias intergubernamentales, la omisión de la concentración demográfica introduce sesgos favorables a los municipios y Estados de pequeña expresión poblacional, en detrimento de aquellos donde es mayor el dinamismo demográfico. En esas condiciones, los recursos per cápita transferidos son menores donde las presiones demográficas son mayores, lo que compromete la capacidad financiera de los gobiernos municipales o estatales para ampliar sus inversiones en respuesta al aumento de la población. Esa irracionalidad en la división federativa de los recursos alimentaría así la defensa de la modificación constitucional de los criterios de distribución de los ingresos de impuestos por la reforma tributaria<sup>19</sup>.

Sin embargo, es importante recordar que ya está en curso una reforma del reparto de los ingresos de transferencias, independiente de la implementación de la reforma tributaria: se ampliaron las transferencias intergubernamentales para financiar programas sociales, casos del Fundef y del SUS, lo que imprimió nuevos criterios de redistribución de las transferencias teniendo en consideración el número de matrículas y de atenciones en salud. Así, a pesar del descenso de las transferencias resultantes del reparto de impuestos como proporción del PIB, las transferencias relativas a los programas de Asistencia Social asociadas a las dos mencionadas (SUS y Fundef) han mantenido los

<sup>19</sup> Según Affonso (*op. cit.*) el punto principal de la crítica es el prorrateo de los fondos de participación. En el caso del FPE, no hay una fórmula sino una tabla congelada con la división por Estados, arbitrada políticamente después de la promulgación de la nueva Constitución y abiertamente contraria a esta, que prevé que una ley establezca criterios de repartición [...] En el caso del FPM, se mantiene la misma formulación decretada por el gobierno militar a mediados de los años sesenta, con base en actos dictatoriales, que limita la participación de las capitales y de las ciudades más populosas (donde la oposición triunfó en las primeras elecciones municipales después del golpe militar) y, como contrapartida, transfiere mayores valores per cápita a las ciudades de menor nivel de reparto, hasta de 10 mil habitantes” (pp. 21-22).

ingresos disponibles en las esferas estatales y municipales del gobierno. Por tanto, la mejora en la distribución de los ingresos de transferencias se viene realizando sin introducir modificaciones en el federalismo fiscal del país.

La profundización de las discusiones sobre la reforma tributaria está suscitando una nueva ronda de negociaciones muy difíciles entre los entes federativos. En particular, aumentó la disputa entre los Estados, con la exacerbación de la guerra fiscal, incluyendo incluso al Estado de São Paulo, que por sí solo responde por más de una tercera parte del PIB del país. Los Estados de las tres regiones más pobres, Nordeste, Norte y Centro-Oeste, ya amenazaron con formar un “grupo de los 20”, el número de Estados localizados en esas regiones, en contraposición a los siete gobiernos estatales de las Regiones Sudeste y Sur. La situación es aún más grave en los municipios, pues la heterogeneidad es mayor. El número de municipios que conceden algún tipo de beneficio fiscal –instrumento de la guerra fiscal– es del 56,3% en promedio, aproximándose al 90% cuando se consideran únicamente los municipios con una población superior a 100 mil habitantes<sup>20</sup>.

La reforma tributaria y la superación de la guerra fiscal se presentan como medidas necesarias para dar racionalidad a un nuevo modelo de desarrollo. La primera sería más necesaria para lograr las condiciones que propician las inversiones, pero no para modificar la estructura federativa. La segunda lleva al empoderamiento de los gobiernos subnacionales, al cual mucho contribuyó la descentralización, pero que sería inútil en caso de que los inversionistas privados no tuvieran interés. Hay estudios que muestran que la guerra fiscal produce, en conjunto, pérdidas que quizá no compensen los beneficios asociados a ella. Sin embargo, la pérdida de competitividad del país como campo de inversiones está más relacionada con las condiciones de acceso al crédito y el ambiente regulador inadecuado que con las disputas entre territorios. Acabar con la guerra fiscal es más interesante para los territorios más desarrollados, que –como diría Ha-Joon Chang (2002)– después de que logran su desarrollo “dan un puntapié a la escalera” para impedir el acceso de los que quedaron detrás en el *ranking* del desarrollo. En esas condiciones, creo que las relaciones entre reforma política, reforma tributaria y sistema federativo constituyen el mayor desafío político en dirección a un nuevo modelo de desarrollo que no debe prescindir de la descentralización.

El desdoblamiento de las críticas a la transformación del municipio en ente federativo no ha sido, por tanto, el debilitamiento institucional del municipio. Al contrario, las iniciativas de las políticas de Salud, Seguridad Pública y Saneamiento indican el fortalecimiento del municipio, aunque se reconozca

<sup>20</sup> Información disponible en la investigación del IBGE, *Perfiles de los Municipios*, 2001.

que la gran heterogeneidad de los 5.561 municipios brasileños requiere un tratamiento diferenciado. Cerca del 90% de los municipios cuya población es inferior a 50 mil habitantes no dispone de condiciones financieras ni de capacitación técnica suficiente para manejar la complejidad de la gestión de esos sectores. El resultado es que se viene reforzando la coordinación entre los tres entes de gobierno en la formulación y ejecución de las políticas públicas. Los demás municipios, pueden administrar adecuadamente esos servicios, afirmando su importancia como agentes de las políticas públicas. Después de experimentar tal poder, las alcaldías se resisten a las tentativas de centralizar las iniciativas de políticas en la Unión. Por tanto, el empoderamiento de los municipios en Brasil parece ser una conquista más permanente de lo que sugiere la fragilidad financiera de grande parte de ellos. El mismo raciocinio se aplica a los gobiernos estatales, con la salvedad de que éstos tienden a recuperar importancia en la estructura federativa, bien sea en el enfrentamiento político con el gobierno central, o bien porque participan de los recortes territoriales resultantes de la formación de regiones metropolitanas o consorcios intermunicipales.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ABRUCCIO, Fernando L, 1998. *Los barones de la Federación: los gobernadores y la re-democratización brasileña*, Hucitec, São Paulo.
- AFFONSO, J. Roberto. *Brasil, un caso aparte*. 2004. XVI Regional Seminar of Fiscal Policy, Santiago de Chile, Cepal/Ilpes, enero, [www.federativo.gov.br](http://www.federativo.gov.br)
- ALMEIDA, Anna L. O. 1992. *Colonización dirigida en Amazônia*, IPEA, Rio de Janeiro.
- ARRETICHE, Marta. 2000. *Estado federativo y políticas sociales*. Revan, Rio de Janeiro.
- AZZONI, C. R. 2002. "Sobre la necesidad de la política regional", Kon, Anita, org., *Unidad y fragmentación*, Perspectiva, São Paulo.
- BACELAR, Tânia. 1999. "Dinámica regional brasileña en los años noventa: rumbo a la desintegración competitiva", Castro, I., Miranda, M. y Egler, C., org., *Redescubriendo Brasil: 500 años después*, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro.
- BECKER, B. y EGLER, C. 1992. *Brasil. Una potencia regional en la Economía-Mundo*, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro.
- BECKER, Berta. 1999. "Por un redescubrimiento de Brasil", Castro, I., Miranda, M. y Egler, C., org., *Redescubriendo Brasil: 500 años después*, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro.

- BNDES, Área de Planificación - Departamento Económico, 2003. *Se informe* 54, abril.
- CAMARGO, Aspásia. 2001. "Federalismo cooperativo y el principio de la subsidiariedad: anotaciones sobre la experiencia reciente de Brasil y de Alemania", Hofmeister, W. y Carnero, José M. B., org., *Federalismo en Alemania y en Brasil*, Fundación Konrad Adenauer, Serie Debates N. 22, vol. I, abril, São Paulo.
- DINIZ, C. C. y Leemos, M. B. 1990. "Dinámica regional y sus perspectivas en Brasil", *Para la década de 90: prioridades y perspectivas de políticas públicas*, Brasilia, IPEA/IPLAN, V. 3, cap. IV.
- CASTRO, Antônio B. de. 1977. *Siete ensayos sobre la economía brasileña*, Judicial, Rio de Janeiro.
- CARVALHO, J. M. 2001. *Ciudadanía en Brasil. El largo camino*, Civilización Brasileña, Rio de Janeiro.
- CHANG, Ha-Joon. 2002. *Dando un puntapié a la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, UNESP, São Paulo.
- FERES, Lúcia C. 2002. "La cuestión regional en los planes plurianuales recientes", Kon, Anita, op. cit.
- GIAMBIAGI, F. y ALÉM, A. C. 1999. *Finanzas públicas. Teoría y práctica en Brasil*, Campus, Rio de Janeiro.
- IBGE. 2001. *Perfiles Municipales*, IBGE.
- JARDIN, Zélia L. da Trindade. 2004. *Saneamiento ambiental en Brasil – Políticas y reglamentación, escalas de poder y conflictos de capacidad*. Trabajo presentado a la disciplina Planificación Urbana, del Programa de Doctorado en Derecho de la Ciudad, Facultad de Derecho de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro, agosto.
- LESSA, Carlos. 1981. *Quince años de política económica*, Brasiliense, São Paulo.
- LIPETZ, A. y Benko, G., org. 2000. *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*, PUF, Paris.
- LOPREATO, F. L. C. 2002. *El colapso de las finanzas estatales y la crisis de la federación*, UNESP, São Paulo.
- MACHADO H., Raul. 1995. *Estudios de derecho constitucional*, Del Rey, Belo Horizonte.

- MEDICI, André C. 1995. "Políticas sociales y federalismo", AFFONSO, Rui de B. A. y SILVA, Pedro Luiz, B. org., *La Federación en perspectiva. Ensayos seleccionados*, Fundap, São Paulo.
- MENDES, Marcos. 2004. *Reforma constitucional, descentralización fiscal y rent seeking behaviour: el caso de los municipios brasileños*, Instituto Fernand Braudel de Economía Mundial, asociado a la Fundación Armando Álvares Peinado.
- OLIVEIRA, Luiz G. 2002. "Algunos aspectos de la guerra fiscal", Kon, Anita, op. cit.
- OHMAE, K. 1996. *El fin del Estado Nación. La Ascensión de las Economías Regionales*, Campus, Rio de Janeiro.
- PORTER, M. 1993. *La ventaja competitiva de las naciones*, Campus, Rio de Janeiro.
- PUTNAM, R. 1996. *Comunidad y democracia: la experiencia de Italia moderna*, Fundación Getúlio Vargas Editora, Rio de Janeiro.
- REZENDE, Fernando. 2001. *Finanzas Públicas*, Atlas, São Paulo.
- SANTOS, Angela M. P. 2003. "El desafío de la gestión local en ciudades de porte medio", Santos, A. *Economía, espacio y sociedad en Río de Janeiro*, Rio de Janeiro, FGV.
- SANTOS, Angela M. P. "Descentralización y autonomía financiera municipal. La perspectiva de las ciudades medias", de próxima publicación en *Indicadores Económicos de la Fundación de Economía y Estadística*, Porto Alegre-Rs.
- SANTOS, Angela M. P. y Gama, Eduardo N. 2004. "Ciudadanía, poder local y control del Estado", *Economía, Sociedad y Territorio* IV, 15, enero-junio, El Colegio Mexiquense.
- SANTOS, Angela M. P. y MATTOS, Liana P. 2004. "Enmiendas constitucionales ponen en jaque la autonomía financiera mÍndice de desarrollo humano Porcentaje de la población que vive por debajo de la línea en las regiones brasileñasunicipal", *Revista Foro Administrativo* 4, 41, julio, Belo Horizonte-MG.
- SEN, Amartya. 2000. *Desarrollo como libertad*, Compañía Editora de las Letras, São Paulo.



# Descentralización, recursos y poder político de los gobiernos provinciales en Argentina

ARGENTINA ES UN ESTADO FEDERAL compuesto por 24 unidades federadas (23 provincias y una ciudad autónoma: la Ciudad de Buenos Aires) y 1.924 municipalidades (número estimado por Falletti 2004a, 9, según el censo de población de 1991<sup>1</sup>). En el país rige la Constitución Nacional de 1853 reformulada por última vez en 1994. Cada provincia tiene su propia constitución, en muchos casos reformulada en los últimos años.

El gobierno nacional y provincial está compuesto por tres poderes, el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Los poderes ejecutivos de los tres niveles (presidente, gobernadores e intendentes) son elegidos por voto popular directo, así como las autoridades legislativas de la Nación y las provincias (Falletti 2004a, 9-10).

Según los datos del censo nacional de 2001, la población está distribuida como se indica en el cuadro 1. La concentración es muy alta: algo menos de la mitad (46%) se concentra en el ámbito territorial formado por la provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Aunque la Región del Área Metropolitana (RMBA), conformada por el aglomerado de 24 partidos de la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma, concentran el 32%. Si se suman otras dos provincias importantes (Córdoba y Santa Fe, que con Buenos Aires

---

\* Economista, Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicet) e Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía de la UBA, postmaster@manzan.ba.ar

<sup>1</sup> Este número es tan factible como otros, pues no es sencillo definir e identificar la cantidad y calidad de las unidades ejecutivas o “municipalidades” existentes en las provincias de Argentina, como veremos más adelante.

## Población total en hogares e instituciones colectivas, por provincias, 2001

Provincia	Población	
	Total	%
Total	36.260.130	100
Ciudad de Buenos Aires	2.776.138	8
Buenos Aires	13.827.203	38
24 partidos del Gran Buenos Aires	8.684.437	24
Resto de la Provincia de Buenos Aires	5.142.766	14
Catamarca	334.568	1
Chaco	984.446	3
Chubut	413.237	1
Córdoba	3.066.801	8
Corrientes	930.991	3
Entre Ríos	1.158.147	3
Formosa	486.559	1
Jujuy	611.888	2
La Pampa	299.294	1
La Rioja	289.983	1
Mendoza	1.579.651	4
Misiones	965.522	3
Neuquén	474.155	1
Río Negro	552.822	2
Salta	1.079.051	3
San Juan	620.023	2
San Luis	367.933	1
Santa Cruz	196.958	1
Santa Fe	3.000.701	8
Santiago del Estero	804.457	2
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	101.079	0
Tucumán	1.338.523	4

Fuente: Indec, *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001*.

integran la región de la pampa húmeda central) la concentración llega al 62%.<sup>2</sup> Lo que nos advierte de partida que:

una federación con tal desigualdad en la distribución poblacional de sus unidades constituyentes... va a presentar serias dificultades en el sistema de representación política (paliadas por estrategias de sobre representación periférica), en su estructura de recaudación y distribución de fondos fiscales (por medio de mecanismos geográficos de solidaridad fiscal y redistribución de la renta) y sobre todo en el equilibrio de poder y recursos económicos entre los distintos Estados federados. Esto se reflejará con toda seguridad, en limitaciones a la gobernabilidad del sistema en su conjunto por efecto de una relación tendencialmente invertida entre recursos políticos de la periferia y recursos económicos del centro (Escolar y Pirez 2001, 2).

En este marco, a comienzos de los años noventa se vivió un proceso de *desconcentración* o *descentralización*<sup>3</sup> de responsabilidades y funciones del gobierno central a las provincias, centrado en una *desconcentración* o *descentralización* administrativa. Se transfirieron escuelas, hospitales y programas sociales, por lo general sin el financiamiento necesario.

Según Boisier (ibíd., 28), descentralización es un concepto de “elevada ambigüedad cotidiana”, que no sólo se confunde con la “desconcentración” sino incluso con la mera “deslocalización” (traslado geográfico de un ente):

Debe quedar claro que aun cuando los procesos de descentralización y desconcentración se encuentren en un mismo continuo, el primero alude a una cesión de capacidad de decisión desde un nivel jerárquico dado a otro inferior *dentro del mismo organismo*, tratándose en consecuencia de una cuestión interna que no requiere sino la voluntad del nivel jerárquico superior; el segundo, la descentralización, supone la *creación de un ente distinto* de aquél del cual se va a transferir capacidad decisoria, y ello a su vez supone la concesión de personalidad jurídica propia, de recursos y de normas propias de funcionamiento” (ibíd., 29).

Compartimos esta definición pero creemos que es difícil aplicarla al análisis del argentino de los años noventa pues, como se verá, la descentralización buscaba facilitar el ajuste macroeconómico más que impulsar *un traspaso del poder para fortalecer la participación política a nivel subnacional y promover conjuntamente la democracia y el desarrollo económico*.

<sup>2</sup> Córdoba y Santa Fe contienen cada una el 8% de la población total (porcentaje similar al de la Ciudad Autónoma).

<sup>3</sup> Más adelante señalamos las diferencias entre ambos términos. Aunque el de uso común es “descentralización”, aquí mencionamos ambos términos para subrayar una ambigüedad que, en general, no aclaran los autores que estudian este tema.

En este trabajo examinamos las experiencias de descentralización de la década de 1990<sup>4</sup>, si bien hubo otras anteriores<sup>5</sup>, porque:

Fue a partir de 1991-1992 que la descentralización en Argentina se transformó en un proceso sistemático de reformas de ‘segunda generación’. Desde la primera administración del presidente Carlos Saúl Menem (1989.1995), el proceso descentralizador formó parte de las reformas que tuvieron por objeto cambiar el rol del Estado en la economía, la relación entre el Estado y la sociedad, y la forma de provisión de servicios públicos a la población (Falleti, *ibíd.*).

En el análisis utilizamos la siguiente definición operativa: *descentralización* es el proceso de reforma del rol del Estado y de la política pública que transfiere *funciones, responsabilidades, recursos y autoridad* desde el nivel nacional de gobierno a los niveles subnacionales (provincias o municipios). Esta descentralización favorece a las provincias o municipios y puede ser clasificada de diferentes maneras. Aquí consideramos la descentralización funcional (transferencia de funciones y servicios) y la política (reforma de sistemas electorales o constitucionales que da mayor autonomía a los niveles subnacionales). No tratamos la “descentralización fiscal” que consideran otros autores (Falleti, *ibíd.*, 21; Smulovitz y Clemente 2004, 41) porque nuestra definición de “descentralización” supone transferencia de “recursos”; si sólo se transfieren decisiones no es descentralización sino desconcentración. Tampoco tratamos la descentralización “territorial” (Bossier 2004, 29) porque todo traspaso de poder a los niveles subnacionales implica “espacios” político-administrativos específicos.

En suma, la “descentralización” ha sido sometida a diversas miradas, aplicaciones y definiciones (no siempre claras y rigurosas). Ha sido objeto de enfoques complementarios y también contrapuestos y, muchas veces, engañosos y confusos.

Las finalidades “explícitas” (a menudo sólo “aparentes”) han sido siempre positivas, a favor de la participación, de la transparencia, de acercar a la gente a la cosa pública; en definitiva, a favor de un mayor y mejor desarrollo de

<sup>4</sup> Para facilitar la exposición, de aquí en adelante utilizamos el concepto “descentralización”, con una connotación amplia y si se quiere ambigua, porque la mayoría de los autores denominan “descentralización” a los procesos de la década de 1990 y no la diferencian de la “desconcentración”, ni se ocupan de ésta. Si quisiéramos ser estrictos, tendríamos que aclarar el concepto respectivo en cada momento, y se tornaría muy recurrente. Así, cuando enumeremos ejemplos de “descentralización” pueden corresponder en los hechos a una “desconcentración”.

<sup>5</sup> Falleti (2004, 7) menciona la presidencia desarrollista de Arturo Frondizi (1958-1962) como un período en el que la concepción política e ideológica era afianzar el federalismo descentralizando funciones para dar mayor poder a las provincias. También menciona la descentralización de la educación primaria sin financiamiento e impuesta de facto por la dictadura militar que se inició en 1976.

la población. Pero esto no es necesariamente así, como se ve cuando se examinan los marcos teóricos, las metodologías de trabajo y los resultados. Ahí aparecen las finalidades reales (las “implícitas”, de las que no se habla, que se ocultan porque no contarían con ningún consenso social).

Es por esta superposición de fines, intereses (y confusión) que corresponde analizar el marco conceptual-ideológico y el modelo instrumental desde los que se propone implementar los programas de descentralización en los ámbitos nacionales y subnacionales. Sólo mediante el examen de la finalidad (marco teleológico) y los medios (marco instrumental) se puede identificar la finalidad real (en general “implícita”) de las diferentes propuestas y acepciones. Porque no hay duda de que concebida de cierta manera, la descentralización puede contribuir a un desarrollo socioeconómico nacional con equidad. Pero, para ello es necesario que se modifique efectivamente la estructura de poder hegemónica, aumentando la participación y el poder de la población local, bregando por un mayor control social de la gestión pública y una transparencia efectiva y real del accionar público y privado vinculado con la cosa pública.

Es indudable que la descentralización tiene una connotación positiva, por su posibilidad intrínseca de afianzar las formas democráticas de gobierno a través del ejercicio de una política cercana a los problemas de la población.

Aquí utilizamos la definición instrumental u operativa ya mencionada para estructurar el análisis teórico y empírico, es decir, para sistematizar la información y analizar qué ha pasado con la descentralización en la Argentina durante el período contemporáneo. La evaluación parte de una concepción teleológica de la descentralización, de una descentralización objetivo postulada por su carácter ejemplar, porque abre y potencia el camino hacia un desarrollo socioeconómico virtuoso, con una mejor calidad de vida y una mayor equidad social. Nos referimos al proceso que modifica la estructura de poder hegemónico mediante la delegación de recursos, capacidades, responsabilidades y autoridad en los niveles subnacionales de gobierno y que se realiza a través del empoderamiento de la población de los ámbitos locales. Ésta, desde sus organizaciones representativas, ejerce el derecho y la obligación de control y seguimiento de la gestión pública de sus respectivos ámbitos.

Finalmente y siguiendo a Boisier (ibíd.), el debate sobre la descentralización alcanza su verdadero nivel cuando se plantea como un cambio estructural de todo el tejido político y social de una nación, un nuevo contrato social. Desde esta perspectiva, la descentralización no es una reforma de la administración pública, que en la práctica es simplemente una desconcentración, incluso territorial:

La descentralización es mucho más que una reforma del sector público, de la administración o del funcionalismo. Envuelve el papel y las relaciones de todos los actores sociales, sean gubernamentales, del sector privado o de la sociedad civil (R. Work citado por Boisier, *ibíd.*).

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS

### **De los pueblos autóctonos a la independencia política<sup>6</sup>**

Antes de la colonización española, las poblaciones originarias del territorio que hoy ocupa Argentina pertenecían a diversas etnias con diversos grados de desarrollo. Los pueblos de las regiones montañosas del noroeste (*diaguitas*) llevaban una existencia más compleja, porque los valles longitudinales cordilleranos facilitaban la comunicación y eran caminos que comunicaban con las poblaciones del altiplano boliviano y de los valles peruanos, imperio de los incas.

Las vivencias y experiencias de esta etapa produjeron diferentes legados de cada pueblo a sus hijos y descendientes e imprimieron características territoriales a cada zona que se perpetuaron mucho después del arribo de los conquistadores españoles. En la región del noroeste más densamente poblada (antes y durante el período colonial) los resabios de su pasado indígena y colonial aún están presentes, lo que no sucede en otras zonas, como en la Patagonia, área con poca población incluso en el presente.

La *conquista española* de América fue una empresa de comienzos del siglo XVI<sup>7</sup> que terminó con la *colonización* sistemática en la segunda mitad de ese siglo. La primera etapa de la colonización estuvo signada por el “autoritarismo”, frente al cual los indígenas se rebelaban o huían. Por ello, durante muchos años el problema fundamental de la vida colonial fue dominarlos y asegurar su dependencia.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Esta sección es una paráfrasis de Romero (2002, 13-44).

<sup>7</sup> Los españoles buscaban un paso que comunicara el Océano Atlántico con el Pacífico y así llegaron al Río de la Plata en 1516. A mediados del siglo XVI “comenzó a desvanecerse la esperanza de establecer en el Río de la Plata la base de operaciones para el transporte de los metales peruanos [...] Para entonces, los conquistadores que venían del Perú lograron reducir a los diaguitas y fundaron Santiago del Estero en 1553, San Miguel del Tucumán en 1565 y Córdoba en 1573. Los que venían de Chile, por su parte, fundaron Mendoza en 1561 y al año siguiente San Juan [...] y Juan de Garay decidió cumplir el viejo anhelo de repoblar Buenos Aires... el 11 de junio de 1580 fundó por segunda vez la ciudad de Buenos Aires [...] Así nacieron en poco tiempo los principales centros urbanos del país” (Romero, *ibíd.*, 23-28).

<sup>8</sup> Hubo varias insurrecciones indígenas, como la de los diaguitas en 1627, que duró 10 años, la de 1687 en Tucumán, y la de los guaraníes en 1753 en la frontera de las misiones portuguesas.

A comienzos del siglo XVIII, cuando Inglaterra dominaba los mares y los Borbones ascendieron al trono de España, apareció una nueva concepción –ligada a las ideas de “progreso” y de cambio, al racionalismo y al empirismo–<sup>9</sup> que se enfrentó a las concepciones medievales, tradicionales y conservadoras. Ese choque se trasladó de la metrópoli a la colonia rioplatense, oponiendo a los defensores del régimen colonial –los conservadores, tradicionalistas– contra los que apostaban por el cambio que prometía “progreso” –los liberales, progresistas–. En lo económico, llevó a un enfrentamiento ideológico entre partidarios del monopolio español y defensores de la libertad de comercio, mientras que aumentaban las exportaciones (sebo y cuero, y más tarde tasajo) y las importaciones (manufacturas legales desde España e ilegales de otros países<sup>10</sup>). Entre los partidarios del autoritarismo y del liberalismo se consolidaron las visiones en pugna, en “una batalla que comenzó entonces y aún no ha concluido”, y que hacia finales del siglo XVIII conformó “distintos grupos de intereses y opiniones” (Romero 2002, 21-22).

Estos enfrentamientos marcaron su impronta política e intelectual en el nuevo país. El enfrentamiento entre criollos y españoles reflejaba intereses y actitudes diferentes; unos consideraban que había llegado la hora de la independencia política, otros buscaban modificar el régimen económico e instaurar la libertad de comercio. Pero ambas posiciones conformaron una “conciencia colectiva frente al poder constituido” (ibíd., 49) que desembocó en el Cabildo Abierto del 25 de mayo de 1810 (día de la Revolución de Mayo) de donde surgió la Primera Junta de Gobierno emanada del pueblo criollo. Caducó la autoridad del virrey, se abrieron las puertas del poder a los nativos y nació Argentina, un nuevo país políticamente independiente y esencialmente criollo.

<sup>9</sup> El Virreinato del Río de la Plata se creó en 1776 como respuesta al crecimiento de la colonia rioplatense y para afrontar el problema de la Colonia del Sacramento recuperada por los portugueses (en el actual territorio de Uruguay). Al tiempo de la creación del virreinato, en Inglaterra se desencadenaba la revolución industrial, con profundas y rápidas consecuencias sobre el acontecer socioeconómico y político de los dominios españoles. Las gobernaciones del Río de la Plata, del Paraguay y del Tucumán, y los territorios de Cuyo, Potosí, Santa Cruz de la Sierra y Charcas quedaron unidos por la autoridad virreinal.

<sup>10</sup> El contrabando fue la actividad más intensa y productiva de Buenos Aires y rápidamente “contribuyó a formar una rica burguesía porteña” (ibíd., 31); así se convirtió en un puerto de ultramar.

### **De la independencia a la constitución de la República<sup>11</sup>**

Forzado por su debilidad, su desorganización y su inestabilidad, el nuevo país tuvo que inscribirse en el área económica de la nueva potencia industrial (Inglaterra). Y empezó lo que Romero denomina la “era criolla”: los primeros 70 años de vida independiente (1810-1880):

criolla era la composición social del país que, con la independencia no alteró su fisonomía étnica y demográfica, criollas fueron las tradiciones y la cultura, y criolla fue la estructura económica, en la medida que reflejaba los esquemas de la época virreinal (ibíd.).

El principal problema de ese período era la organización nacional del territorio del antiguo virreinato. El panorama político estuvo marcado por el enfrentamiento entre los sectores que controlaban el puerto de Buenos Aires y los grupos del interior. La hegemonía de Buenos Aires, legado de la colonia, no podía ser tolerada por los caudillos provinciales:

la lucha fue, en última instancia, entre la poderosa capital, que poseía el puerto y la aduana, y el resto del país que languidecía. Fue una lucha por la preponderancia política, pero era un conflicto derivado de los distintos grados de desarrollo económico. Sólo a lo largo de setenta años y en medio de duras experiencias pudieron hallarse las fórmulas para resolver el conflicto (ibíd., 46).

En la esfera política, ese choque se expresó en la disyuntiva entre unitarios y federales; entre quienes promovían una organización unitaria, bajo la hegemonía política y económica de Buenos Aires y su puerto; y quienes clamaban por la organización federal, por la autonomía política y económica de todas las provincias y la nacionalización del puerto y de la aduana de Buenos Aires. Pero esta disyuntiva reflejaba otras contradicciones. Según Romero era un reflejo de las ideas que preveían en el mundo y en particular en Europa. Era, asimismo:

la oposición entre Buenos Aires y el interior, entre el campo y las ciudades, entre los grupos urbanos liberales y las masas rurales acostumbradas al régimen paternal de la estancia (ibíd., 47).

El enfrentamiento entre estos intereses e ideologías desembocó en una prolongada guerra civil, con avances y retrocesos, y numerosos acuerdos y pactos entre los caudillos de diferentes provincias. La batalla de Caseros abrió

<sup>11</sup> Esta sección es una paráfrasis de Romero (ibíd., 44-88).



las puertas a la Constitución Nacional de 1853, que constituyó la República Argentina y estableció:

un federalismo adecuado a las formas institucionales de una democracia representativa y basado en dos acuerdos fundamentales: la nacionalización de las rentas aduaneras y la transformación económico social del país (ibíd.).

Sin embargo, los enfrentamientos no cesaron. La guerra económica entre Buenos Aires y la Confederación continuó hasta que el Congreso Nacional convirtió a Buenos Aires en capital de la República (el 20 de septiembre de 1880). Entonces se cerró este ciclo histórico de guerras y confrontaciones internas y comenzó un período de paz, que permitió que Argentina se insertara en el mundo como país agro exportador en acelerado crecimiento.

Tres factores fueron decisivos para esta nueva inserción internacional: la pacificación interna, la construcción de ferrocarriles que comunicaron a casi todo el territorio nacional y la gran inmigración<sup>12</sup> Pero esta expansión no evitó el muy desigual crecimiento del territorio nacional; persistió y se profundizó una diferenciación que ya no era sólo económica sino también social y demográfica entre las provincias pampeanas (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, y marginalmente Entre Ríos y La Pampa) y el resto.

### **La forma de organización política y espacial**

Se tardaron setenta años para llegar a un acuerdo de unificación nacional y, aunque era parte de los deseos e intenciones de los caudillos y gobernadores, no se había podido lograr por la disparidad de intereses económicos y políticos. La praxis de ese largo período –de los grupos regionales, económicos e ideológicos- hizo posible el consenso y permitió superar la antinomia entre unitarios y federales. Se entendió que:

1. El surgimiento de otros intereses y alianzas desdibujaba el enfrentamiento entre unitarios y federales. El gobierno de Rosas instaló en

<sup>12</sup> El saldo fue de 76.000 inmigrantes en la década de 1860 y de 85.000 en la de 1870. Los inmigrantes se dirigieron principalmente a la zona del litoral y a las grandes ciudades. Grupos muy pequeños se trasladaron al centro y oeste, y muy pocos a la Patagonia. En cambio, Buenos Aires, que tenía 150.000 habitantes en 1866, llegó a 230.000 en 1875. Los inmigrantes tenían pocas posibilidades de transformarse en propietarios de tierras, se les ofrecía educación pero no acceso a la tierra. Según Romero, ello explica por qué los inmigrantes dispuestos a venir a estas tierras se reclutaban en regiones de bajo nivel de vida (España e Italia) y escaso nivel técnico (ibíd., 103-104).

amplios sectores porteños la idea de que era posible una forma de “federalismo” cuyas consecuencias, en los hechos, no hacían sino incrementar el poder económico de Buenos Aires: “Rosas, sin duda, había preparado el terreno para la unificación nacional dentro de un régimen federal” (Romero, *ibíd.*, 89). Los gobiernos sucesivos de Buenos Aires mantuvieron e incrementaron el poder económico en la provincia; aun en situaciones políticas no siempre favorables. Los unitarios porteños aceptaron entonces que un gobierno federal podía tener más ventajas que desventajas, que era políticamente conveniente adoptar el sistema que demandaban los gobiernos provinciales del interior pues no ponía en peligro la hegemonía de Buenos Aires (así lo corroboró la centralización económica y social que se inició en 1862 con Mitre como presidente).

2. Las provincias del interior no habían logrado un desarrollo económico significativo (tanto durante períodos de libre navegación como de bloqueo aduanero) dando cuenta de la inutilidad de continuar el interminable conflicto interno. Se tomó conciencia de que el “progreso” no se conseguiría en un ambiente de desunión y guerra interna permanentes.
3. La diversidad de regiones con capacidades y niveles de desarrollo diferentes (con una desproporcionada concentración de los recursos en Buenos Aires en desmedro del interior y el litoral) obligaba a la unificación. Al principio esta diversidad fue un obstáculo, pero hacia el final del período llevó a que las regiones mediterráneas buscaran y aceptaran la paz y la unidad, en vista de la miseria creciente que experimentaban.
4. Las tierras disponibles ya se habían distribuido entre los sectores oligárquicos de cada provincia. La oligarquía acaparaba el poder político, del que carecían los sectores populares, los indígenas y los migrantes, del campo y de la ciudad. Y los sectores oligárquicos de las diferentes provincias, junto con la aristocracia ganadera de Buenos Aires, establecieron el acuerdo de unidad que nacionalizó las rentas controladas hasta entonces por Buenos Aires.

En suma, Argentina adoptó un régimen federal de gobierno en el origen de la República (1853), no sin altos costos, luchas, guerras, marchas y contramarchas. Pero ese régimen fue muy particular, porque fue un pacto entre las oligarquías provinciales conservadoras que adoptaron un estilo de gestión que oscilaba entre un sistema centralizado y uno descentralizado.

LAS FORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN  
PREVIAS A LA DÉCADA DE 1990

En esta sección se revisan algunos antecedentes económicos y políticos para identificar las características del modelo de descentralización anterior a las reformas estructurales de la década de 1990, cuando se convirtió en una política de Estado inspirada en las reformas de “segunda generación”<sup>13</sup>.

Tulia Falleti (2004a, 3) sostiene que en el federalismo posterior a 1880 existían dos instituciones políticas claves para lograr un balance de poder entre el nivel central y las provincias: el Colegio Electoral, a través del cual las provincias limitaban el poder del gobierno central, y la intervención federal, instrumento del poder central para disciplinar a las élites o fracciones ‘díscolas’ del interior.

Estos mecanismos dieron un poder decisivo a los gobernadores de las provincias del interior porque los presidentes carecían de sustento sin su apoyo, y viceversa. Los gobernadores tampoco podían manejar sus provincias sin respaldo nacional.<sup>14</sup> Falleti, citando a Natalio Botana, afirma que en 1880 se inició:

el “orden conservador”, la consolidación de un sistema de gobierno que descansa en el *dinamismo económico de la provincia de Buenos Aires y la región pampeana*, pero que *políticamente* (al menos en tiempos de regímenes constitucionales de gobierno) *se sustenta en la coalición de provincias del interior*, sobre-representadas en las instituciones políticas federales. *Este sistema de gobierno se mantuvo formalmente casi inalterado a lo largo del siglo veinte* (cursiva nuestra, *ibíd.*, 13).

La hegemonía del régimen de los ochenta [...] descansaba sobre esa coalición de provincias medianas y chicas [...]. El papel de los gobernadores fue tan importante como el del Presidente. Los intercambios de protecciones recíprocas entre el gobierno federal y las provincias suponían que, sin el apoyo de los gobernadores, el poder presidencial carecía de sustento y, a la inversa, sin el resguardo nacional, los gobernadores carecían de la reserva de autoridad indispensable para mandar en su provincia (*ibíd.*, 15).

<sup>13</sup> Las de “primera generación” fueron las políticas de ajuste macroeconómico para afrontar el déficit fiscal y el pago de la deuda.

<sup>14</sup> Falleti (*ibíd.*, 14) examina la votación de los electores de las distintas jurisdicciones en el colegio electoral entre 1880 y 1916, y encuentra que un grupo de provincias (Catamarca, Córdoba, Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe y Santiago del Estero) siempre apoyaron al candidato oficialista (del Partido Autonomista Nacional). Este conjunto de 9 provincias ‘históricas’ tuvo 116 electores sobre 228 (51%) hasta 1898, y 126 sobre 300 (42%) hasta 1910. Es decir, *hasta 1898 fueron capaces, votando en bloque, de elegir al presidente*. Después siguieron teniendo influencia, aunque su voto ya no determinaba el resultado de la elección.

Según Falleti, esta dependencia mutua empezó a cambiar, a favor del ejecutivo nacional, con el surgimiento y el fortalecimiento de los partidos de masas (ibíd., 16). Este proceso se inició con la formación del Partido Radical (PR) que representaba a las clases medias (Hipólito Irigoyen, radical, asumió la presidencia en 1916). En 1945, con Juan D. Perón, surgió el más importante partido de masas contemporáneo, el justicialista (PJ) que integró a los sectores populares (trabajadores de ingresos medios y bajos de la incipiente industria en expansión). El peso político de las organizaciones de masas (como el radicalismo y el peronismo) que respaldaban al ejecutivo nacional, moderó la influencia de los gobernadores provinciales:

El balance de poder entre gobernadores y Presidente se transformó en detrimento de los primeros y en beneficio del ejecutivo nacional. *Con los partidos de masas, el ejecutivo nacional pudo fundar su poder en el apoyo popular (a veces casi plebiscitario), perdiendo dependencia del consentimiento o apoyo político de las elites provinciales* (ibíd., cursivas nuestras).

Es decir, en los períodos constitucionales que se iniciaron en 1916 hasta la recuperación de la democracia en 1983, el ejecutivo nacional asentó su poder en el apoyo popular. Y el sistema resultante correspondió a lo que William Riker definió como federalismo centralizado, asociado a un sistema de partidos políticos fuertes y centralizados.<sup>15</sup>

Carlos Vilas (2003, 5 y ss.) difiere de esta apreciación. Considera que en la primera etapa de la organización nacional el poder se concentraba en Buenos Aires (no cree que fuera “balanceado” por el de los gobernadores) y a diferencia de Falleti sostiene que la distribución del poder entre el centro, estigmatizado en Buenos Aires, y el resto se tornó más equitativa con la aparición de los partidos de masas:

El federalismo argentino ha sido así, a lo largo de la historia, compatible con una fuerte centralización de las políticas más estratégicas para la consolidación y reproducción en el tiempo de esa coalición de poder, así como de su inserción internacional. La emergencia de las clases medias en las primeras décadas del siglo veinte y la integración política y social de las clases trabajadoras a mediados del mismo, *el consiguiente protagonismo de sus principales organizaciones políticas -radicalismo y peronismo- moderaron la hegemonía Ciudad de Buenos Aires/Provincia de Buenos Aires al hacer más compleja la estructura del poder por la incorporación de estos nuevos actores* que, además,

<sup>15</sup> No fue así en los 18 años de dictaduras militares que se sucedieron entre 1955 y 1983. En estos años se suprimió, de facto, el poder de las provincias porque los gobernadores eran delegados de los militares, y era prácticamente nula la posibilidad de disentir de las decisiones del centro (Falleti, ibíd., 16-17).

expresaban referentes territoriales de mayor amplitud. Circunstancia que resulta potenciada por la existencia de fuertes partidos políticos provinciales con quienes los partidos nacionales y las autoridades federales entablan una compleja y fluida red de negociaciones y acuerdos (ibíd., 6 cursivas nuestras).

La interpretación de Vilas coincide con las hipótesis de mayor aceptación social, que suelen funcionar en la conciencia colectiva como premisas básicas (sin mayor comprobación empírica). En las provincias del interior, la tesis de Vilas (que el poder económico y político se concentra en el área central, la “pampa húmeda” cuyo centro es la región metropolitana) tiene amplia aceptación. A diferencia de las tesis de Falleti (2004a, 14 y ss.) más disruptivas porque subrayan la influencia de los gobernadores en las decisiones políticas del ejecutivo nacional. Tesis que también tiene aristas coincidentes con las hipótesis de Escolar y Pirez (ibíd., 47-49). Estos autores sostienen que en el federalismo argentino existen desequilibrios del régimen presidencialista que es producto de condiciones estructurales que favorecen el ejercicio de un “gobierno dividido” (entre el gobierno central y los gobiernos provinciales). Y esto es factible por la existencia de “una importante desigualdad entre los recursos económicos disponibles por el centro y los políticos en las manos de la periferia”.<sup>16</sup>

Falleti sostiene que en los períodos constitucionales, el poder nacional utilizó las “intervenciones federales” a las provincias como método de disciplinamiento y control. Y caracteriza sus alcances y consecuencias según las etapas históricas. Entre 1853 y 2001 hubo 163 intervenciones federales (1/3 por ley del Congreso y 2/3 por decreto presidencial) con diferentes particularidades. Entre 1880 y 1916 hubo 40 intervenciones para preservar el régimen político y disciplinar a las facciones del partido de gobierno (Partido Autonomista Nacional). Entre 1916 y 1922 hubo 19 para castigar al partido opositor o para disciplinar al propio PR. En las dos presidencias de Juan D. Perón, 1945-1955, las intervenciones buscaban disciplinar al partido gobernante (ibíd.).

Los gobernadores empezaron a ganar poder con el retorno de la democracia en 1983; *especialmente en la década de 1990, con los procesos de descentralización*. No hubo ninguna intervención a las provincias en el gobierno de Raúl Alfonsín. Pero esto se atribuye a que fue un *gobierno dividido* entre el poder de los

<sup>16</sup> Las afirmaciones de Falleti y de Escolar y Pirez se fundamentan en abundante información empírica (quizá por su carácter contestatario), son convincentes y merecen atención.

dos partidos mayoritarios.<sup>17</sup> En este período, los gobernadores que acrecentaron su poder fueron especialmente los del PJ (ibíd.).

### **Distribución de los tributos entre niveles de gobierno**

El hecho de que Argentina tenga una organización federal desde su fase constitutiva explica el alto nivel de descentralización del gasto, aun antes de que comenzara el proceso de descentralización, a mediados de la década de 1970.

Según Alberto Porto (2004, 19), hasta 1935 (cuando se dictó la primera ley de coparticipación, ver cuadro 2) no existía un régimen que definiera las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias. El primer antecedente legal fue el régimen de coparticipación vial que se inició en 1932 con el fin de estimular el gasto provincial en líneas viales. El único mecanismo de transferencias estaba previsto en la Constitución Nacional (Art. 67, inc. 8), que atribuía al Congreso Nacional la facultad de conceder subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyas rentas no cubrieran los gastos ordinarios (en los años noventa, esto se conoció como Aportes del Tesoro Nacional, ATN).

De acuerdo con Porto, el sistema anterior a la Coparticipación Federal de Impuestos tenía dos características. La primera, que hasta 1890 hubo separación de fuentes tributarias, los impuestos del comercio exterior eran recaudados por la Nación y los impuestos “internos” por las provincias, en sus territorios, y por la Nación, en la jurisdicción de los Territorios Nacionales y en la Capital Federal. La segunda, que en el esquema vigente hasta comienzos de los años 30 *cada provincia debía ajustar sus gastos a la restricción presupuestal* (excepto los ATN, de poca importancia). Esto llevó a una *gran disparidad territorial de oportunidades en la provisión de bienes públicos provinciales*. Las provincias “ricas” podían financiar niveles de gasto público por habitante mucho más altos que las provincias “pobres”.

En la década de los setenta comenzó una descentralización mediante reformas administrativas, transferencia de la administración y la provisión de servicios públicos nacionales a las provincias. Si bien la justificación del gobierno central –que impulsó este proceso– era acercar los servicios a los

<sup>17</sup> Se lo llama “gobierno dividido” porque el PR controlaba al ejecutivo nacional y el PJ a la mayoría de las provincias (12 entre 1983 y 1987, y 17 entre 1987 y 1989, de las 22 de ese entonces). También controlaba la mayoría de la Cámara de Diputados y del Senado desde 1987. En cambio, los dos períodos de Menem (1989-1995 y 1995-1999) se denomina “gobierno unificado”. Se retornó al “gobierno dividido” en dos años de la presidencia de Fernando de la Rúa (Falleti, 2004a, 18).

usuarios, la verdadera causa fue “alivianar el peso del gasto público federal al transferirlo a los sistemas provinciales” y no mejorar la eficiencia ni la calidad del servicio (Falleti 2004, 8).

Falleti cita a varios autores para mostrar que el sistema fiscal argentino es altamente descentralizado, que el elevado nivel de gasto ejecutado por el conjunto provincial (superior al 40%, ver el cuadro 4 y el anexo A3) es una característica del funcionamiento federal desde hace tiempo (2004a, 22). En 1916, las provincias recaudaban y ejecutaban casi el 37% del presupuesto de la Nación y en 1935 recibían el 30% de la recaudación total. Según Cetrángolo y Jiménez (2004, 119):

A diferencia de otros países, en Argentina los procesos de devolución o descentralización del gasto hacia los gobiernos subnacionales no pueden ser entendidos como un avance de estos gobiernos sobre el poder central. Si bien, por un lado, se observa que con cada nueva instancia legislativa los coeficientes de reparto a favor de los gobiernos provinciales han aumentado, por otro, los procesos de descentralización del gasto al no haber sido acompañados por cambios simétricos en los recursos, han requerido de gobiernos centrales fuertes (militares o civiles) y una desigual capacidad de negociación.

En efecto, la descentralización del decenio de 1970 y la de finales de los noventa se proponían modificar en favor del gobierno nacional la relación financiera con las provincias y municipios, partiendo de gobiernos nacionales fuertes. Igual sucedió con la transferencia de establecimientos hospitalarios y de educación primaria durante la dictadura militar y con la de hospitales y de educación secundaria durante el gobierno de Menem. Estas transferencias no incluían recursos para financiar los servicios, y no se diseñaron previamente mecanismos compensatorios (Cetrángolo y Jiménez, *ibíd.*, 119). Para estos autores, la evolución de largo plazo del sistema de coparticipación de impuestos se caracteriza por tres tendencias simultáneas:

1. *Aumento de las jurisdicciones subnacionales*: en 1853 eran 14, el resto era territorio nacional; en la década de 1950 se crearon 8 jurisdicciones nuevas en los territorios nacionales; en la década de 1990 se crearon 2 más, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia más austral: Tierra del Fuego.
2. *Creciente incorporación de tributos nacionales en la masa de recursos coparticipables*. En 1935, el régimen era “primitivo y fragmentado”, se sancionaron tres leyes para cada uno de los tributos coparticipables recaudados por la Nación (internos, a las ventas y a los réditos); en 1946 se dictó otra ley que añadió ganancias eventuales y beneficios

**Tabla 2.** Evolución de los coeficientes de distribución primaria (hasta 1973) y régimen federal de coparticipación (Porcentaje)

Leyes	Período	Nación	Provincias y municipalidad de la ciudad de Buenos Aires
12.143 y 12.147	1935-1946	92,5	17,5
12.956	1947-1958	79,0	21,0
14.788	1959	66,0	34,0
	1960	64,0	36,0
	1961	62,0	38,0
	1962	60,0	40,0
	1963	58,0	42,0
	1964-1966	54,0	46,0
	1967	59,2	40,8
	1968-1972	61,9	38,1
20.221	1973-1980	46,7	53,3b
	1981-1984c	48,5	51,5d
23.548	1988	42,3	57,7e

a. Sistema de la Ley 12.143 y de la Ley 12.147.

b. Incluye el 1,8% destinado a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, financiado por la Nación y el Fondo de Desarrollo Federal.

c. Los fondos de coparticipación sufrieron un recorte destinado a la seguridad social.

d. Incluye el Fondo de Desarrollo Regional (3%).

e. Incluye Aportes del Tesoro Nacional.

Fuente: Legislación citada en Cetrángolo y Jiménez (1988, 126, cuadro 3).

extraordinarios; en 1951, una nueva ley sumó el sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes; en 1973 se sancionó una ley que *unificaba los regímenes de distribución de impuestos*, ordenando la distribución de casi la totalidad. Conocida como Ley de Coparticipación 20.221 añadió varios impuestos nuevos y fijó el criterio de que se añadirían todos los que estableciera la Nación como impuestos indirectos y los de asignación específica, una vez finalizado el objetivo de su creación; en 1988, la Ley 23.548 estableció un criterio más amplio, pues integraba a la masa coparticipable *todos los impuestos, salvo tres excepciones expresas*: los derechos de importación y exportación, aquellos cuya distribución estaba prevista en otros regímenes y los que tenían afectación específica, que se debían incorporar a la coparticipación al finalizar la afectación respectiva.



3. *Aumento del coeficiente de distribución primaria*<sup>18</sup>. Cetrángolo y Jiménez hacen un análisis exhaustivo de esta evolución y presentan una tabla rigurosa y sistematizada que transcribimos a continuación:

Como se observa, hubo un crecimiento de la distribución primaria a favor de las provincias, excepto en 1967-1972, bajo un régimen de gobierno de facto donde no funcionaban los poderes democráticos. Sin embargo:

el análisis de la participación del monto de recursos destinados a las provincias en el total de ingresos tributarios recaudados por la Nación no muestra una evolución ascendente desde 1935 [...] Las causas de ese fenómeno se deben buscar en los grandes cambios experimentados por la estructura y nivel de la tributación argentina a lo largo del tiempo. Sin duda, el desarrollo del sistema de seguridad ha sido una de las razones de lo sucedido, junto con las fluctuaciones cíclicas de la presión tributaria sobre el comercio exterior y la evolución de los otros esquemas de asignación específica de impuestos (Cetrángolo y Jiménez, *ibíd.*, 126-27)<sup>19</sup>.

### **Sistemas políticos representativos y niveles de gobierno**

Desde su constitución como Nación, con la Constitución Nacional de 1853, Argentina adoptó una forma federal de gobierno. Según Smulovitz y Clemente, esto implica:

el reconocimiento de dos niveles de gobierno (Nación y provincias), aunque reconoce implícitamente la existencia de un tercer nivel de gobierno, de carácter municipal. El reconocimiento del nivel municipal se encuentra en el artículo 5º, que establece la obligación, para las provincias, de ‘asegurar el régimen municipal’ (2004, 41).

La legitimidad del orden municipal iniciado con la Constitución Nacional configuró un entramado institucional en el que las jurisdicciones de tercer nivel (municipios) quedaron subordinadas a las de segundo nivel (provincias), que determinan sus capacidades políticas, institucionales y financieras.

<sup>18</sup> “Distribución primaria” es la afectación de los ingresos coparticipables para distribuirlos en dos partes; una para la Nación, la otra, para el conjunto de las provincias. “Distribución secundaria” es la distribución de la segunda parte entre todos sus componentes (provincias o unidades subnacionales). En la actualidad se subdivide entre 24 jurisdicciones subnacionales: 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Ley 20.221 de 1973 (bajo un gobierno democrático) estableció criterios técnicos de avanzada para realizar la distribución secundaria (asociados a la población, al desarrollo y a la densidad poblacional).

<sup>19</sup> Más adelante se entenderá mejor esta aseveración, cuando se describa lo que sucedió con el régimen de coparticipación federal durante los años noventa.

La forma federal permite que cada provincia varíe la forma de organización del Estado y de sus distintos niveles de gobierno. Cada constitución provincial fija la forma de Estado particular y el status jurídico de la provincia y de sus municipios respectivos. Y estos han cambiado según el período histórico, debido a los cambios institucionales que hubo en el país y en todas las provincias con las interrupciones de los regímenes democráticos (desde 1930 hasta 1983, hubo cerca de 22 años de regímenes militares de facto); a las reformas de la Constitución Nacional y de las constituciones provinciales (en períodos democráticos y de facto); a la incorporación de jurisdicciones autónomas, ya que cuando se organizó la Nación sólo participaban 14 provincias, el resto eran territorios nacionales que se añadieron en la década de 1950 (9 provincias) y en la de 1990 (una provincia y la Ciudad de Buenos Aires). Según María Inés Tula (2001, 2<sup>20</sup>):

La reforma política es un tema recurrente en la vida política argentina. Las propuestas provenientes del ejecutivo desde 1983 (con todos los gobiernos democráticos) fueron numerosas y variadas. Otro tanto ocurrió con los proyectos de ley presentados en el Congreso Nacional. Variadas propuestas como: circunscripciones uninominales, sistemas mixtos o segmentados, ley de lemas, voto preferencial, sistema de tachas y sustituciones, listas abiertas o “panachage”, para citar algunos ejemplos. Pero ninguna de ellas logró concretarse hasta ahora. No hubo cambios desde 1983 hasta nuestros días, a excepción de las modificaciones efectuadas en la reforma constitucional de 1994. En esta ocasión se incorporó la elección directa y el ballottage para la fórmula presidencial y se abandonó el sistema indirecto de elección de senadores nacionales, pero no se alteraron los mecanismos vigentes de elección de diputados.

Otra es la situación que convive en el interior de nuestro país. Desde 1983, las provincias promovieron la modificación de la legislación electoral apoyándose en los mismos argumentos que sostuvieron el debate a nivel nacional. En este sentido, las provincias argentinas han experimentado dinámicos procesos de reformas políticas y electorales pero, a la vez, muy disímiles. En algunos distritos fue un proceso de profundo debate entre las distintas fuerzas políticas que culminó con la reforma constitucional o la sanción de una nueva ley. En otras, en cambio, la ausencia de discusión y la urgencia con la que fueron aprobados los cambios a las reglas de juego (hasta un mes antes de los comicios) dejaron de lado la consideración de cuestiones claves como los efectos que las nuevas normas tendrían sobre la organización partidaria y la gobernabilidad del sistema político.

<sup>20</sup> Desde aquí hasta el final de la sección, se parafrasea a Tula (ibíd., 2 y ss.) salvo mención expresa.

En las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el cargo de gobernador o jefe de gobierno es el más importante, y según Tula “su preeminencia es confirmada por los significativos recursos institucionales, políticos y presupuestarios con que cuentan”. Además, debido al “poder que otorga ejercer al mismo tiempo el liderazgo partidario... gran parte de los gobernadores son también los jefes o presidentes del partido político que lo llevó al poder” (ibíd.). Esta situación llegó hasta el punto de que, en algunas provincias, como Santiago del Estero, San Luis y Río Negro, el cargo de “vicegobernador” no existía hasta las reformas constitucionales de finales de los ochenta (y las fórmulas de reemplazo por ausencia del gobernador variaban entre una provincia y otra).

Aunque hoy todas las provincias eligen a sus gobernadores por elección “directa” o de “primer grado”, con el voto de la ciudadanía, no siempre fue así. Por ejemplo, las constituciones de Tucumán, Corrientes y Mendoza establecían el sistema “indirecto”, de “segundo grado”, o “Colegio Electoral”: los ciudadanos votaban por una “lista de electores” que tenía el compromiso de elegir, una vez reunido el Colegio Electoral, al candidato de su partido político. La eliminación del Colegio Electoral en la elección de gobernadores fue progresiva (Mendoza en 1985, Tucumán en 1990 y Corrientes en 1993). Por su parte, la elección directa siempre fue por mayoría simple.

Desde 1965, cuando Mendoza reformó su constitución y aumentó el mandato del ejecutivo de tres a cuatro años, *todos los gobernadores duran cuatro años en el cargo*. Pero:

Hasta 1983, ninguna constitución provincial permitía la reelección inmediata de los ejecutivos, ni de gobernadores ni de vicegobernadores, y también se prohibía la sucesión recíproca. Para retomar la conducción del gobierno debía esperarse como mínimo que se cumpliera una gestión (y en Neuquén dos períodos). Con las reformas constitucionales se abrió esta posibilidad. La Rioja y San Juan fueron pioneras en este tema, ya que habilitaron la reelección en 1986, seguidas por Córdoba y San Luis al año siguiente, Catamarca y Río Negro en 1988, Misiones en 1989, y Formosa y Tierra del Fuego en 1991. En 1994, la reforma constitucional nacional y la inclusión de la reelección para el cargo de presidente impulsaron nuevamente este debate y marcaron una tendencia favorable en el resto de las provincias. Siguió este camino, Buenos Aires, Chaco, Chubut, La Pampa y Santa Cruz. Excepto Chaco, único distrito donde el gobernador no se presentó a la reelección, el resto hizo uso de esta potestad<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Eduardo Duhalde en Buenos Aires, Carlos Maestro en Chubut, Rubén Marín en La Pampa y Néstor Kirchner en Santa Cruz pudieron continuar al frente de los ejecutivos durante el período 1995-1999.

### **El mando administrativo y político de las empresas de propiedad estatal**

El tema de la privatización de las empresas de propiedad del Estado nacional comenzó a plantearse luego del golpe de Estado de 1976, aunque sólo se concretó efectiva y sistemáticamente en la década de 1990, cuando se inició un proceso de abandono paulatino del modelo de desarrollo centrado en un Estado fuerte, con políticas de corte keynesiano. Y el modelo neoliberal empezó a instalarse, liberando al Estado, paso a paso, de su papel tradicional de promotor del desarrollo y garante de la igualdad de oportunidades (en materia de salud, educación y vivienda). Así, el Estado de Bienestar fue desapareciendo y con él las empresas públicas (Manzanal 1999, 75):

El origen de este proceso desarticulador de la economía nacional debe buscarse en la generación de una abultada deuda pública externa, que justificó la implementación de las medidas de ajuste macroeconómico diseñadas para afrontar su financiamiento. Y fue a través de la globalización que se logró la legitimación del ajuste a escala global. Pero implementar las acciones y propuestas resultantes de los Consensos de Washington de los años ochenta fue posible también por la falta de autonomía de los gobiernos nacionales. Porque las privatizaciones y las desregulaciones fueron el antecedente de un proceso de concentración a gran escala, a favor del gran capital, especialmente extranjero (el que, en general, se asoció con importantes grupos representativos de la elite empresaria nacional, en buena medida para aprovechar sus relaciones y vínculos con el poder político) (ibíd.).

Mabel Twaites Rey (2003, 2) lo expresa de este modo:

el tema del papel del Estado y las privatizaciones comienza a aparecer en el discurso público luego de 1976, con la dictadura militar. No obstante, es recién durante el gobierno constitucional del radical Raúl Alfonsín que se inicia un proceso en el que la reducción del tamaño y la transformación de las funciones del Estado cobran singular significación y aparecen en la agenda pública como la cuestión más importante. Este proceso culmina con la política reformadora emprendida por Menem, que llevó adelante un audaz y radicalizado ajuste del aparato estatal.

Ante el derrumbe económico y social (alta inflación y saqueos) que empujó al presidente Raúl Alfonsín a entregar anticipadamente el gobierno, en julio de 1989 asumió Carlos Menem (elegido previamente como presidente) quien aceptó el diagnóstico neoliberal y lanzó un programa de ajuste sin precedentes. Una de las piedras angulares de la nueva estrategia era un vasto plan de privatizaciones que incluía al conjunto de las empresas de servicios. Ante el apremio fiscal para obtener recursos frescos y genuinos, el gobierno

planteó un esquema elemental de “caja” basado en liquidar cuanto antes todo lo que daba pérdida y reunir la mayor cantidad de divisas para hacer frente al endeudamiento externo e interno (Twaites 2003, 9 y 10):

El instrumento liminar de la nueva estrategia gubernamental fue la Ley 23.696 sancionada en agosto de 1989 y conocida como “Reforma del Estado”. En el plazo récord de veinte días se dio a luz una normativa que implicó un viraje fundamental del papel que el Estado había desempeñado en los cincuenta años anteriores [...] La nueva situación parecía haber vencido todas las resistencias opuestas por el peronismo, en su anterior rol opositor [...] El radicalismo por su parte [...] (estaba) con las manos atadas por el precipitado traspaso de poder [...] (Y) la mayor parte de los gremios peronistas entró en una suerte de desconcierto paralizante ante la magnitud de la crisis y el drástico giro producido por el gobierno para cuya elección habían trabajado intensamente. Entre el asombro, la impotencia, cierta expectativa esperanzada y la obscena negociación prebendaria de las cúpulas, la mayoría de los sindicatos soportaron los cambios de política sin gran resistencia (ibíd., 10).

Desde entonces, con el argumento de entregar empresas públicas como parte del pago de la deuda externa, se privatizaron empresas del Estado nacional que en su mayoría operaban en mercados monopólicos. Para concretar estas privatizaciones en algunos casos se dividieron las empresas por zonas de mercado (como las telefónicas y la energía eléctrica) o por tipo de actividad (exploración, producción, distribución en el caso de las petroleras). Algunas empresas se privatizaron durante 1990 (antes de sancionar la Ley de Convertibilidad, que equiparó el peso al dólar). Pero fue con la Ley de Convertibilidad (23.928 en marzo de 1991) y Domingo Cavallo como ministro de Economía, que se dieron las condiciones que demandaban los impulsores del modelo: un horizonte de certeza y menor riesgo país. Esto dio seguridad al ingreso de capitales externos (en plena etapa de alta liquidez mundial) y un horizonte de estabilidad; asegurado por un gobierno que tomaba todos los recaudos necesarios para indicar al mercado que su política profundizaría a rajatabla el modelo hegemónico. Estas señales ayudaron a concretar e impulsar nuevas privatizaciones o concesiones de servicios (Twaites, ibíd., 16 y ss.). Daniel Aspiazu sintetiza así este proceso:

Uno de los principales rasgos distintivos del programa de privatizaciones desarrollado en la Argentina es, sin duda, el que se vincula con la celeridad y la amplitud de sus realizaciones. Así, durante los primeros años del decenio de los noventa, se transfirió al capital privado la mayor empresa del país (YPF, Yacimientos Petrolíferos Fiscales); la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica; el transporte y distribución de gas natural;

buena parte de la infraestructura vial (rutas nacionales y redes de acceso a las grandes ciudades); el dragado y balizamiento de la hidrovía Santa Fe-Océano Atlántico; el servicio postal; el sistema nacional de aeropuertos; los ferrocarriles de pasajeros y de carga; el servicio de telefonía; las terminales portuarias; el sistema de agua y saneamiento (en el Área Metropolitana de Buenos Aires –el mayor sistema integrado a nivel internacional– y en diversas provincias); las empresas siderúrgicas y petroquímicas, etc.

En el caso de algunos de los servicios públicos privatizados, la propia naturaleza y conformación de su infraestructura determinó (en el marco de las modalidades adoptadas) que la privatización involucrara al conjunto de las 24 provincias del país (como en el caso del transporte y distribución del gas natural por redes o el servicio postal). En otros, como los ferrocarriles de pasajeros, se transfirieron al capital privado los ramales de mayor flujo de pasajeros, al tiempo que para los restantes quedaron dos posibilidades: el cierre o la “provincialización”, para las jurisdicciones dispuestas a solventar y mantener el servicio. Por último, en algunos otros servicios públicos, bajo una fuerte presión del Gobierno Nacional (a través de diversos mecanismos), el proceso de privatización se ha ido extendiendo, con intensidades diversas y conflictos muy heterogéneos, a una proporción significativa de las diversas jurisdicciones provinciales (2004, 1).<sup>22</sup>

La privatización de los servicios públicos afectó más agudamente al desarrollo del interior que al de la zona pampeana; y en el interior de las regiones aumentó aún más la desigualdad entre quienes acceden a los nuevos servicios y a sus ofertas tecnológicas, y quienes quedan excluidos (Manzanal, *ibíd.*, 91). Por ejemplo, las economías extrapampeanas y los sectores de menores recursos son los más perjudicados por la privatización del ferrocarril, ya que este es el medio más económico para grandes distancias. Cabe destacar que las vías que desaparecieron afectan sobre todo a las provincias del norte y a los productores con menor volumen de carga. Además, la operación de las vías de transporte, las comunicaciones y la energía está en manos de operadores privados que ejercen un control monopólico. En el caso de los ferrocarriles, las líneas más rentables quedaron en manos de sus principales usuarios (como el transporte de carga de los ex-ferrocarriles Mitre y Roca). Por su parte, los peajes en las rutas nacionales y provinciales incrementaron los costos de producción y traslado, aún más para los productos y pasajeros de las economías regionales que deben recorrer grandes distancias para acceder al principal mercado de consumo interno. Así mismo, muchas de las actividades

<sup>22</sup> El autor ilustra diferentes situaciones ocurridas en las provincias con la privatización de la distribución de energía eléctrica y el servicio de agua y saneamiento. En muchas provincias, también se privatizaron los bancos provinciales.

productivas privatizadas (como la petroquímica, y los talleres ferroviarios) eran la única o la principal fuente de ingresos y de empleo de localidades y pequeñas y medianas empresas establecidas en el interior. Con las privatizaciones imperó la lógica de la empresa privada y esta dinámica local desapareció.

Esta transformación es un hecho significativo para el análisis de las posibilidades económicas concretas de ciudades y pueblos del interior para encarar un proceso de descentralización que ayude al desarrollo local. Cabe preguntarse si es posible generar desarrollo local mediante la descentralización de funciones en ámbitos locales que fueron directa o indirectamente desmantelados (por las reformas del Estado de primera generación, el ajuste macroeconómico y las privatizaciones), debilitando su perfil productivo?

Tampoco se debe desconocer el mal manejo político y económico de muchas de estas empresas cuando eran públicas. Su falta de autonomía con respecto al poder ejecutivo, la actitud discrecional en la gestión, sin faltar negociaciones espurias (al margen de los intereses de obreros y empleados) con los sindicatos. De hecho, las acciones en el límite de la legalidad no eran la excepción. Los máximos cargos eran una prenda de negociación del gobierno de turno y del partido en el poder con los gremios respectivos, cambiaban de referente según cambiaban los gobiernos. Era sabido que el control de una empresa como Entel (Empresa Nacional de Teléfonos) o YPF daba acceso a un ámbito de poder que a veces superaba al de los funcionarios superiores que los habían designado (por ejemplo, al del Secretario de Comunicaciones). Así se transgredían o desconocían sus directivas, conformando otras alianzas, que terminaban funcionando como feudos de algún sector de interés particular (del gobierno, del partido en el poder o de los gremios respectivos). Además, el órgano de control de estas empresas, por ejemplo la Secretaría de Comunicaciones, llegaba a alcanzar una posición equivalente y aun superior a la de un Ministerio, porque tenía bajo su órbita a varias de las mayores empresas públicas. Era un área de gestión codiciada y disputada entre políticos por el enorme poder que otorgaba y los elevados recursos que manejaba.

## LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA ÉPOCA CONTEMPORÁNEA

### **El federalismo en la época contemporánea**

Antes de tratar el tema específico de la descentralización conviene revisar la situación actual del federalismo en Argentina. Escolar y Pirez (ibíd., 3) advierten sobre las consecuencias políticas y sociales que acarrea en el “presente” (finales de la década de 1990) el pacto original de 1853. Sostienen que si

bien la desigualdad poblacional entre la provincia y la ciudad de Buenos Aires y las demás provincias existe desde siempre, no era inicialmente tan desproporcionada.

También afirman que la articulación institucional que plasmó el pacto federativo difícilmente podría haber sido igual de haber tenido en cuenta el escenario contemporáneo. Ya que no sólo se profundizó la magnitud de las diferencias entre las provincias, sino que se agudizaron las tendencias a la primacía de la región pampeana y de su centro metropolitano, la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), dividida en dos unidades federadas (la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma) sin que exista como entidad político institucional metropolitana.<sup>23</sup> Al respecto, estos autores proponen las siguientes hipótesis:

La carencia de instituciones de gobierno y administración metropolitana federales y provinciales, la dependencia de la mayor parte de la región de centros decisivos externos (con la fragmentaria excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) *contrasta* –en el sentido contrario– *con la diversidad e importancia de las instituciones federales provinciales* que en todos los casos corresponden a unidades políticas significativamente inferiores en magnitud poblacional, económica y social a la RMBA. Esta situación paradójica, permite avanzar la hipótesis de que *la Argentina es un Estado federal ampliamente descentralizado en la 'periferia' y profundamente centralizado y desarticulado institucionalmente en el 'centro'*.

*Probablemente gran parte de las dificultades de competitividad y desempeño económico argentino se encuentren en esta inadecuación del régimen federal a la estructura económica y organización geográfica real de su territorio*" (ibíd., 7, cursivas nuestras).

Estas hipótesis son atrevidas y provocativas pero interesantes, y se deben tener en cuenta y discutir o corroborar en un contexto que, partiendo de la

<sup>23</sup> Los autores subrayan que los cambios posteriores a la federalización fueron drásticos e insalvables: no sólo cambió la relación entre población urbana y rural sino que la RMBA concentró más de 1/3 de los habitantes del país, la mitad de la economía nacional y, conjuntamente, los problemas sociales más graves por la magnitud de población con necesidades básicas insatisfechas (el 30%) y graves carencias. Sostienen, así mismo, que la RMBA es determinante en la elección de tres de los cinco principales cargos ejecutivos del país (el presidente de la República, el gobernador de Buenos Aires, el jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los gobernadores de Santa Fe y Córdoba). Sin embargo, no es posible gestionar de manera integrada los graves problemas sociales y económicos de la RMBA, que tampoco recibe equitativamente los recursos fiscales necesarios para enfrentarlos, pues no cuenta con instituciones federales ni provinciales para ello; además, financia solidariamente al resto del país a través del régimen de coparticipación federal (ibíd., 6).



búsqueda de un desarrollo equitativo y sostenible, integre a la perspectiva política, los costos y beneficios sociales y económicos de la concentración económica y poblacional en la RMBA.

## **La descentralización en la etapa contemporánea**

### *Antecedentes*

En este difícil contexto de las relaciones intergubernamentales del régimen federal, se abre a comienzos de la década del noventa un importante proceso de “descentralización” de responsabilidades y funciones desde el gobierno nacional hacia las provincias. Algunos autores consideran que fue básicamente una descentralización administrativa (de escuelas, hospitales y programas alimentarios) pero que faltaron los recursos necesarios para su financiamiento (Falletti 2004a, 26). Según Vilas, la descentralización fue mucho mayor en materia de políticas sociales que en las políticas económico-financieras, más estratégicas para el ajuste neoliberal de esa década (Vilas 2003, 4).

Como ya señalamos, coincidimos en que la descentralización de las políticas públicas está ligada directamente a las recomendaciones y condiciones impuestas por los organismos multilaterales en el marco del “Consenso de Washington”. Vilas (ibíd., 3) afirma que, aunque es cierto que la descentralización se ha asentado en un entramado institucional de carácter federal, el enfoque predominante está vinculado al ajuste macroeconómico, a circunscribir la gestión pública a un núcleo reducido y restrictivo de actividades y, por ello, la *descentralización* fue “una consecuencia lógica, así como una herramienta importante, de los programas de reforma institucional y ajuste macroeconómico”.

En la primera presidencia de Carlos Menem (1989-1995) se inició el proceso de descentralización del gasto (1992) y *los ejecutivos subnacionales comenzaron a afianzar y a aumentar su poder respecto al gobierno central*.<sup>24</sup> Fenómeno que se profundizó durante el gobierno “dividido” del radical Fernando de la Rúa (Falletti, ibíd.). Desde comienzos de los años noventa, los gobernadores son un referente con fuerza negociadora frente al ejecutivo nacional en una variada gama de temas federales, como la coparticipación de impuestos, el régimen fiscal y la distribución del gasto social. El procedimiento comienza en los “consejos federales”, donde se llega a acuerdos y se formalizan en “pactos federales” que luego se presentan a la legislatura nacional, algunos de ellos

<sup>24</sup> Especialmente durante el período 1995-1999. En el primer período hubo cuatro intervenciones provinciales.

ratificados por ley del Congreso Nacional. En todos estos “pactos”, el consenso y la negociación con los gobernadores fue decisivo (Falleti 2004a, 19):

La institución política del ‘pacto’ como una forma de acuerdo político consensual entre el gobierno federal y las provincias no era usada desde antes de la Constitución de 1853, y se puede decir que es una novedad introducida durante la administración de Carlos Menem, que hizo amplio uso de la retórica y la *simbología del federalismo, que se vio afianzada gracias a los procesos de descentralización administrativa y fiscal* (ibíd., cursiva nuestra).

### *La descentralización del sistema educativo*

La Ley 24.049 del 6 de diciembre de 1991 transfirió a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, la administración de las escuelas nacionales secundarias y para adultos, y la supervisión de las escuelas privadas. Según los cálculos de Falleti (2004b, 101), esto significó un costo anual de 1.200 millones de dólares, equivalentes al 10% del total de gastos provinciales o al 15% del total de las transferencias nacionales.<sup>25</sup> Esta ley también transfirió dos programas de alimentos (cerca de 200 millones de pesos) y los hospitales y programas de minoridad y familia que aun quedaban a cargo de la Nación en las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y la Ciudad de Buenos Aires.<sup>26</sup>

Cavallo pretendió hacer esta transferencia sin recursos (como había ocurrido en 1978).<sup>27</sup> En un contexto de fortalecimiento de los gobernadores, cabe preguntar por qué aceptaron la descentralización de escuelas secundarias nacionales, cuando ya habían vivido la experiencia de la dictadura militar de transferencia de las escuelas primarias nacionales sin recursos.<sup>28</sup> Falleti (2004b, 97) sostiene

<sup>25</sup> Se incorporaron más de 2.000 escuelas nacionales, 72.000 maestros y 700.000 estudiantes, y la supervisión de 2.500 escuelas privadas (Falleti, 2004b, 101).

<sup>26</sup> En 1978, el gobierno militar había transferido 65 hospitales nacionales a 8 provincias de manera unilateral y sin recursos. En 1980, el 95% de los establecimientos de salud estaba bajo dependencia subnacional (Falleti, 2004a, 31).

<sup>27</sup> Al igual que Martínez de Hoz en el período anterior, sostenía que las provincias podían solventar la transferencia con recursos propios ya que el monto de impuestos recaudados había aumentado de manera constante desde abril de 1991 (por efecto de la convertibilidad) y seguiría aumentando en 1992. Sin embargo, los gobernadores le exigieron una cláusula de garantía: de que cada mes en que el recaudo fiscal fuera inferior a cierto promedio, el gobierno nacional les daría la diferencia. No obstante, la autora sostiene que, una vez realizada la transferencia, ha sido difícil supervisar si se cumplió o no la cláusula (ibíd., 107). Muestra que es engorroso distinguir el origen de 1.200 o 1.300 millones de pesos asignados cada año para financiar escuelas secundarias, aún más cuando las opiniones sobre los orígenes de estos fondos están altamente politizadas y varían mucho según el nivel territorial representado.

<sup>28</sup> La ayuda financiera que el gobierno nacional prometió en 1978 (Programa 050) tuvo corta duración y, en últimas, se descontó de los recursos provinciales (ibíd., 102).

que la Constitución federal ayudó a legitimar la descentralización de la educación (a la que caracteriza como una descentralización administrativa). Y que la evolución histórica del sistema de educación hizo posible la descentralización de escuelas sin asignar los fondos correspondientes.

Un análisis calificado de este proceso requiere, según esta autora, examinar el papel de los actores políticos subnacionales y sus intereses territoriales: *los políticos representan intereses territoriales, además de partidarios, y en temas de descentralización, los intereses partidarios y territoriales suelen estar en conflicto*. Esto permite entender por qué con la recuperación democrática de finales de 1983 los gobernadores no intentaron devolver las escuelas primarias que les impuso, sin recursos, un gobierno dictatorial. Según Falletti, les era difícil rechazar la responsabilidad de la educación primaria, cuando era una prerrogativa provincial que figuraba en la Constitución Nacional desde sus orígenes (argumento que esgrimió el ejecutivo para legitimarla).

Además, la transferencia fue factible porque las provincias ya tenían la otra mitad de la educación en sus manos, y una experiencia acumulada que hacía viable la transferencia sin recursos. Finalmente, ésta tuvo un efecto “incremental” en reformas posteriores, dio más poder a los gobernadores en las negociaciones con el gobierno nacional y acentuó su desconfianza hacia el ejecutivo nacional (Falletti, *ibíd.*, 99 y ss.), pues la igualación de sueldos de los maestros nacionales y provinciales y el aumento de la matrícula impusieron fuertes restricciones presupuestarias a las provincias (2004a, 29). Pero, por otro lado, aumentó el poder de los gobernadores: “para administrar y gestionar sus sistemas educativos y para proponer reformas a través del Consejo Federal de Cultura y Educación” (*ibíd.*, 30).

El limitado papel del Congreso en la negociación indica la importancia de las relaciones intergubernamentales en el proceso de reformas, y confirma lo decisivos que fueron los acuerdos entre los gobernadores y el Presidente. Gobernadores y ministros provinciales fueron referentes clave luego de promulgada la ley (Falletti 2004b, 110), porque a pesar de las consecuencias fiscales negativas de la descentralización educativa para las provincias:

una vez que se promulgó la Ley Federal de Educación en abril de 1993, el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE) adquirió nuevas responsabilidades. Esta era la otra cara del federalismo. Le proporcionaba a los gobernadores una institución en el sector educativo, el CFCE, donde podían pelear por sus intereses frente al gobierno nacional (*ibíd.*, 116).

En el CFCE, los gobernadores pueden coordinarse para proponer reformas políticas a nivel nacional, aprender de las experiencias de otras provincias y potenciar el poder para negociar con el ejecutivo nacional.

Otro aspecto que se ha de tener en cuenta es el efecto de la descentralización sobre la educación propiamente dicha. Diversos especialistas de reconocido prestigio coinciden en los efectos disruptores y negativos para la educación del sistema establecido con la transferencia de escuelas realizada en 1991 y la posterior implementación de la Ley Federal de Educación (con una aplicación y resultados diferentes en cada provincia). En particular, transcribimos la opinión de Adriana Puiggrós, reconocida especialista en educación, en una entrevista periodística de diciembre de 2004:

Quien recorra sistemáticamente las escuelas verá que el nuestro no es un país de analfabetos sino de desertores escolares, un problema estructural, que existió siempre y que actualmente toma características dramáticas. Verá el peligroso crecimiento del analfabetismo tecnológico. Encontrará educadores que necesitan perfeccionamiento, pero que todos los días, lejos de esa suposición que reduce su tarea cotidiana a dar de comer, enseñan.

[...] *no es posible sostener la desarticulación interna, producto de una transferencia de establecimientos educativos realizada con intenciones desestructurantes y no federalistas y sin el financiamiento adecuado, que paradójicamente perpetuó la histórica dependencia radical de cada provincia respecto a la Nación.*

Casi todos los cambios impuestos por la Ley de Transferencia de 1991 han sido llevados a cabo, *sin alcanzar a constituir un sistema educativo nacional de bases federalistas*. Dicha ley y la posterior Ley Federal de Educación vaciaron de responsabilidades al Ministerio de Educación y no establecieron lazos vinculantes entre las decisiones del CFE, la Nación y las jurisdicciones.

Existe aún una base sociocultural en la cual apoyar un gran programa político educativo. Pero es evidente *la inadecuación de las leyes vigentes para llevarlo a cabo*".

Y concluye que "el sistema educativo nacional [...] pelagra ante el avance acelerado de opciones educativas del mercado globalizado".

### *La descentralización del sistema de salud*<sup>29</sup>

Desde finales de los años setenta, el sistema de salud sufrió transformaciones resultantes de un prolongado proceso de crisis que obligaron a reformular la modalidad de financiamiento y prestación. A comienzos de los noventa, el gobierno de Menem empezó a definir una nueva organización sectorial (Pfr., *ibíd.*, 5).

<sup>29</sup> Esta sección parafrasea a Cetrángolo y Devoto (1998).

En la actualidad, la prestación de salud está a cargo del sector público, del privado y de la seguridad social. Sin embargo, en la década de los setenta la concurrencia del Estado y la seguridad social había consolidado un sistema de extensa cobertura.<sup>30</sup> El sistema fue adoptando un alto grado de fragmentación con el desarrollo de las obras sociales (instituciones de salud de la seguridad social), cuya expansión fue el pivote articulador del desarrollo global del sector<sup>31</sup> (ibíd., 15). La extensión de la obligatoriedad, de la cobertura y las contribuciones sobre la nómina salarial favorecieron el desarrollo de una redistribución progresiva del sistema de salud.

El problema central de la política sanitaria es la falta de coordinación entre subsectores y de regulación de los componentes no públicos: así, la organización es excesivamente fragmentada, muestra fisuras en la integración entre subsectores y dentro de cada uno de ellos; además de la división entre jurisdicciones del sector público (nación, provincias, municipios). El subsector de la seguridad social tiene un gran número de instituciones heterogéneas (en tipos de beneficiarios, servicios y modalidades); y el privado, organizaciones y servicios de características muy diversas. A comienzos de los noventa se estimaba que el gasto en salud era del 7,2% del PIB (1,4% el sector público, 2,8% la seguridad social y 3% el subsector privado, ibíd., 16).<sup>32</sup>

En materia de autonomía hospitalaria, en 1991 se comenzó a implementar un nuevo modelo con varios rasgos: una amplia descentralización de la administración cotidiana de los hospitales; una dirección formada por representantes del sector público provincial, distintos estamentos internos del

<sup>30</sup> En 1970, la Ley 18.610 extendió la cobertura de las obras sociales a toda la población en relación de dependencia. Esto aumentó la población beneficiaria y puso en manos del movimiento gremial una importante cuota de poder político y económico. Y como la organización sindical argentina sigue el modelo de gremio único por rama de actividad, en la práctica la población trabajadora quedó cautiva de la obra social de su respectivo gremio (ibíd.).

<sup>31</sup> La demanda de prestadores privados, empresas farmacéuticas y productores de equipos fue determinante en el crecimiento del sector privado; mientras que la red de servicios estatales, hegemónica hasta la consolidación de las obras sociales, pasó a quedar para la población más carente, sin cobertura de la seguridad social.

<sup>32</sup> A mediados de los años ochenta era evidente que en el funcionamiento del mercado de la salud había grandes posibilidades de mejorar la eficiencia. A finales de 1988 se sancionaron las leyes 23.660 y 23.661, que crearon el Sistema Nacional de Seguro de Salud. La nueva legislación mantuvo todas las obras sociales existentes, aunque sujetas a un marco regulador más amplio (porque también eran agentes del Seguro de Salud). Se mantuvo la obligación de afiliarse a los trabajadores en relación de dependencia pero se eliminó la cláusula de adhesión obligatoria a la obra social de la rama de actividad respectiva de cada trabajador. El financiamiento proviene de las cargas sobre la nómina salarial. La ley promueve la progresiva descentralización del seguro de la salud mediante la firma de convenios. Según la ley, el gobierno nacional se debe centrar en el diseño de políticas de salud y los gobiernos provinciales y la Ciudad de Buenos Aires quedan como operadores del sistema (ibíd., 26). A este sistema y período los autores los definen como “esquema de solidaridad fragmentado”.

hospital y miembros de la comunidad; la posibilidad legal de facturar y captar recursos adicionales mediante convenios con terceros o prestaciones específicas, y la posibilidad de distribuir parte de estos fondos como adicional salarial. Pero la experiencia muestra pocos avances en el aumento de recursos, con el agravante de las situaciones particulares, sociales y territoriales de cada unidad hospitalaria, “la existencia de distintos puntos de partida en equipamiento, especializaciones y capacidades”. Con el nuevo sistema, las deficiencias estructurales iniciales llevan a grados crecientes de inequidad interna, más aún cuando no existe una instancia superior que compense estas desigualdades (ibíd., 30). Las afirmaciones de Cetrángolo y Devoto son contundentes:

El desarrollo de la provisión pública de salud en Argentina no ha presentado una trayectoria lineal en busca de mayor grado de descentralización. Por el contrario, se han podido identificar períodos en donde las reformas han sido orientadas por la búsqueda de un modelo centralizado. Ciertamente, a lo largo de las últimas cuatro décadas, han predominado los avances hacia una salud pública con un mayor grado de descentralización. Esa así que en la actualidad (1998) el presupuesto de la administración nacional destina sólo el 2,4% de sus erogaciones a la salud, estando la mayor parte de las erogaciones públicas en atención médica (el 87%) en manos de los gobiernos provinciales y municipales.

*Los procesos de descentralización que tuvieron lugar hacia fines de los setenta y principios de los noventa no han presentado como motivación central la búsqueda de niveles crecientes de eficiencia y equidad. Por el contrario, han obedecido a la presión que la Nación ha ejercido con el objeto de modificar en su favor la relación financiera con los Estados subnacionales (provincias y municipios) (cursivas nuestras) (ibíd., 28).*

Según estos autores, esto llevó a: “la ausencia [...] de mecanismos de coordinación, búsqueda de mayor eficiencia y políticas tendientes a cuidar la equidad” (ibíd.).

### *La situación municipal en la etapa contemporánea*

La autonomía municipal está contemplada en el Art. 123 de la Constitución Nacional reformada en 1994<sup>33</sup>. La organización federal de la Nación ha llevado a que la conformación de los municipios tenga características muy disímiles entre una y otra provincia, pues su forma de institucionalización es una prerrogativa que aparece en cada constitución provincial. La alta heterogeneidad

<sup>33</sup> “Art. 123. Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Art. 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

de los municipios implica que el análisis y el diagnóstico de la descentralización municipal se deben realizar:

caso por caso. La descentralización hacia los municipios está mediada por la forma en que cada jurisdicción intermedia (provincias) fija los alcances y tipo de descentralización municipal posible. Por lo tanto, el nivel de descentralización de los municipios dependerá de la dinámica política que establezca cada jurisdicción provincial con sus municipios [...] Puede concluirse entonces que no nos encontramos ante un proceso único de descentralización municipal, sino a tantos procesos como regímenes municipales se han fijado en los niveles provinciales (Smulovitz y Clemente, *ibíd.*, 44).

Así, el estatus jurídico de los municipios puede variar de una autarquía amplia a una *autonomía plena, expresada en lo institucional, cuando se las faculta para dictar sus propias cartas orgánicas*, o una autonomía semiplena cuando no tienen esta facultad (Cao y Vaca 1998, 4). Hay constituciones provinciales que no habilitan el dictado de una carta orgánica (Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe y Tucumán). Otras lo habilitan según el tamaño del municipio.<sup>34</sup> Hay otra variación notable en la conformación misma de los municipios Iturburu (2000, 9-10) señala:

El parámetro más utilizado para constituir un municipio es la población; en pocos casos se establecen o adicionan otros requisitos, o no se especifican condiciones. La mayor parte de las constituciones establecen entre 500 y 2.000 habitantes como población mínima. Si bien en estos pequeños municipios la representación es óptima, es muy probable que gasten la mayor parte de sus magros recursos en cubrir los gastos administrativos fijos. Por ello, es riesgoso para la evolución del sistema municipal argentino que la mayoría de las constituciones establezca mínimos poblacionales tan bajos, lo que torna imprescindible aumentar los pisos y las condiciones mínimas establecidas en las constituciones a fin de evitar la constitución de nuevos municipios de tamaño inviable.

En este aspecto, las diferencias entre provincias son notables, en las 24 jurisdicciones no hay dos iguales. Entre las provincias que exigen un mínimo de población, hay diferencias entre los municipios que pueden y no pueden dictar su carta orgánica. Para los primeros, el límite inferior varía de 1.000 habitantes (Santa Cruz) a 30.000 (San Juan). Y para los segundos, de 500 (Catamarca, Corrientes, Neuquén y La Pampa) a 10.000 (Santa Fe). En algunas, el requisito no

<sup>34</sup> Cabe señalar que en la mayoría de las provincias cuyos municipios son autónomos y están habilitados para dictar su propia carta orgánica, *no se los ha habilitado para recaudar impuestos*. A excepción de Córdoba, Jujuy, Chubut, Chaco y Tierra del Fuego que alteraron levemente la capacidad tributaria de sus municipios (Smulovitz y Clemente, *ibíd.*, 46).

es el tamaño poblacional. Por ejemplo, en Mendoza es ser capital o departamento de la provincia y en Chubut tener un límite mínimo de 500 electores.

Hay casi tantos casos como combinaciones posibles. Como ejemplo mencionemos a Salta, que tiene municipios con carta orgánica, los de más de 10.000 habitantes, y sin carta, los de más de 1.500 –umbral mínimo para la constitución de municipios–. O a Misiones, que delega en la legislatura provincial el establecimiento de los mínimos poblacionales para los municipios con carta. O a Buenos Aires, que no establece requisito alguno para crear municipios, pero ninguno tiene carta orgánica, pues no ha incorporado en su constitución la cláusula 123 de la Constitución Nacional que reconoce la autonomía (Iturburu, *ibíd.*, 10).

Esta heterogeneidad se repite en los gobiernos locales sin jerarquía municipal, para los que también se suele poner un límite inferior de población, y algunas provincias añaden otros requisitos. En otros casos, no existe esta categoría en la constitución provincial (Buenos Aires, Salta y Misiones).

Por último, la mayor parte de las constituciones establecen un departamento ejecutivo (cuya autoridad es el Intendente) y uno deliberativo (el Concejo Deliberante). Ambos se eligen por elección directa. Para las comunas, comisiones de fomento y otros gobiernos locales sin jerarquía municipal, la legislatura provincial suele tener la prerrogativa de decidir la forma de gobierno, y son excepciones las que establecen una separación del ejecutivo y el legislativo.

### *Las transferencias de recursos de la Nación a las entidades territoriales*

La distribución de fondos entre la Nación y las provincias adquirió rango constitucional con la reforma de 1994. La transferencia de servicios a las provincias de comienzos de los años noventa se produjo en una coyuntura en que debido a la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos 23.548 de 1988, que regulaba el sistema de distribución entre la Nación y las provincias, éstas se vieron favorecidas (en un principio) por un incremento de la recaudación de impuestos coparticipables (Falleti 2004a, 8), que prácticamente se duplicaron entre 1990 y 1992, como muestra la tabla 3.

Por su parte, como ya señalamos, el porcentaje de gasto que ejecutan las provincias es elevado desde hace ya muchas décadas. Y ha ido aumentando. En los años ochenta y noventa, la participación del gasto provincial en el gasto total fue similar a la de Estados Unidos y Brasil y superior a la del Reino Unido, España y la mayoría de los países del Cono Sur (Falleti 2004a, 22). La recaudación de los gobiernos provinciales es del 20%, también superior a la de



**Tabla 3.** Aumento de la coparticipación entre 1990 y 1992

Coparticipación	1990	1992
Coparticipación neta	4.810	8.846
Total recursos coparticipables	11.820	22.011

Fuente: Subsecretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con las Provincias, 1994 (citado por Falletti 2004a, 8).

casi todos los países de América latina (excepto Brasil) e incluso al Reino Unido y España. Parte de esta información se presenta en la tabla 4.

Como ya señalamos, el alto nivel del gasto de los niveles subnacionales es una característica de hace tiempo y no producto de las reformas de los años noventa. Aunque la Ley de Coparticipación 23.548 de 1988 fue un impulso descentralizador que

**Tabla 4.** Gastos ejecutados por los gobiernos subnacionales y recaudación propia, 1980, 1990 y 1997

País	Gastos de los gobiernos subnacionales			Recaudación de los gobiernos subnacionales		
	1980	1990	1997	1980	1990	1997
Argentina	36,4	48,1	43,9	20,7	20,0	s/d
Bolivia	10,8	17,7	36,3	14,3	15,1	19,1
Brasil	31,9	42,9	43,81	25,4	32,7	32,81
Chile	3,9	7,2	8,5	2,6	6,4	7,0
Colombia	27,2	33,0	40,01	17,8	18,4	27,71
México	9,8	12,3	26,1	9,3	17,3	20,6
Paraguay	5,6	1,9	2,6	2,7	0,8	2,0
Venezuela	24,0	22,2	s/d	4,1	3,2	s/d
Estados Unidos	43,3	42,0	46,4	31,1	33,8	32,9
Reino Unido	25,8	29,0	27,0	10,7	5,9	3,6
España	10,9	34,3	35,0	8,9	13,3	13,8

1. El dato corresponde a 1995.

Fuente: Falletti (2004a, 22, cuadro 4). La autora cita como fuentes al World Bank (2000) y al IMF, *Government Finance Statistic Yearbook* (1988 a 2002).

brindó previsibilidad a las provincias y fue sin duda una victoria de las provincias sobre el gobierno federal, [...] el alto nivel de descentralización de recursos por transferencias desde el gobierno central hacia las provincias es una característica estructural del sistema fiscal argentino desde 1935 (Falletti 2004a, 25, cursiva nuestra).

Falletti menciona otra característica del sistema fiscal argentino, que en realidad crea un problema macroeconómico para la autonomía de los gobiernos subnacionales: la *falta de correspondencia entre el nivel de recaudación y el nivel de gasto*; que se torna más grave en las provincias más pobres (Formosa, Catamarca, Santiago del Estero, La Rioja recaudan menos del 15% de sus presupuestos). En situación opuesta se encuentran las de mayor dinamismo económico (Buenos Aires, Mendoza, Córdoba y Santa Fe) con alta correspondencia entre ambos rubros; el caso más destacado es Ciudad de Buenos Aires que recauda el 92% de sus gastos.

La ley de Coparticipación 23.548 de 1988 se aprobó como régimen transitorio de la distribución entre Nación y provincias (aunque aún se mantiene por falta de consenso entre las jurisdicciones y la Nación para acordar uno definitivo<sup>35</sup>). Esta ley introdujo importantes modificaciones en el sistema de distribución primaria (Nación y provincias) y secundaria (entre provincias). Respecto a la distribución primaria aprobó la mayor participación de las provincias en el reparto de los fondos desde 1935 y amplió el número de impuestos que integran la masa coparticipable. Y en relación con la secundaria, suprimió los coeficientes de distribución de la Ley 20.221 (vigente entre 1973 y 1984) vinculados con la población, su dispersión y las brechas de desarrollo entre provincias. En cambio, utilizó las distribuciones realizadas entre 1985 y 1987, cuando no existía ley y el reparto atendía a las *necesidades de cada jurisdicción y el poder de negociación de los gobiernos y legisladores de las diferentes jurisdicciones*, aunque siguiendo la base de la distribución heredada de la Ley 20.221 (Cetrángolo y Jiménez, *ibíd.*, 126).

Estos autores analizan la década de 1990 comparando la evolución de la recaudación tributaria<sup>36</sup> y su distribución (*ibíd.*, 127). Sostienen que la primera

<sup>35</sup> Luego se estableció su dictado en las “disposiciones transitorias” de la Constitución Nacional (reformada en 1994). La cláusula 6<sup>a</sup> señala que “Un régimen de coparticipación conforme a lo dispuesto en el inc. 2 del art. 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación”.

<sup>36</sup> La carga tributaria como porcentaje del PIB fue relativamente constante entre 1992 y 2002, en torno del 20 y el 22% del PIB, y aumentó a cerca del 24% en 2003 (*ibíd.*, 127).

evolucionó hacia la simplificación del sistema (con el crecimiento relativo de la recaudación del IVA) y la segunda, fue cobrando “una complejidad y fragilidad difíciles de encontrar en otro período de la historia argentina”:

al concentrarse la recaudación en impuestos que según la ley vigente son coparticipables, se ha desatado una puja por el destino de esos fondos y se ha alentado la búsqueda de mecanismos para eludir la legislación [...] La puja entre las diferentes áreas de los sectores públicos nacional y provinciales por conseguir recursos fue de tal magnitud que hoy ya casi no queda tributo que no tenga, al menos parcialmente, algún tipo de asignación específica (ibíd., 127-128).

En materia de recaudación tributario y distribución primaria observan lo siguiente en la década de 1990: hasta 1992, un fuerte aumento de las transferencias a las provincias; un crecimiento de la participación de las asignaciones específicas en el total de transferencias a las provincias, en detrimento de la coparticipación; a partir de 1992, las transferencias totales se mantuvieron constantes con independencia de los cambios en la recaudación total; y el reemplazo de los impuestos a la nómina salarial por tributos para financiar a la Nación (ibíd., 128).

El control fiscal se fue tornando cada vez más complejo, especialmente a partir de 1995 cuando se hizo más evidente la crisis social y económica (impulsada además por el efecto de la crisis mexicana de 1994). El sistema de distribución de impuestos fue componiéndose a partir de:

múltiples ‘remiendos’ que han ido creciendo en variedad y magnitud a lo largo de los años transcurridos desde que se aprobó la ley de coparticipación virtualmente en vigencia (ibíd.).<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Se firmaron numerosos acuerdos Nación-provincias que sólo se aplicaban parcialmente y caducaban rápidamente. La crisis, que se desplegó en toda magnitud en diciembre de 2001, ya se percibía y se expresaba en la inestabilidad social, política e institucional que obligaba a continuas modificaciones: a finales de 1999 se firmó el Compromiso Federal que estableció una suma fija para el año 2000, con promedios móviles para el 2001; en noviembre del 2000 se firmó otro Compromiso Federal, el “blindaje”, que reemplazaba los promedios móviles por sumas fijas para los años siguientes hasta que se sancionara una nueva ley de coparticipación; en el tercer trimestre de 2001, ante las dificultades para conseguir financiamiento, se anunció un programa de “déficit cero” y se negoció una “Segunda Addenda” al Compromiso Federal de noviembre de 2000 que reducía las transferencias en un 13%; en febrero de 2002, pasada la crisis de diciembre 2001 y terminado el sistema de convertibilidad, se cerró un nuevo Acuerdo Federal, por el que se abandonaron las sumas fijas y se reemplazaron por porcentajes, se renegociaron las deudas provinciales que se transformaron en pesos, se limitó a un 15% la afectación a recursos coparticipables; y en el marco de este acuerdo global, la Nación firmó acuerdos bilaterales con 17 provincias en 2002 y con 15 en 2003. El Ministerio de Economía de la Nación suscribió con cada una un Programa de

Se estima que después de la crisis y de los últimos acuerdos, ha habido una fuerte mejora fiscal en las provincias por la concurrencia de tres factores: enor pago de servicios de la deuda, caída del nivel de remuneraciones y prestaciones de seguridad social, y aumento de la recaudación, en gran medida por la incorporación de recursos extraordinarios sólo parcialmente coparticipables (derechos de exportación e impuesto al cheque, *ibíd.*, 129).

La tabla 5 muestra la evolución de las transferencias a las provincias como proporción del PIB nacional. Entre 1993 y 2001, se mantuvo en un nivel superior al 5%, excepto en 2002 cuando cayó en cerca de punto y medio como producto de la crisis que afectó a todo el país (las transferencias se redujeron un 11% en valores corrientes con respecto a 2001 y un 22% con respecto a 2000). También se observa una participación promedio levemente superior en el trienio 1998-2000, por la combinación de un aumento de los recursos coparticipados (1998 y en parte en 1999) y una caída del PBG (1999 y 2000, preanunciando la crisis de 2001-2002).

**Tabla 5.** Fondos coparticipados totales y producto bruto interno, 1993-2002

<b>Año</b>	<b>Recursos coparticipados a las provincias<sup>1</sup></b>	<b>PIB nominal<sup>2</sup></b>	<b>Coparticipación</b>
1993	13.143	236.505	5,56
1994	13.825	257.440	5,37
1995	13.375	258.032	5,18
1996	14.661	272.150	5,39
1997	16.225	292.859	5,54
1998	17.036	298.948	5,70
1999	16.509	283.523	5,82
2000	16.494	284.204	5,80
2001	14.592	268.697	5,43
2002	12.929	312.580	4,14

1 Para esta estimación, se encuentran incluidos los Aportes del Tesoro Nacional.

2 El PIB nominal corresponde al PIB a precios corrientes.

3 Porcentaje del PIB.

Fuente: Elaboración propia. Fondos Coparticipables: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. PIB: Dirección Nacional de Cuentas Nacionales Informe de Prensa y Difusión del Ministerio de Economía, 2004. [http://www.mecon.gov.ar/secpro/dir\\_cn/prensa\\_y\\_difusion/16sep04/16sep04trim.htm](http://www.mecon.gov.ar/secpro/dir_cn/prensa_y_difusion/16sep04/16sep04trim.htm).

Financiamiento Ordenado para financiar los déficit financieros y las amortizaciones de las deudas provinciales del año en curso (*ibíd.*, 128).

**Tabla 6.** Recursos públicos nacionales, provinciales y consolidado

Años	Consolidado	Gobierno	Gobiernos provinciales
1990-1994	23,11	17,61	5,50
1995-1999	25,39	19,52	5,87
2000	26,74	20,68	6,06
2001	26,48	20,17	6,31

Fuente: Ministerio de Economía de la Nación y AFIP, cálculos de Alberto Porto (2004, 10).

Si observamos la tabla 6, vemos que la participación de la totalidad de los recursos provinciales como porcentaje del PIB (última columna) es entre medio y un punto porcentual mayor (años 2000 y 2001). La diferencia con los datos del cuadro anterior corresponde a los fondos provenientes de recursos jurisdiccionales propios.

Esta tabla muestra que el aumento de los recursos totales disponibles (con respecto al PIB) en la década de los noventa (2,28 puntos) se concentró en la Nación (1,91) y que las provincias apenas recibieron 0,37. Algo similar sucedió en 2000 (1,16 para la Nación frente a 0,10 para las provincias). En cambio, la caída de 0,26 puntos en 2001, con respecto a 2000, fue absorbida por la Nación (-0,51) mientras las provincias registraron un aumento de 0,25 puntos. El resultado neto de todo el período es mucho más favorable para la Nación (2,46 para la Nación y 0,72 para las provincias).<sup>38</sup>

### La situación fiscal en el ámbito municipal

Los regímenes de coparticipación municipal determinan la distribución de los recursos entre las provincias y sus municipios. En la mayor parte de las provincias tienen jerarquía constitucional: las cartas magnas provinciales consiguen que los ingresos municipales se constituyen con recursos provenientes de la Nación (sobre todo de la Ley de Coparticipación Federal 23.548) y de la provincia respectiva, y disponen que una ley provincial específica determine su aplicación (DNCFP 1999, 10).

<sup>38</sup> Cabe señalar que todo este proceso de reparto ocurrió mientras el PIB subía (a precios de 1993), entre 1990 y 1994, luego cayó con el efecto Tequila en 1995 para recuperarse entre 1996 y 1998 (cuando llegó al máximo, 288 mil millones de pesos). Volvió a descender en forma continua desde 1999 hasta 2002. Se recuperó en 2003, alcanzando valores similares a los de 1996 (256 mil millones de pesos).

Los recursos que reciben los municipios (igual que los de las provincias) se reparten según una distribución primaria (que fija el porcentaje total que las provincias asignan a sus municipios) y una secundaria (que establece de qué manera o con qué criterios se distribuyen entre los municipios de cada provincia).<sup>39</sup> En general la distribución entre municipios se basa en criterios devolutivos, es decir, en proporción a la población, a la recaudación de ciertos impuestos provinciales en los ejidos, etc. En ningún caso se utilizan parámetros que midan la eficiencia en el desempeño de las funciones (DNCFP, *ibíd.*, 14). Como señalamos, hay tantas realidades como jurisdicciones subnacionales:

No nos enfrentamos a un proceso único de descentralización municipal, sino a tantos procesos como regímenes municipales se hayan fijado en los niveles provinciales (Smulovitz y Clemente, *ibíd.*, 44)

Los dineros que distribuyen las provincias provienen de recursos de la coparticipación nacional, impuestos provinciales (ingresos brutos, inmobiliario, sellos, automotor) y regalías<sup>40</sup>. En muchas provincias, un porcentaje de la masa coparticipable se destina a *fondos especiales* para asistencia a municipios con problemas eventuales (que en algunos casos son reintegrables (Río Negro) y en otros no (Córdoba, Chaco, Formosa, Mendoza, Tucumán). También hay fondos con destinos específicos (inversiones en obras públicas y equipamiento (Córdoba, Catamarca, La Pampa y Río Negro). En Córdoba hay un *fondo para financiar la descentralización de servicios*. Otras formas de relación provincias-municipios son los Aportes del Tesoro Provincial (ATP), que como los ATN son asignaciones discrecionales de recursos. Otras provincias (Río Negro, Neuquén y La Rioja) garantizan un nivel mínimo de transferencias. También están los fondos no reintegrables y los préstamos que suelen terminar convirtiéndose en ATP. Para la realización de obras públicas algunas provincias hacen convenios con sus municipios por los cuáles aquellas aportan los fondos y éstos administran las obras (DNCFP, *ibíd.*, 15).

En todos los casos, la transferencia de recursos a los municipios se realiza en períodos no mayores a 30 días desde el ingreso de los mismos a las cuentas

<sup>39</sup> Según DNCFP (*ibid.*, 10), Jujuy y San Juan suspendieron sus regímenes de participación municipal por sistemas transitorios desde 1989 y 1988, respectivamente, reemplazándolos por transferencias en función de los sueldos municipales.

<sup>40</sup> Las regalías hidrocarboníferas son coparticipadas por las provincias productoras en porcentajes variables: 7% Santa Cruz y 20% Salta. La Pampa y Formosa son las únicas que no coparticipan este recurso a sus municipios. Las regalías hidroeléctricas no son coparticipadas por las provincias que las reciben a sus municipios, con excepción de Mendoza (12%) y Entre Ríos, que coparticipa el 50% de los ingresos por Salto Grande con las comunas de las márgenes del río Uruguay (DNCFP, *ibíd.*, 13).

provinciales.<sup>41</sup> Aunque existen diferencias. Por ejemplo, Buenos Aires, Corrientes, Chubut, Santa Fe y Tucumán tienen un sistema automático de acreditación diaria de los fondos, en Misiones la acreditación es automática pero se remiten una vez por mes (DNCFP, *ibíd.*, 13).

Si bien muchos municipios adquirieron autonomía y la facultad de dictar su propia carta orgánica (desde las reformas de las constituciones provinciales), la mayoría no tiene capacidad tributaria para recaudar impuestos. Y en los que la tienen se limita a algunos impuestos que antes recaudaba la provincia, como en los municipios de Córdoba -automotores- Chaco, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego -inmobiliario y automotores- y Chubut, que añade ingresos brutos a los otros dos. De todos modos, *la capacidad tributaria no redundan necesariamente en un aumento de recursos financieros para los municipios*. Porque generalmente no cuentan con estructuras administrativas adecuadas para cumplir esta función, y, asimismo, cuando se otorgó esta capacidad tributaria en provincias pobres (Chubut, Chaco) el resultado fue una disminución más que un aumento de recursos (Smulovitz y Clemente, *ibíd.*).

Un dato interesante que presentan Smulovitz y Clemente, con información de 1997, es la diferencia en el promedio de recursos per cápita que perciben las provincias y los municipios de las transferencias de la Nación:

Mientras el promedio de recursos per cápita de origen nacional que reciben las provincias es de \$827 el promedio de recursos per cápita que reciben los municipios de las provincias es de \$159,9. La diferencia entre estos dos promedios indica que *una parte significativa de los recursos que la Nación transfiere a las provincias se retiene en el nivel provincial* (cursivas nuestras) (*ibíd.*, 50).

Y aunque las provincias tienen libertad para decidir los montos que transfieren a los municipios, la diferencia de más 5 veces entre un nivel y otro permite inferir *“el moderado alcance que adquirió la descentralización de recursos hacia el nivel municipal”* (*ibíd.*, cursivas nuestras).

En el anexo se presenta la información consolidada disponible para el período 1989-1998 (Cuadro A1). Allí se observa un continuo aumento de las transferencias totales (en pesos convertibles: 1 peso = 1 dólar), con excepción de 1995 por la caída asociada a la Crisis del Tequila, que se triplicaron en ese período (de \$1.217 a \$3.647 millones). También aumentó el porcentaje transferido con respecto al total coparticipable (del 15,7% al 18%, con un máximo en 1993 del 19%). Esto es más significativo si se tiene en cuenta que los recursos que conforman la masa coparticipable se incrementaron un 121%.

<sup>41</sup> Según el compromiso asumido por las provincias al adherir a la Ley 23.548, la remisión de fondos a los municipios debía ser automática y quincenal (DNCFP, *ibíd.*, 13).

### Distribución de competencias entre niveles de gobierno

La Constitución Argentina (igual que las de Estados Unidos, Suiza y Australia) define las potestades federales y concurrentes, y los poderes no especificados quedan a cargo de los gobiernos provinciales. También establece que cada provincia define su propio régimen municipal y que las provincias conservan todas las competencias no delegadas al gobierno federal. Al decir de Bidart Campos: para las provincias la competencia es la regla mientras que para el gobierno federal es la excepción (citado por Cetrángolo y Jiménez, *ibíd.*, 118-119). Así:

El gobierno federal tiene responsabilidad exclusiva en materia de relaciones exteriores, emisión de moneda, regulación del comercio, navegación interior y exterior y defensa. En cambio, hay potestades compartidas en varias finalidades, entre las que se cuentan la administración de justicia, la educación primaria y la seguridad social. Como consecuencia, el marco constitucional no es muy preciso en lo que se refiere a las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno, lo que permitió distintos procesos de reasignación de funciones en las últimas décadas. Esos procesos, no siempre ordenados y transparentes, han hecho más compleja la relación Nación-provincias-municipios [...] Las constituciones provinciales y las leyes orgánicas municipales establecen diferentes áreas de competencia para los municipios [...] Las principales acciones y políticas de los gobiernos locales están vinculadas fundamentalmente a los servicios urbanos básicos, tales como los servicios de recolección de residuos y el alumbrado público (*ibíd.*).

En cuanto a las competencias de los municipios, la mayoría tiende a tomar funciones en virtud de la particularización de los servicios, es decir, de modo que la prestación y los costos sean determinados por los grupos interesados. El hecho de que los beneficios de los servicios municipales se limiten a los habitantes del ejido municipal permite que estos decidan el tipo y el nivel de prestaciones y cómo se financiarán (Cao y Vaca, *ibíd.*, 5).

En los hechos, sólo un tercio de las constituciones provinciales recurre a la enumeración concreta de las competencias respectivas (indicando taxativamente cuáles se pueden ejercer). La mayoría adhiere al sistema de *cláusula general o mixta*: la primera es el reconocimiento de la universalidad de la competencia municipal y la segunda es una enumeración taxativa más una cláusula que amplía estas facultades. Por ejemplo, mientras que la provincia de Misiones establece para sus municipios un sistema de enumeración



concreta, Salta aplica el sistema mixto y sólo dos provincias (Formosa y Santa Fe) aplican la cláusula general más amplia (Iturburu, *ibíd.*, 11).

Según Smulovitz y Clemente en el marco del proceso de descentralización del que han sido objeto los municipios, estos

han desarrollado capacidades de gestión que hacen que los municipios con mayor desarrollo dejen de ser meros ejecutores de programas para asumir responsabilidades como diseñadores de políticas. Este protagonismo creciente estaría asociado, entre otras cosas, a la capacidad del gobierno municipal para estructurar su propia agenda y a las capacidades técnicas y financieras que el municipio pueda poner a disposición de su programa de gobierno [...] Se puede decir que en los temas que exceden la órbita municipal se espera que el gobierno local se constituya al menos en receptor y mediador de respuestas frente a los otros niveles de gobierno, particularmente el provincial [...] Los municipios de mediano y gran tamaño han creado *áreas de producción y empleo*, así como programas en materia de seguridad (*ibíd.*, 65-69).

## TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA POLÍTICO TERRITORIAL ENTRE NIVELES DE GOBIERNO

### **En el orden nacional y provincial**

Los principales cambios entre el nivel federal y las provincias se introdujeron con la reforma de la Constitución Nacional en 1994. Muchas provincias ya habían modificado sus constituciones, otras lo hicieron después de la reforma nacional y siguiendo sus pautas (elección directa con ballottage, reelección de cargos, cupo femenino).

Desde 1994 rige el voto popular directo para elegir a los miembros del ejecutivo nacional, provincial y municipal y a los legisladores nacionales. Hasta la reforma de 1994 existía un colegio electoral que nombraba al presidente de la República; los senadores nacionales eran elegidos por las legislaturas provinciales (Falleti 2004a, 10).

A nivel nacional, el poder ejecutivo está compuesto por el presidente, la jefatura de gabinete y los ministerios, y el poder legislativo nacional por dos cámaras (senadores y diputados). El presidente dura 4 años en su cargo y puede ser reelegido en una oportunidad más. La cámara de diputados tiene 257 legisladores elegidos en las provincias y en la Ciudad de Buenos Aires. Cada provincia tiene asegurado un mínimo de 5 diputados y un tope de 70. Esto genera *sobre representación de las jurisdicciones o provincias más pequeñas, distorsión que*

*beneficia al Partido Justicialista y a los partidos provinciales.*<sup>42</sup> El senado está conformado por 3 legisladores por provincia (dos por el partido mayoritario y uno por la primera minoría). La primera elección directa de senadores se realizó en octubre de 2001, sumando actualmente 72 senadores<sup>43</sup> (Falleti 2004a, 10).

La elección directa de senadores fue una medida democratizadora a favor de los habitantes de las provincias respectivas y restó poder a las legislaturas provinciales. Según Falleti (2004a, 32), la elección del tercer senador por la minoría puede conducir a una mayor centralización porque *“aumenta la importancia de la competencia entre partidos e intereses políticos partidarios dentro del senado, en detrimento de la representación de intereses políticos territoriales”* (cursivas nuestras).

Otra modificación muy importante introducida en 1994 fue la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, por la cual sus habitantes eligen al jefe de gobierno y a los representantes a la asamblea legislativa. La primera elección para cargos de la ciudad de Buenos Aires fue en 1996 y desde entonces el cargo de jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha adquirido significado político, relevancia y visibilidad (Falleti 2004a, 32)

A nivel provincial, los diseños institucionales de los ejecutivos provinciales varían de una a otra provincia. Según el Art. 5 de la Constitución Nacional, cada provincia debe organizarse bajo el sistema representativo y republicano para asegurar la administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Así el gobierno federal asegura a las provincias el goce y ejercicio de sus instituciones.

La mayoría de las constituciones provinciales se reformaron luego del advenimiento de la democracia en 1984. Sólo 4 provincias no lo hicieron (Entre Ríos, Neuquén, Misiones y Santa Fe). Seis modificaron su constitución durante el gobierno de Raúl Alfonsín (San Juan, Jujuy, San Luis, Córdoba, Río Negro, Catamarca). Cinco la modificaron en la década de los noventa, durante la presidencia de Carlos Menem pero antes de la reforma constitucional de 1994 (Tucumán, Formosa, T. del Fuego, Mendoza y Corrientes). Y ocho hicieron sus reformas luego de la nacional (Buenos Aires, Santa Cruz, La Pampa, Chubut, Chaco, Santiago del Estero, Salta, La Rioja) (Iturburu 2000, 9).

<sup>42</sup> Falleti señala que en 1995, 19 provincias que representaban el 30% de la población eligieron al 45% de los diputados nacionales (ibíd., 10). Según la Constitución de 1853, el número de diputados nacionales debía ser proporcional a la población de cada provincia (1 diputado por cada 20.000 habitantes o fracción superior a 10.000). Este artículo se modificó en varias oportunidades, distorsionando el principio de proporcionalidad.

<sup>43</sup> Antes de la reforma de 1994, los senadores eran elegidos por las respectivas legislaturas provinciales, dos por cada una.

Las veintitrés provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires han plasmado en sus constituciones un poder ejecutivo que representa, en la tradición y en los hechos, la figura más importante dentro del diseño institucional de división de poderes a nivel provincial. El “gobernador” o el “jefe de gobierno” es el cargo más relevante en el distrito, y su preeminencia es confirmada por los significativos recursos institucionales, políticos y presupuestarios con que cuenta<sup>44</sup>. Los gobernadores duran cuatro años en el cargo y en la mayoría de los casos pueden ser reelegidos.<sup>45</sup>

En el ámbito legislativo, cada provincia tiene su propia forma de representación: ocho poseen un sistema bicameral (Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Salta y San Luis) y las dieciséis (16) restantes adoptaron el formato unicameral. Entre 1987 y 1990, dos modificaron el formato de sus legislaturas: San Luis introdujo la cámara de senadores y Tucumán eliminó el senado. Por su parte, a comienzos del nuevo siglo Córdoba y Catamarca (siguiendo políticas de ajuste de gastos, pero también la “ola” popular de descontento generalizado contra los “políticos”) introdujeron cambios en sus legislaturas, Córdoba eliminó el senado y Catamarca redujo el número de diputados.<sup>46</sup>

Falleti afirma que si bien todas las provincias cuentan con un Ministerio de Economía o Finanzas, de Educación y de Salud, la conformación de los poderes legislativos es muy disímil (2004a, 10):

hay significativa variación entre las provincias, tanto en lo relativo al número de legisladores, como a la forma en que son electos, la organización en cámaras, y los gastos por legislador de cada legislatura.

Según Tula, la mayoría de las legislaturas posee un bajo número de legisladores, excepto en las provincias de Salta, Buenos Aires y Córdoba que superan los cien miembros. Los senadores provinciales son elegidos directamente por voto popular, duran cuatro años en funciones y pueden ser reelegidos, excepto en Corrientes donde mantienen el cargo por seis años:

el criterio de representación elegido para la elección de los senadores no es uniforme en las constituciones provinciales. Estos pueden tener una

<sup>44</sup> Este párrafo y los siguientes hasta el final de la sección son parafraseados de María Inés Tula (2001, 2 y ss.) salvo mención contraria.

<sup>45</sup> Hasta 1983 ninguna constitución provincial permitía la reelección inmediata de gobernadores y, a veces, había que esperar, como mínimo, una gestión.

<sup>46</sup> Córdoba, bajo la gobernación de José De la Sota, convocó a una consulta popular para reducir el número de legisladores eliminando la Cámara de Senadores. Un 70% de votos afirmativos aceleró la aprobación de la ley que declaró la reforma constitucional. Oscar Castillo, gobernador de Catamarca, convocó a un plebiscito para reducir a veintiuno (21) el número de miembros de la Cámara de Diputados.

representación *territorial*, que toma a los departamentos que integran la provincia como fundamento para la elección de los senadores, o bien, *poblacional*, tomando como base al número de habitantes de los departamentos o de las secciones electorales (ibíd.).

Por su parte, los diputados duran cuatro años en sus mandatos, pueden ser reelegidos y eligen directamente por sufragio popular. La renovación de la cámara puede ser parcial, cada dos años, o completa, cada cuatro, en cuyo caso la renovación se efectúa simultáneamente con la elección del gobernador. La cámara de diputados posee diversas formas de integración en los veinticuatro distritos del país, el tamaño también es diferente y no siempre guarda relación con la población:

De las provincias más grandes, aquellas que tienen una densidad poblacional importante, sólo tres superan los cincuenta legisladores: Ciudad de Buenos Aires (60), Buenos Aires (92) y Córdoba (66). Ni Mendoza, ni Santa Fe - las otras dos provincias que integran el grupo con mayor población- superan esta medida, pero sí, en cambio, Salta cuya cámara posee sesenta (60) miembros y un número de habitantes notablemente inferior a los otros (ibíd., 17).

Con respecto a las *formas de elección*, con las reformas constitucionales de la década de los noventa se inició la elección directa en la Nación y en algunas provincias (Tierra del Fuego en 1991, Corrientes en 1993, Chaco en 1994, Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 1996) pero con el requerimiento de una “mayoría absoluta o especial”, que implicó una segunda vuelta electoral<sup>47</sup> o “ballotage”.<sup>48</sup>

A partir de 1986, varias provincias aplicaron la Ley de Lemas para elegir varios cargos públicos: gobernador, senadores, diputados, intendentes y constituyentes.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Las provincias se diferencian por el plazo que estipulan para la segunda convocatoria, pero en todas sólo se pueden presentar las dos fórmulas más votadas. Tula observa que en los distritos donde existe una tercera fuerza importante, ésta podría definir el resultado de la segunda vuelta al resultar una pieza clave en la organización de una alianza electoral, e incluso “dar vuelta” a los resultados de la primera elección (ibíd., 8). De todos modos, aún son pocas estas experiencias provinciales.

<sup>48</sup> Todas, menos Chaco, aplican el sistema de ballotage clásico. Es decir, para ganar la elección el ganador debe obtener la mayoría simple (50% más un voto).

<sup>49</sup> “Bajo la Ley de Lemas, cada partido político (denominado en este caso ‘lema’) puede presentar más de un candidato/lista de candidatos (o ‘sublema’) a la gobernación/legislatura de la provincia, y los ciudadanos votan tanto por un partido político como por un candidato/lista de ese partido en particular. Resulta vencedor el lema con más votos y, entre todos los sublemas que éste presente, aquél que obtiene más sufragios”. La experiencia de la aplicación de la ley de lemas en las provincias muestra que en algunos casos el candidato más votado no resultó electo gobernador del distrito. “Esta es una de las mayores objeciones que se efectúa a la Ley de Lemas ya que distorsiona la voluntad del elector y vulnera el principio de representación al permitir que los candidatos con menor apoyo popular que otros terminen adjudicándose el cargo” (Tula, ibíd., 8 y 10).

La primera fue San Luis, luego siguieron Formosa (1987), Santa Cruz (1988), Tucumán (1988), Misiones (1990), Chubut (1990)<sup>50</sup>, Jujuy (1991), Salta (1991), La Rioja (1991), Santiago del Estero (1991) y San Juan (1991). También se presentaron proyectos similares en las legislaturas de Catamarca, Entre Ríos, Mendoza y Buenos Aires, pero no prosperaron.

Otro cambio importante, en favor de *la representación política de las mujeres* en la constitución de las cámaras, ocurrió en 1991, con la sanción de la Ley 24.012 de cupo femenino. Esta norma introdujo dos modificaciones en la confección y presentación de las listas partidarias de alcance nacional y provincial (ya que la mayoría de las provincias la adoptaron):

Por un lado, la obligatoriedad de presentar un mínimo del 30 por ciento de mujeres en las listas de los partidos políticos, frentes y alianzas electorales y, por el otro, la exigencia de que la ubicación de las candidatas fuera en lugares expectables, es decir, con posibilidades reales de ser elegidas. A nivel provincial, veinte de los veinticuatro distritos electorales en los que está dividida la Argentina adoptaron esta norma para cargos locales. Las excepciones son Chubut, Entre Ríos, Corrientes y Formosa. En las provincias, la legislación sobre cupo femenino siguió los lineamientos generales de la Ley 24.012, pero en algunos casos, como en las provincias de Santiago del Estero y Córdoba, la misma ley elevó el porcentaje mínimo del cupo a un 50% para la integración de candidatas mujeres al recinto parlamentario. En ambos casos, la ley aprobada fue una iniciativa de las esposas de los gobernadores Juárez y De la Sota que, a su vez, se desempeñan como funcionarias del ejecutivo.<sup>51</sup>

### En el orden municipal

En lo que respecta a las *jurisdicciones de tercer nivel o municipios*, la situación es compleja en varios aspectos; hay diferencias de definición sobre qué constituye un municipio, de categorías, de delimitación territorial, de las funciones que les compete y de organización administrativa.

<sup>50</sup> Chubut incorporó la segunda vuelta en una norma que sancionaba otro sistema electoral: la aplicación de la Ley de Lemas. Se utilizaba la segunda vuelta para aquellos casos en que el candidato más votado del partido ganador (gracias a la acumulación de votos de varios sublemas) no recibiera individualmente más sufragios que cualquier otro candidato rival.

<sup>51</sup> Tula afirma que "En la mayoría de las provincias, los cambios de este tipo se produjeron entre 1995 y 1997 por lo que los efectos de la ley de cupos sobre la participación femenina en las legislaturas sólo pueden observarse desde este último año en adelante. Incluso, en algunas provincias las variaciones recién pueden notarse a partir de la elección de 1999, porque sus constituciones establecen la renovación legislativa total cada cuatro años" (ibíd., 33).

En primer lugar, la consagración de la autonomía municipal aparece en el Art. 123 de la Constitución Nacional, modificado con la reforma de 1994. Vimos que allí se señala explícitamente que cada provincia debe asegurar la autonomía municipal. Sin embargo, según señala Iturburu (2000, 8) *en varias provincias aún no se reconoce la autonomía o está limitada*. Al respecto menciona los casos de Entre Ríos y Santa Fe, con antiguas constituciones -1933 y 1962 respectivamente- que no fueron modificadas; Tucumán y Mendoza, con constituciones modificadas en 1990 y 1991, es decir, antes de 1994; Buenos Aires, que modificó en 1994 su carta orgánica después de la reforma nacional y no reconoce la autonomía; y La Rioja (que si bien consagró la autonomía municipal en 1986, en una reforma de 1998 introdujo una cláusula que la limitó severamente).

Según Iturburu (ibíd., 13) es unánime la determinación de voto popular para la elección de las autoridades municipales. Se prescribe la obligación de que sea por voto popular aun en los casos en que el municipio tiene la potestad de definir la forma de gobierno y en los gobiernos locales sin jerarquía municipal. Sin embargo, hay aún 245 organizaciones municipales cuyas autoridades son nombradas por los poderes ejecutivos provinciales (Cao y Vaca, ibíd, 9).

Cabe mencionar, finalmente, que *no contamos con una cifra cierta de los municipios que existen en el país*. Como dijimos al principio, hay muy diferentes estimaciones del número de municipios. Por ejemplo, Falletti (2004a, 9) según datos del censo de población de 1991 menciona 1.924 municipalidades; Porto (ibíd., 9) 2.140, con datos del Ministerio de Obras y Servicios Públicos; Estrada, Bressan y Migan (2000, 7) 1.191; Cao y Vaca (1998, 7) calculan 2.112 con información del Indec y Grupo de Provincias (perteneciente a la Jefatura del Gabinete de la Nación); y en la página <http://www.portalargentino.net/municipios.htm> figura un total de 2.171 municipios. Como vemos, existen diferencias que, no pueden atribuirse a los diferentes años de relevamiento de las distintas fuentes.

### **La delimitación territorial de los municipios**

La división territorial en jurisdicciones locales con autoridades elegidas por los vecinos (municipios, comunas, juntas, y otras acepciones) difiere de una provincia a otra. Por ello, no es sencillo definir e identificar el número y los atributos de las unidades ejecutivas o “municipios” existentes en las provincias, aún para los especialistas, como sostiene César Vapñarsky (2004).

Vapñarsky considera que existe una verdadera situación de “caos” en la división oficial del territorio. Afirma que en las 23 provincias son diferentes los

critérios para crear, alterar o suprimir lo que se conoce como “municipio” y que el autor prefiere denominar “jurisdicciones de gobiernos locales elegidos por sufragio de los vecinos”. Porque, si bien “municipios” es la denominación oficial para muchos de los casos, no siempre es así y de ahí las confusiones y datos diferentes cuando se quiere dar su número total.

En los hechos, hay provincias que agregan, reemplazan o aplican otras denominaciones “oficiales” a este tipo de “jurisdicciones” sin identificar claramente la particularidades que las diferencian (por ejemplo, en lo que a funciones se refiere). Debido a este “caos” no se puede dar un número “cierto” de “municipios”, por ello las diferencias entre las fuentes consultadas. Las múltiples clasificaciones provinciales de la categoría municipio implican variaciones en los datos. Porto, a partir de datos del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, diferencia dos subconjuntos, los municipios propiamente dichos, que suman 1.175, y las comunas, comisiones municipales y juntas de gobierno, 975 unidades. Vapñarsky sostiene que si se analizan las funciones, derechos y responsabilidades de este segundo grupo, se encontrará que en nada difieren de las primeras.

Es evidente que este “caos” de la división política a nivel sub-provincial es producto de los intereses territoriales (políticos y económicos) que influyen en cada provincia y no precisamente por causas legítimas (“poderosos intereses espurios más bien que legítimos”, Vapñarsky, *ibíd.*, 18). Entendemos que esta manipulación de la organización política territorial sub-provincial es favorecida por la larga historia y trayectoria del régimen federal argentino, que impide que una autoridad central aplique con unidad de criterio una división política territorial uniforme para todo el territorio nacional. Cao y Vaca (*ibíd.*, 2) señalan que la organización del sistema municipal, una prerrogativa provincial, genera múltiples figuras (consejos, entidades vecinales), es decir, diferentes categorías municipales, y obliga a los autores a establecer una definición operativa propia, que en su caso fue la de considerar “municipio a todas aquellas instancias que funcionarían como tercer nivel del Estado”.

A esto se suma otro problema: la delimitación territorial de los municipios. La delimitación territorial de una provincia en municipios no cubre en todos los casos la totalidad del territorio provincial. A veces quedan áreas vacías no contenidas en ningún municipio o jurisdicción de tercer nivel. Iturburu señala:

*La mayor parte de las constituciones son poco claras al definir el sistema de delimitación territorial de los municipios y en muchos casos, delegan en el Poder Legislativo provincial la fijación definitiva de límites. En la práctica, las constituciones adhieren en forma equilibrada al sistema de ejidos*

colindantes y no colindantes.<sup>52</sup> Esta última fórmula genera *graves problemas a los grupos humanos asentados en los intersticios entre municipios, que quedan despojados de toda protección y asistencia estatal*. La forma más restringida, por la cual el municipio sólo abarca el “ejido urbano”, es aplicada en San Luis y Santa Cruz; optan por adicionar un área rural las provincias de Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Neuquén, Río Negro, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán (ibíd., 11, cursivas nuestras).

Según Vapñarsky, en las provincias donde *la suma de los territorios pertenecientes a las jurisdicciones de tercer nivel no equivale al total del territorio provincial* (en general, cuando las áreas rurales no forman parte de los municipios) *existen serias dificultades para implementar un proceso de descentralización de carácter administrativo y político*. Señala que en algunas provincias queda un residuo territorial en general poco poblado pero por lo común inmenso (“en algunas provincias más del 90% de la superficie total! donde la escala municipal está ausente”):

En estas provincias, la división territorial oficial es, en esta instancia, jurídicamente inapropiada. *No se pueden descentralizar por completo cualesquiera competencias políticas hasta la escala municipal [...]* En el residuo que queda en cada provincia de esta clase hay que retenerlas a la escala provincial (ibíd., 17, cursivas nuestras).

Y pregunta “¿se presta la división oficial del territorio argentino a la descentralización territorial?”, y formula esta pregunta en sentido amplio. Toma como “división oficial” no sólo la división política (en unidades municipales) sino también la división administrativa de muchas agencias y reparticiones del Estado, sumando otro problema para la implementación de una política de descentralización: las superposiciones, yuxtaposiciones y vacíos que se dan en el territorio nacional por las diferentes amplitudes y delimitaciones de las áreas de influencia y acción territorial de dependencias del Estado (nacional, provincial o municipal) vinculadas a sectores económico-productivos (agro, industria, finanzas) o a servicios sociales (salud, educación, vivienda). Llevando en los hechos a la *existencia de territorios carentes de toda atención y otros sobrecargados de organizaciones e instituciones públicas*.

Vapñarsky afirma que “la torpeza del trazado heredado de ciertas áreas oficiales obstaculiza planear de manera eficiente y eficaz una política *intersectorial* e incluso *intrasectorial*”. Por ejemplo: ¿cómo realizar una política de

<sup>52</sup> “El sistema de “*ejidos colindantes*” (también llamado sistema de partido, departamento, distrito o condado) incluye áreas urbanas y rurales, de modo que todo el territorio provincial queda comprendido dentro de gobiernos locales. El sistema de “*ejido urbano*” hace coincidir los límites del municipio con los de la villa. Cuando al contorno del ejido urbano se adiciona un área rural, en previsión del crecimiento de la ciudad, el sistema se denomina *mixto*”.



descentralización de servicios eficiente y eficaz a favor del desarrollo rural- local de un territorio provincial, cuando no se pueden acordar acciones comunes, ni coordinar la acciones de las instituciones pertinentes –en materia de asistencia financiera, desarrollo agroindustrial, obras de infraestructura, servicios de sanidad, seguridad, salud y educación– por el simple hecho de que las áreas de influencia y acción territorial no se corresponden? Sin mencionar que muchas de estas agencias circunscriben su accionar a los territorios donde tienen delimitada históricamente su área de influencia técnica-administrativa.

La falta de coordinación y organización territorial de las funciones del Estado, en sentido amplio, junto con las rigideces institucionales ponen serios obstáculos al éxito de un proceso de descentralización político y administrativo. Pues éste requiere cubrir todo el ámbito nacional y las demandas y necesidades (sectoriales, sociales y territoriales) de toda la población. Especialmente si lo que perseguimos con la descentralización es solucionar de manera más directa y eficaz los problemas de la gente, con ayuda de su participación organizada en la gestión. Atender eficaz y eficientemente a la población local implica enfrentarse a demandas y necesidades variadas, que exigen la provisión de recursos y servicios múltiples, con una presencia mayoritaria de individuos, sectores sociales y zonas con carencias extremas que, además, normalmente operan al margen de la atención de las instituciones pertinentes. En este contexto, amplio y diversificado, es clave la acción territorialmente coordinada de las instituciones y agencias del Estado.

### IMPACTOS DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN

Luego de una década de reformas del Estado –entre ellas la descentralización– Argentina es un país sumido en la mayor crisis social y económica de su historia. El quiebre institucional que se produjo como resultado de la secuencia de hechos de violencia y conflicto social es el desenlace de una crónica anunciada. Ya que hace una década que un análisis de la situación de la economía nacional y provincial permitía observar las restricciones y consecuencias sociales del modelo de política económica:

En un país con las características sociales, económicas, poblacionales y regionales de la Argentina y bajo un sistema democrático, la política de ajuste ortodoxo con convertibilidad fija no puede mantenerse. Las emergencias económicas provinciales resultantes del ajuste desembocarán en repetidos conflictos socio-regionales.

Alertando que se trataba de:

una situación incompatible con la paz social. [...] (que) profundizará el conflicto entre provincias y Nación; y el incremento de la desocupación y subocupación conducirá a grados de pobreza que resultarán inaceptables social y políticamente (Manzanal 1995, 81).

La crisis finalmente se hizo explícita y hoy, una mirada retrospectiva nos muestra, no sólo los innumerables indicadores que la anunciaban, sino lo que es peor aún, la desmesurada gravedad de la situación heredada. Y nos deja con el inquietante interrogante sobre si existen, en el contexto de la globalización y de la democracia de los países subdesarrollados, verdaderas posibilidades de superar (política, económica, social e institucionalmente) este desmadre nacional y cuántas generaciones quedarán quebrantadas en su dignidad.

### **El impacto social y económico de la crisis argentina**

A continuación veremos, a través de diferentes indicadores (endeudamiento, desempleo, pérdida de ingresos, pobreza, quiebre institucional)<sup>53</sup> varias manifestaciones de la profundidad de la crisis que estalló con los hechos del 20 y el 21 de diciembre, aunque su gestación fue muy anterior<sup>54</sup>.

En primer lugar corresponde mencionar la causa originaria de la debacle argentina: el altísimo nivel de endeudamiento que terminó con la declaración de la moratoria de la deuda el 23 de diciembre de 2001 (por el presidente Rodríguez Súa, que sólo permaneció una semana en el poder; uno de los 5 que se sucedieron en menos de 15 días, entre el 21 de diciembre de 2001 y el 1 de enero de 2002).

El crecimiento constante de la deuda comenzó con la dictadura militar (1976-1983). Aunque se tornó más acelerado y vulnerable desde 1982.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Algunos de estos indicadores empezaron a ser favorables a partir del nuevo gobierno democrático de Néstor Kirchner, en especial desde mediados de 2003.

<sup>54</sup> Un punto lejano es 1975, cuando el gobierno de Isabel Perón intentó establecer el dominio del modelo neoliberal, en un contexto de inestabilidad social, institucional y desgobierno; y que terminó el 24 de marzo de 1976 con la irrupción de la más atroz dictadura de la historia nacional. Otro punto de inflexión fue 1995 cuando los indicadores del PIB y el desempleo empezaron a mostrar las fisuras del modelo neoliberal hasta entonces "tan exitoso" y se lo vinculó con el impacto de la crisis mexicana.

<sup>55</sup> En 1975, la deuda era de 8.000 millones de dólares; luego de 8 años de dictadura, al final del gobierno militar (1983) llegó a 45.087 millones, creciendo más de 5 veces y media, con el agravante de que en 1975 la deuda pública representaba la mitad (50%) del total y en 1983 había ascendido al 70% (Oddone, 2004), gracias a la gestión del entonces presidente del Banco Central, Domingo Cavallo, quien a través de distintos mecanismos financieros "estatizó" la deuda privada en 1982. A pesar de ello, Cavallo reincidió en la función pública, como Ministro de Economía durante la mayor parte del mandato de

**Tabla 7.** Sector público no financiero, superávit primario y resultado global (Sin privatizaciones, base caja, millones de pesos)

Año	Superávit, Déficit primario	Resultado global
1993	5.121	2.201
1994	2.132	-1.019
1995	1.538	-2.545
1996	-1.281	-5.889
1997	1.163	-4.582
1998	2.491	-4.170
1999	876	-7.348
2000	2.720	-6.936
2001	1.395	-8.780
2002	2.256	-4.554
2003	8.677	1.794
2004	17.333	11.630

Fuente: *Argentina, Indicadores Económicos*, Ministerio de Economía, 2005.

Desde entonces sigue subiendo persistentemente, con un aceleramiento a finales de los noventa.<sup>56</sup> A finales de 2001, el peso de la deuda en el PIB era del 113%,<sup>57</sup> llegó al 180% en 2004, y descendió al 72% tras el fin de la moratoria en marzo de 2005 (ver Infografía A2).

La crisis que se desató finalmente se refleja en varios indicadores: el déficit fiscal primario se multiplicó casi cuatro veces (pasando de -\$496 millones a -\$1.848 millones<sup>58</sup>) entre el último trimestre de 2001 y el primero de 2002. En realidad, desde 1994 y hasta 2002, Argentina tuvo un déficit fiscal (resultado global<sup>59</sup>) permanente y en continuo aumento (tabla 7). Esta situación

Carlos Menem (1991-1996) y de Fernando de la Rúa (desde marzo hasta diciembre de 2001, cuando fue echado por el descontento popular del 20 de diciembre, un día antes de la dimisión de De la Rúa).

<sup>56</sup> A finales de 1989, la deuda pública ascendía a 66.300 millones de dólares y 10 años después se había duplicado, 121.400 millones.

<sup>57</sup> El Ministro de Economía, Roberto Lavagna negó (el 4 de marzo de 2005, cuando anunció el fin de la moratoria) que el peso de la deuda en el PIB fuera inferior al 60% a finales de 2001, como se decía oficialmente en aquel momento, valiéndose de la ficción cambiaría resultante de la convertibilidad (1 peso/1 dólar).

<sup>58</sup> El "resultado primario" corresponde al sector público no financiero, base caja, y son los ingresos menos los gastos antes del pago de la deuda.

<sup>59</sup> El "resultado global" se calcula después del pago de la deuda.

**Tabla 8.** Producto Interno Bruto, 2003-2004\*. Valores trimestrales y totales (Millones de pesos)

PIB a precios de mercado	2003			2004				
	I Tr 03	II Tr 03	III T 03	IV Tr 03	I Tr 04	II Tr 04	III Tr 04	IV Tr 04
A precios de 1993	228.596	265.402	261.535	268.561	254.33	284.376	284.392	292.982
Variación % respecto a igual período del año anterior	5,4	7,7	10,2	11,7	11,3	7,1	8,7	9,1
A precios corrientes	327.362	399.119	377.887	399.270	392.817	474.213	452.080	447.307

\* Estimaciones preliminares

Fuente: Indec, elaboración propia.

empezó a modificarse a partir del segundo trimestre de 2002 cuando se obtuvo un *superávit fiscal primario* (por 12 trimestres consecutivos, llegando a un valor inédito de \$7.857 millones en el segundo trimestre de 2004); y después, a partir de 2003, un *superávit en el resultado global*, que alcanzó un récord de \$11.630 millones en 2004 (Mecon, *ibíd.*).<sup>60</sup>

El PIB cayó un 24% (a precios constantes de 1993, anexo Gráfico A1) en el primer trimestre de 2002, con respecto a 2001. Su valor (216.849 millones de pesos) era semejante al de 9 años atrás (primer trimestre de 1993: 216.370 millones de pesos).<sup>61</sup> A partir de allí comenzó una lenta recuperación y se registraron 10 trimestres consecutivos de crecimiento, lo que no se ocurría desde 1997 (Mecon 2005). El máximo nivel se alcanzó en el segundo trimestre de 2004 (292.982 millones de pesos de 1993) cuando se equiparó al nivel de 1998. En la tabla 8 se observa el crecimiento continuo del PIB en los dos últimos años.<sup>62</sup>

El sector industrial impulsó el crecimiento del PIB, con un crecimiento acumulado del 45% entre el primer trimestre del 2002 y enero 2004 (la industria textil y la metalmecánica fueron las de mayor vigor). Y la inversión lleva, desde el último trimestre del 2002, ocho períodos consecutivos de crecimiento (Mecon, *ibíd.*). El aumento del 9% del PIB en 2004 fue similar al de China

<sup>60</sup> Esto sucedió mientras se estaba en moratoria; por tanto, sin pagos de la deuda.

<sup>61</sup> En el primer trimestre del 2002 se llegó al punto más álgido de la crisis. Sus antecedentes inmediatos fueron el quiebre institucional expresado en la crisis del poder ejecutivo, la declaración de la moratoria el 23 de diciembre de 2001 y el fin de la convertibilidad el 6 de enero de 2002, por ley de emergencia del Congreso con Eduardo Duhalde como Presidente y Jorge Remes Lenicov como Ministro de Economía.

<sup>62</sup> Durante el gobierno de Kirchner, si bien el primer trimestre de 2003 corresponde al gobierno de Duhalde. Ambos se vieron favorecidos por el empuje que el fin de la convertibilidad y la devaluación consecuente dieron al mercado interno, y por la notable expansión de las exportaciones de bienes básicos (por el crecimiento de la demanda y los buenos precios de exportación de la soya). Algunos economistas, como Marcelo Lascano, opinan que Argentina no aprovechó bien la devaluación del peso, pues las exportaciones aumentaron porque subieron los precios y no por mayores cantidades. Los datos oficiales de 2004 señalan que las exportaciones argentinas aumentaron un 17,5% (5 puntos por aumento del volumen y 12 puntos por el alza de los precios internacionales). Esto también obedece a que el peso se ha devaluado con respecto a otras divisas (euros, reales, pesos mexicanos, pesos chilenos, pesos uruguayos, no con el dólar, que también se depreció frente a esas mismas monedas). Esta devaluación fue benéfica para las exportaciones, porque el grueso de las ventas se hicieron a los países que apreciaron sus monedas. También se encarecieron las importaciones, dando un mayor margen de protección a la producción doméstica. Miguel Bein (ex Secretario de Política Económica) opina que esta política cambiaría no sólo obedece a razones de competitividad, también intenta garantizar un fuerte superávit. Y la única forma de garantizarlo son las retenciones a las exportaciones, que equivalen a las dos terceras partes del superávit (*Clarín Económico*, 20 de marzo de 2005).

y lo ubica en el tercer lugar entre los países que más crecieron en ese año, luego de Uruguay, 10%, y Venezuela, 12% (*La Nación*, 18 de marzo 2006).

Sin embargo, todo ello no llevó a una mejora paralela de las condiciones de vida de la población (si bien hay algunos avances, como veremos, son más lentos que los que se observan en el comportamiento macroeconómico).

La explosión de la crisis condujo a un deterioro agudo y sostenido de las condiciones de vida de la población, de la marginalidad y de la inequidad social, que se manifiesta en los índices de desempleo, pobreza, indigencia y pérdida de ingresos más altos de la historia nacional. Y si bien las evidencias más drásticas aparecen especialmente en 2002, y estos indicadores luego comienzan a disminuir, los avances son insuficientes y la desigualdad social se ha mantenido (expresada como el diferencial de ingresos entre los que más ganan y los que menos ganan).

El desempleo avanzó y superó holgadamente los dos dígitos en 1994 (situación inédita entre 1974 y 1993). Y desde entonces siguió subiendo, al 17,3% en 1995 y al 17,8% en 2002. Esta tendencia se revirtió a finales de 2003, cuando empezó a descender hasta alcanzar el 12,1% en el cuarto trimestre del 2004 (tabla 9). Entre el segundo trimestre de 2002 y el tercero de 2004 se incorporaron 2.433.000 personas (22,2%) al mercado de trabajo, de las cuales 533.000 fueron planes de empleo, esto implicó una caída del desempleo de 1.441.000 personas (-42,2%, Mecon 2005).

De todos modos, casi la mitad de los asalariados (48,9%) eran trabajadores en negro (Indec, cuarto trimestre 2004). En otras palabras, la mitad estaba en condiciones de desprotección y sin aportes a la seguridad social (*La Nación* 19-3-05).

Cerca del 60% de la población era pobre en octubre de 2002 (en el promedio de los conglomerados urbanos) y casi un tercio era indigente, siendo aún más extremas las condiciones en las provincias del noroeste y noreste (cuadro 10)<sup>63</sup>. Esta situación empezó a modificarse a finales de 2002: en el segundo semestre de 2004 la pobreza bajó un 4% con respecto al primer semestre (mapa 1), debido a la baja del desempleo y a la difusión de los planes sociales “Jefes y Jefas” (\$150/mes, unos 30 dólares/mes)<sup>64</sup>. Aún así, los niveles de

<sup>63</sup> Se considera indigente a la población cuyos ingresos no alcanzan a cubrir la “Canasta Básica Alimentaria (CBA)” y pobre a la que no cubre la “Canasta Básica Total (CBT)”, que incluye otros productos y servicios básicos además de los alimentos. En enero de 2005, la CBA era de 335,76 pesos (unos 110 dólares) y la CBT de 745,40 pesos (unos 249 dólares).

<sup>64</sup> Aunque los planes sociales Jefes y Jefas, por su bajo monto, sólo pueden mitigar parte de la indigencia y excepcionalmente la pobreza (en caso de que dispongan de más de un plan por familia).

**Tabla 9.** Evolución de las tasas de actividad, empleo, desempleo y subocupación en el total de aglomerados urbanos (onda octubre)

<b>Año</b>	<b>Actividad</b>	<b>Empleo</b>	<b>Desempleo</b>
1974	40,1	39,7	3,4
1975	39,7	38,2	3,8
1976	38,7	37,0	4,4
1977	38,6	37,6	2,7
1978	39,0	38,1	2,3
1979	38,4	37,5	2,4
1980	38,5	37,5	2,5
1981	38,3	36,3	5,3
1982	38,5	36,7	4,6
1983	37,3	35,8	3,9
1984	37,9	36,2	4,4
1985	38,2	35,9	5,9
1986	38,7	36,7	5,2
1987	38,9	36,7	5,7
1988	39,4	37,0	6,1
1989	39,3	36,5	7,1
1990	39,0	36,5	6,3
1991	39,5	37,1	6,0
1992	40,2	37,4	7,0
1993	41,0	37,1	9,3
1994	40,8	35,8	12,1
1995	41,4	34,5	16,6
1996	41,9	34,6	17,3
1997	42,3	35,3	13,7
1998	42,0	36,5	13,2
1998	42,1	36,9	12,4
1999	42,7	36,8	13,8
2000	42,7	36,5	14,7
2001	42,2	34,5	18,3
2002	42,9	35,3	17,8
2003 (1)	45,7	39,1	14,5
2004 (1)	45,9	40,1	12,1

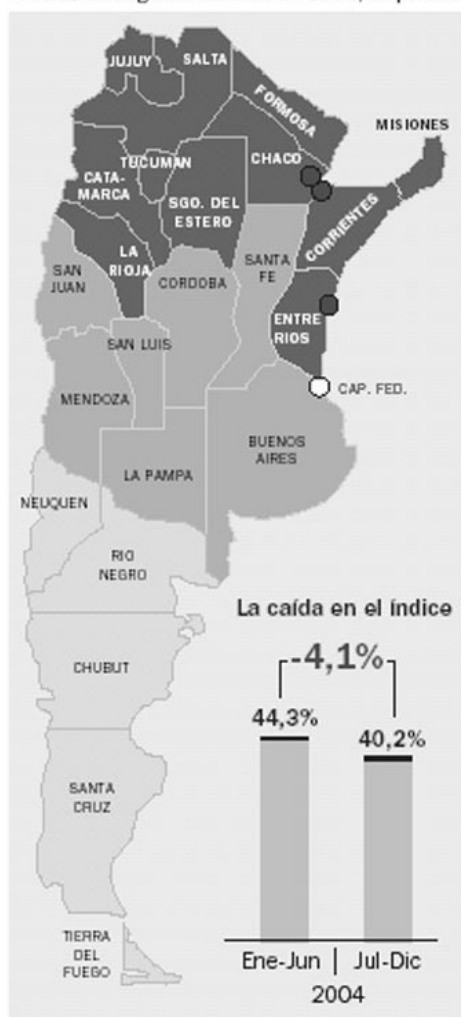
En 2003 y 2004, los datos corresponden al cuarto trimestre.

Fuente: EPH, Indec.

**Mapa I**  
**Argentina, población por debajo de la línea de pobreza**  
**por grandes aglomerados**

## La geografía de la pobreza

► Cifras del segundo semestre de 2004, en porcentaje



Gran Resistencia	64,4
Corrientes	63,9
Concordia	60,0
Jujuy-Palpalá	59,5
Sgo. del Estero	58,9
Formosa	53,8
Gran Tucumán	52,4
Salta	52,1
Posadas	51,3
Gran Catamarca	49,4
Gran Santa Fe	46,6
Gran San Juan	44,6
Partidos del GBA	44,4
La Rioja	44,2
San Luis-El Chorrillo	42,0
Gran Córdoba	41,8
Gran Mendoza	39,7
Gran Paraná	38,9
Gran Rosario	36,5
Río Cuarto	36,3
Neuquén	33,4
Bahía Blanca-Cerri	31,3
Santa Rosa	30,7
Mar del Plata	29,6
Gran La Plata	29,3
Cdro. Rivadavia	21,0
Ushuaia-Río Grande	16,7
Río Gallegos	16,1
Cdad. Buenos Aires	14,4

**Referencias**

Valores promedio por región

- De 0 a 15%
- De 16 a 30%
- De 31 a 45
- Más de 45
- Ciudades más pobres

Fuente INDEC

CLARIN



**Tabla 10.** Incidencia de la pobreza y la indigencia en el total urbano EPH y por región estadística, Octubre de 2002. (Porcentaje)

Región	Bajo la línea de indigencia		Bajo la línea de pobreza	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Total urbano EPH	19,5	27,5	45,7	57,5
Cuyo (Gran Mendoza, Gran San Juan, San Luis - El Chorrillo)	22,5	29,7	51,5	61,3
Gran Buenos Aires	16,9	24,7	42,3	54,3
Noreste (Corrientes, Formosa, Gran Resistencia, Posadas)	32,3	41,9	60,8	71,5
Noroeste (Gran Catamarca, Tucumán - Tafí Viejo, Jujuy - Palpalá, La Rioja, Salta)	27,1	35,1	59,3	69,4
Pampeana (Bahía Blanca - Cerri, Concordia, Gran Córdoba, Gran La Plata, Gran Rosario)	19,4	27,2	45,1	56,7
Patagonia (Comodoro Rivadavia - Rada Tilly, Neuquén - Plottier, Río Gallegos, Ushuaia - Río Grande)	16,1	21,0	37,0	45,6

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares.

pobreza e indigencia de 2004 (40,2% y 15%) superan a los de octubre de 2001 (38,3% y 13,6%) trimestre previo al estallido de la crisis.<sup>65</sup>

Entre 1995 y 2002, la población argentina sufrió una pérdida de ingresos promedio de cerca del 20% (tabla 11), con casos extremos, como en las provincias de Misiones y Formosa, en las que fue superior al 30% (lo que puede vincularse a una profundización de las desigualdades regionales con respecto a las provincias pampeanas). También fue alta la pérdida de ingresos en Córdoba, una de las provincias pampeanas más desarrolladas, con una caída del 30% (seguramente asociada a los procesos de desindustrialización de los

<sup>65</sup> Ya mencionamos que en 2004 el PIB alcanzó valores similares a los de 1998. Esto no ocurre con los indicadores de pobreza, que siguieron siendo superiores a los de antes de diciembre de 2001.

años noventa).<sup>66</sup> Cabe mencionar que, a pesar de las mejoras en los indicadores nacionales de empleo y producto, la brecha entre los que menos ganan (decil 1) y los que más ganan (decil 10) no se ha modificado. En mayo de 2002, los que más ganaban tenían un ingreso promedio 27 veces mayor al de los que ganaban menos. Y esta alta diferencia se mantuvo en el primer semestre de 2004 (Encuesta Permanente de Hogares, Indec).

Los datos anteriores permiten entender, en buena medida, por qué el 20 y 21 de diciembre se produjeron saqueos y una protesta social general con desobediencia civil, evidenciando un quiebre social, económico e institucional que arrastró a un gobierno democrático (De la Rúa) y prosiguió con una profunda inestabilidad institucional y la declaración de moratoria de la deuda nacional.

### **Federalismo, descentralización y organización política**

#### *Vaivenes en la articulación entre el gobierno nacional y provincial*

En tanto la Constitución Nacional de 1853 adoptó la forma federal, la organización de los Estados provinciales y de sus distintos niveles de gobierno no fue uniforme.

En los orígenes de la organización nacional, el país avanzó hacia un sistema de gobierno sostenido por la dinámica económica de la provincia de Buenos Aires y la región pampeana, y un sustento político basado en la coalición de provincias del interior (períodos constitucionales). Con el surgimiento de los partidos de masas esta dependencia mutua entre gobiernos (de la Nación y de las provincias) comenzó a cambiar a favor del ejecutivo nacional (de 1916 en adelante). Pero con el retorno de la democracia en 1983 (luego de 8

<sup>66</sup> Estas pérdidas de ingresos no fueron causadas por la inflación. Porque durante los años de la convertibilidad se frenó la inflación que afectó históricamente a la Argentina (con tasas anuales del IPC de magnitudes insospechadas como 3.079% en 1989 y 2.314% en 1990). El descenso de la inflación comenzó en 1992 (25%) y tuvo valores negativos en 1999, 2000 y 2001 (-1,2%, -0,9 y -1,1, respectivamente). Lo cual tiene mucha relación –más allá de la estabilidad propia de la convertibilidad– con los signos recesivos que anunciaban la crisis de finales de 2001. En 2002, con la devaluación del 40% (anunciada el 4 de febrero de 2002: 1 dólar = 1,40 pesos) la inflación anual subió al 25,9%. Esto sí afectó el poder adquisitivo de los salarios porque era difícil aumentarlos en un contexto recesivo con alto desempleo, pobreza y marginalidad. Pero la inflación se frenó al avanzar 2003. En 2004 fue del 6,1%, menos del 10% previsto en el presupuesto. Sin embargo, a comienzos de 2005 empiezan a aparecer algunos síntomas preocupantes de suba de la inflación: 1,5% enero, 1% febrero, alcanzando finalmente el 12,5 % en su valor anual (enero-diciembre 2005).

**Tabla 11.** Variación relativa del ingreso total per cápita. Total país y por jurisdicción, 1995-2002 (Porcentaje)

Jurisdicciones	1995- 2002
Ciudad de Buenos Aires	-10,0
Buenos Aires	-22,4
Gran Buenos Aires	-24,6
Resto de Buenos Aires	-9,4
Catamarca	-10,1
Córdoba	-29,9
Corrientes	-24,3
Chaco	-17,1
Chubut	-3,4
Entre Ríos	-16,3
Formosa	-31,6
Jujuy	-0,2
La Pampa	-12,8
La Rioja	-25,2
Mendoza	-6,5
Misiones	-30,5
Neuquén	-2,9
Salta	-18,8
San Juan	-18,9
San Luis	-15,7
Santa Cruz	-14,9
Santa Fe	-22,3
Santiago del Estero	-7,2
Tierra del Fuego	-18,3
Tucumán	-24,4
Total país	-19,6

Fuente: De Riz, L. et al. (2002, 37), elaboración a partir de la Encuesta Permanente de Hogares , Indec.

años de dictadura) los gobernadores comenzaron a ganar poder, por los procesos de descentralización de la década de 1990 y por la debilidad del gobierno de la Alianza encabezado por De la Rúa.

Con el inicio del gobierno del Presidente Néstor Kirchner (25 de mayo de 2003) se observa un paulatino proceso de recuperación del poder del ejecutivo

nacional frente al de los gobiernos provinciales. Debido a diversas causas, entre ellas:

1. Fue el primer gobierno elegido después de la crisis político-institucional que puso en cuestión a prácticamente todos los gobernadores y legisladores preexistentes.
2. Revirtió la caída de las variables económicas y sociales y, además, pasó de un déficit fiscal inédito a un superávit fiscal récord, durante el segundo trimestre de 2004.
3. Avanzó en la renovación de la Corte Suprema de Justicia, con tres nuevos miembros y otros tantos destituidos o renunciados (al respecto vale recordar que la Corte adicta al Gobierno de Menem fue un poder incólume por más de una década, alcanzando su máximo desprestigio social al finalizar el período de De la Rúa).
4. Superó la situación de moratoria de la deuda pública con una negociación exitosa (76% de adhesión, 65% de quita) sin seguir las pautas ni contar con el aval del FMI, pese al fuerte rechazo de importantes sectores de poder internos y externos.
5. Kirchner y varias figuras de su gobierno tienen una alta imagen positiva, porque para algunos sectores sociales representan (todavía) una nueva perspectiva de la política. Se suele valorar que ponga límites explícitos (al menos en primera instancia, o en el discurso) a las demandas de los representantes de sectores hegemónicos del poder (empresas petroleras, telefónicas, FMI) acostumbrados a beneficiarse de numerosos privilegios, y a actuar protegidos por los referentes políticos de gobiernos anteriores y la impunidad en todas sus acciones.
6. La inexistencia de una oposición organizada. El gobierno carece prácticamente de oposición. Porque se mantiene el descontento social con la mayor parte de los políticos tradicionales que durante 2002 y 2003 debieron replegarse repudiados masivamente.<sup>67</sup> Porque los demás poderes, especialmente el Congreso, no pudieron mejorar su mala reputación y ganar reconocimiento. El Poder Legislativo mantuvo sus contradicciones y su debilidad para ejercer sus funciones (por ejemplo continuó sancionando facultades especiales y

<sup>67</sup> La disconformidad con la política obedece al mal gobierno o “desgobierno”, a la sucesión de promesas electorales y de gestión incumplidas por todos los gobiernos constitucionales desde la restauración democrática de 1983. A la desconfianza hacia los partidos se suma el escepticismo hacia el ejecutivo, el legislativo y la justicia. Además, existe la percepción general de que el descontento no es con la dirigencia política sino con la dirigencia en general (Pfr. Portantiero et al., 2002. 14).

**Tabla 12.** Presidentes constitucionales, partidos a los que pertenecieron y porcentaje de votos recibidos en los períodos democráticos desde 1973

Años de elecciones constitucionales y presidentes						
1973 (a)	1973 (b)	1983 (c)	1989 (d)	1995 (e)	1999 (f)	2003 (g)
Héctor Campora (FREJULI 49,6%)	Juan D. Perón (PJ 62%) 1973-1974 Isabel Perón 1974-1976	Raúl Alfonsín (PR, 51,9%)	Carlos Menem (PJ, 47,3%)	Carlos Menem (PJ, 49,8%)	Fernando de la Rúa (Alianza 48,5%)	Néstor Kirchner (Alianza Frente para la Victoria 22,2%)

a. Cámpora asumió por el Frente Justicialista de Liberación y gobernó entre el 25 de mayo y el 13 de julio, cuando renunció por conflictos de poderes en el PJ.

b. Después del interregno de Lastiri -el Presidente del Senado- se celebraron nuevas elecciones y asumió el 12 de octubre Juan D. Perón, que a su muerte fue reemplazado por la vicepresidenta Isabel Perón.

c. Isabel Perón fue derrocada por un golpe militar que instauró la más sangrienta dictadura que haya habido en el país y que se mantuvo en el poder entre 1976 y 1983, cuando debió llamar a elecciones porque no pudo superar la derrota de la guerra de las Malvinas (1982). En esas elecciones generales ganó el PR, con Raúl Alfonsín como candidato presidencial del nuevo período democrático que se inició a fines de 1983.

d. Alfonsín, pocos meses antes de terminar su período y con el candidato a sucederlo ya elegido, se vio obligado a renunciar y a dejar el cargo a Carlos Menem quien si bien fue elegido por 6 años reformó la Constitución en 1994 para habilitar su reelección (con el apoyo del PR, mediante un acuerdo sellado con el ex presidente Alfonsín).

e. La reforma constitucional modificó de 6 a 4 años los períodos constitucionales para presidente y vicepresidente, y abrió la posibilidad de la reelección por un período más. Menem llamó a nuevas elecciones en 1995 y ganó para el período 1995-1999. Con lo cual estuvo en total 10 años en el poder.

f. De la Rúa referente del PR y aliado con el FREPASO en la "Alianza" ganó al PJ, cuyo candidato era Duhalde y gobernó sólo dos años entre 1999 y 2000. El descontento y el descafo popular masivo a su autoridad -resultado de la mayor crisis económica, política e institucional de Argentina- se hizo explícito tras la movilización popular del 20 y 21 de diciembre del 2000 que terminó con la renuncia, primero de su ministro de economía -Domingo Cavallo- y al día siguiente del mismo De la Rúa.

g. La crisis llevó a que se sucedieran, entre diciembre de 2001 y los primeros meses de 2002, cuatro presidentes: Ramón Puerta (presidente provisional del Senado en ejercicio de la Presidencia, fue nombrado por decisión del Congreso cuando renunció de la Rúa el 21-12-01), Rodríguez Sáa fue designado el 23-12-01 y apenas asumió declaró la moratoria de la deuda pública de 132.000 millones de dólares. Duró en el cargo apenas una semana, renunció el 30 de diciembre, el 31 de asumió Eduardo Caamaño (presidente de la Cámara de Diputados que debió asumir por la renuncia de Ramón Puerta a la presidencia provincial del Senado). El 1 de enero de 2002 el Congreso nombró a Eduardo Duhalde nuevo presidente interino con mandato hasta diciembre 2003. Duhalde fue el 5º Presidente en 13 días. Pero logró mantenerse en el gobierno hasta traspasar su mandato, el 25 de mayo de 2003, al presidente elegido por el voto popular. Aunque por la inestabilidad institucional se vio obligado a adelantar dichas elecciones al 27 abril de 2003, Menem (su oponente histórico) resultó primero con el 24% de los votos. Aún así, finalmente resultó elegido el candidato de Duhalde, Néstor Kirchner, que salió segundo con el 22%, porque Menem no quiso enfrentarse al ballottage, ya que todas las encuestas daban ganador a Kirchner ante la imagen negativa de Menem. Ambos candidatos representaban al PJ y la elección nacional de algún modo se transformó en una elección interna del PJ.

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio del Interior.

**Tabla 13.** Partido al que pertenecían los ejecutivos provinciales en los períodos democráticos desde 1973

Provincia	Período					
	1973-1976	1983-1987	1987-1991	1991-1995	1995-1999	1999-2005
Buenos Aires	PJ	UCR	PJ	PJ	PJ	PJ
Catamarca	PJ	PJ	PJ	UCR	UCR	UCR-FCS
Córdoba	PJ	UCR	UCR	UCR	UCR	PJ
Corrientes	PJ	PAL	PAL	PAL/PN	PN	FT
Chaco	PJ	PJ	PJ	ACh	UCR	UCR-Alianza
Chubut	PJ	UCR	PJ	UCR	UCR	Alianza-PJ
Entre Ríos	PJ	UCR	PJ	PJ	PJ	Alianza-PJ
Formosa	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
Jujuy	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
La Pampa	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
La Rioja	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
Mendoza	PJ	UCR	PJ	PJ	PJ	Alianza-UCR
Misiones	PJ	UCR	PJ	PJ	PJ	PJ
Neuquén	MPF	MPF	MPF	MPF	MPF	MPF
Río Negro	PJ	UCR	UCR	UCR	UCR	UCR
Salta	PJ	PJ	PJ	PRS	PJ	PJ
San Juan	PJ	PB	PB	PJ	PJ	PB-PJ
San Luis	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
Santa Fe	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
Santa Cruz	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
Santiago del Estero	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
Tierra del Fuego				MPF	MPF	PJ-FUP
Tucumán	PJ	PJ	PJ	PJ	FR	PJ

Nota: PJ: Partido Justicialista; UCR: Unión Cívica Radical; MPF: Movimiento Popular Fuegoño; MPF Movimiento Popular Fuegoño; FCS Frente Cívico y Social; PAL Partido Autonomista Liberal; FT Frente de Todos; PB Partido Bloquista; FUP Frente para la Unidad Nacional; FR Fuerza Republicana; PN Partido Nuevo; ACh Acción Chaqueña; PRS Partido Renovador Salteño.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior.

**Tabla 14.** Municipios y población municipal por partido político 1998 (Valores absolutos y porcentajes)

Partido político	Número de	%	Población	%
Partido Justicialista	1.012	48,0	18.072.590	56,4
Alianza	607	28,8	11.049.588	34,5
Partidos provinciales	112	5,3	2.139.642	6,7
Vecinales	94	4,5	655.431	2,0
Otros Nacionales	39	1,8	90.248	0,3
Dispuesto por el PEPb	245	11,6	40.289	0,1
Total	2.110	100,0	32.049.625	100,0

a. Conformada por el PR y FREPASO.

b. Se trata de 245 organizaciones municipales cuyas autoridades son nombradas por los poderes ejecutivos provinciales (PEP).

Fuente: Grupo Provincias, citado por Cao y Vaca (1998).

extraordinarias para el Ejecutivo, haciendo que su propia función de legislar se torne innecesaria). Y, finalmente, porque los dos partidos tradicionales quedaron desorientados y desvalorizados luego de la crisis político-institucional. Los hechos muestran un justicialismo acéfalo, sin dirección y un radicalismo buceando el modo de afrontar su expulsión del poder y su máxima derrota política en las últimas elecciones presidenciales (menos del 3% de los votos nacionales).

Finalmente, queremos subrayar las consecuencias negativas para la democracia de un funcionamiento limitado del poder legislativo nacional y de la Corte Suprema de Justicia. Un federalismo genuino implica la división de poderes y controles cruzados. Cuando no se dan, domina la impunidad y queda abierta la puerta para los negociados, las prebendas y la corrupción en todas sus manifestaciones, con efectos negativos y corrosivos para el desarrollo y las condiciones de vida de la población. Y con el riesgo de que se difundan y repitan en las provincias.

Es claro el rol subsidiario del Congreso y de la Corte durante el período asociado a los procesos de ajuste, reforma del Estado y descentralización:

1. El Congreso simplemente se adaptó a posteriori a las decisiones que se tomaron por fuera (en los acuerdos pactados entre gobierno nacional y gobernadores provinciales). Su función se redujo en gran medida a confirmar o avalar las decisiones de sus gobernadores o

autoridades partidarias, siguiendo un “mandato superior”. Esto se acentuó cuando aceptó legislar para otorgar poderes extraordinarios al ejecutivo, alegando circunstancias de crisis excepcional, que se prolongan de un período de gobierno a otro. Vale recordar que todo opera en el marco de la representación contradictoria de los políticos, entre ser fieles a sus intereses territoriales o partidarios.

2. La Corte solo funcionó como garante de la legalidad de *todas* las decisiones que tomaron e implementaron funcionarios, legisladores y empresarios asociados al gobierno y al modelo de ajuste macroeconómico dominante.

### *La situación de los recursos y de los gastos provinciales*

La distribución de fondos entre la Nación y las provincias adquirió rango constitucional con la reforma de 1994. La evolución de largo plazo del sistema de coparticipación de impuestos se caracteriza por un aumento sistemático del coeficiente de distribución primaria y un aumento del monto absoluto de recursos destinados a las provincias. Pero en relación con el total de ingresos tributarios recaudados por la Nación no sigue una tendencia ascendente. Y esto se debe a los grandes cambios en la estructura y el nivel de la tributación, a los cambios en el sistema de seguridad, a las fluctuaciones cíclicas de la presión tributaria sobre el comercio exterior y a la evolución de los demás esquemas de asignación específica de impuestos. En particular, durante los años noventa se fue conformando una intrincada, compleja y frágil malla de distribución secundaria organizada a partir de decisiones discrecionales de los políticos en el poder.

Por su parte, *los niveles subnacionales tienen un alto nivel del gasto* desde hace tiempo y no como producto de las reformas de los años noventa. A esto se suma la falta de correspondencia entre el nivel de recaudación y el nivel de gastos en varias provincias (especialmente en las más pobres, Formosa, Catamarca, Santiago del Estero, La Rioja). Esta diferencia entre gastos y recursos se refleja en la comparación entre los cuadros A2 y A3 del anexo. Allí aparece la información consolidada para las 23 provincias argentinas, año por año desde 1991 a 2000, y comparando el total de recursos provinciales (primera fila, cuadro A2) con el total de gastos corrientes provinciales (última fila, cuadro A3) se observa que siempre se da una relación *deficitaria*. Los mayores déficit corrientes consolidados se dieron en 1992 (25% de los ingresos) y en 2000 (31%).



### *Descentralización, recursos y poder político de los gobiernos subnacionales*

El ajuste macroeconómico también llegó al nivel provincial con las privatizaciones de servicios provinciales –energía y agua–, las privatizaciones nacionales que afectaron territorios provinciales específicos (la de YPF, la de ferrocarriles), el cierre de los bancos provinciales, la necesidad de recurrir a organismos internacionales para obtener crédito y afrontar los déficit provinciales. Todo esto revela la suma debilidad económica en que se encontraban los gobiernos provinciales cuando, además, debieron asumir las *funciones descentralizadas* (especialmente educación y salud) delegadas *sin recursos* desde el gobierno nacional: *descentralización adoptada para afrontar el ajuste macroeconómico implementado a nivel nacional*, si bien asentada en un entramado institucional de carácter federal.

Sin embargo, en este ríspido proceso, los gobiernos provinciales aumentaron su poder político *frente a un gobierno nacional que iba cediendo el propio*. Con la descentralización de la educación y la salud, con la negociación de préstamos con organismos internacionales, etc., los ejecutivos subnacionales comenzaron a afianzar y a aumentar su poder frente al gobierno central. Esto sucedió a partir de acuerdos entre la Nación y los gobernadores en el marco de “consejos federales” que solían terminar en “pactos federales”, tanto durante las dos presidencias de Menem como durante la de Fernando de la Rúa, especialmente. Algunos de estos pactos fueron ratificados por ley del Congreso Nacional.

Por su parte, la descentralización, resultado de decisiones de “caja”, de urgencias fiscales, ha puesto en grave riesgo a los sistemas de educación y salud, por la pérdida de eficiencia y calidad, la falta de coordinación entre subsectores y territorios, la disminución de la equidad social, y, en definitiva, por la pérdida de autonomía para formular y gestionar políticas públicas ante la acelerada penetración de las opciones del mercado globalizado.

En cuanto al papel de los gobiernos locales en esta etapa de descentralización es poco lo que se puede generalizar porque el status jurídico de los municipios varía de una autarquía amplia a una *autonomía plena*, dependiendo de las decisiones de los gobiernos y legislaturas de cada provincia. Las diferencias en el alcance de los *poderes municipales*, en las formas de elección y de representación entre provincias son muy amplias. De todos modos, la descentralización de recursos hacia el nivel municipal fue muy limitada, pese a que las transferencias a los municipios se triplicaron entre 1989 y 1998 y a que los recursos que conforman la masa coparticipable municipal se incrementaron más de una vez y media (muchos más recursos fueron a

las provincias y quedaron en las administraciones centrales sin distribuirse a nivel municipal).

Por su parte, los cambios del sistema político a partir de la reforma constitucional de 1994 parecen beneficiar los intereses partidarios sobre los territoriales, en particular, al Partido Justicialista y a los partidos provinciales (varios de ellos asociados al PJ). Esto está vinculado a que en el Senado Nacional se modificó la elección de 2 senadores por cada legislatura provincial por la elección directa de 3 senadores por provincia, 2 por la mayoría y 1 por la minoría. La elección del tercer senador por la minoría aumentó la importancia de la competencia entre partidos frente a la competencia territorial. Además, en la conformación de la Cámara de Diputados hay una sobre representación de las jurisdicciones o provincias más pequeñas, en tanto cada provincia tiene asegurado un mínimo de 5 diputados y un tope de 70.

Los resultados partidarios, en su mayoría a favor del PJ, en los ejecutivos nacionales, provinciales y municipales se muestran en los cuadros 12, 13 y 14.<sup>68</sup>

En la tabla 14 se observa el peso significativo del PJ en la conformación de los poderes ejecutivos municipales y el porcentaje de la población que representa. Cao y Vaca (ibíd., 9-10, cuadros 4 y 5) muestran el dominio del PJ en la escena municipal en 1998, que administra unas 400 entidades de nivel municipal más que la Alianza (20%), diferencia que aumenta cuando se observa la población municipal.

Esto obedece a que el PJ tiene mayor peso en los municipios más grandes. Cao y Vaca (ibíd., 11) hacen la comparación por tamaño de municipio y el resultado es que en los municipios de menos de 1000 habitantes el peso de la Alianza y el PJ es similar (30% para cada uno), porcentaje que va aumentando en favor del PJ hasta sumar el 68% en los municipios mayores a 100.000 habitantes<sup>69</sup>.

Otro cambio importante posterior a la reforma de 1994 es el mayor poder de los ejecutivos nacionales y provinciales. Hasta 1983 ninguna constitución provincial permitía la reelección de los gobernadores (o a lo sumo, se debía intercalar un período). En la actualidad, las 23 provincias y la Ciudad Autónoma

<sup>68</sup> El dominio del PJ es notorio por su continuidad, excepto en el interregno 1983-1989, cuando triunfó por amplio margen el PR (con Raúl Alfonsín). Luego de casi 8 años de dictadura militar, la ciudadanía prefirió masivamente la opción del PR porque el gobierno constitucional anterior encabezado por Isabel Perón (PJ) significó una situación de permanente caos y conflicto interno, político y económico.

<sup>69</sup> Aquí la diferencia obedece al peso decisivo del PJ en la RMBA-Ciudad de Buenos Aires y en 19 partidos del Cono Urbano Bonaerense.

de Buenos Aires han plasmado en sus constituciones un poder ejecutivo que representa la figura más importante dentro del diseño institucional de división de poderes: su preeminencia es confirmada por los significativos recursos institucionales, políticos y presupuestarios con que cuentan.

La reelección de presidente y gobernadores, diputados y senadores, admitida en la Constitución nacional y en las provinciales, es una normativa de alto riesgo para un sistema democrático confiable y transparente en países como Argentina, con un historia de delitos de Estado y corrupción de larga data que en su mayoría han quedado y continúan quedando impunes. Y la elección directa no soluciona estos problemas cuando la mayoría del pueblo vive en la pobreza y a la espera de los “aportes clientelistas” que le puede ofrecer el gobierno de turno. La posibilidad de reelección impulsa y perpetúa el uso de métodos prebendarios para ganar elección tras elección.

Esto se repite cuando se observa el “caos” de la división política sub-provincial, con innumerables figuras (comunas, concejos, comisión de fomento, delegación, comisión vecinal, comisión municipal etc.) El anacronismo de la subdivisión territorial de los municipios en cada provincia refleja la influencia de intereses territoriales particulares (políticos y económicos) y espurios, más que asociados a causas legítimas.

Cabe preguntar entonces si en este contexto político y territorial, asociado a multiplicidad de acciones clientelistas, es posible encarar verdaderos procesos de descentralización. Más aún frente a la existencia de territorios carentes de toda atención junto a otros sobrecargados de organizaciones e instituciones públicas que impiden la articulación intersectorial y dificultan el buen funcionamiento a nivel intrasectorial. Las superposiciones, yuxtaposiciones y vacíos resultantes de las diferentes amplitudes y delimitaciones de las áreas de influencia y acción territorial de los gobiernos locales y de otras dependencias del Estado obstaculizan toda política de descentralización cuyo objetivo sea favorecer la participación y la democratización de los ámbitos locales.

### *Descentralización, participación y sociedad civil*

La ausencia del Estado en la formulación de políticas y la coordinación de acciones fue una realidad en las áreas sociales descentralizadas, cuyo ejemplo son los sistemas de educación y salud, en los que se evidencia un deterioro de la educación y de la salud, y un aumento de la desigualdad entre las zonas más favorecidas y las áreas, provincias y regiones más pobres del país.

La forma de la descentralización fue definiéndose como una imposición exógena, sin participación de las provincias y municipios, impulsada por la necesidad de solucionar los problemas de financiamiento y déficit fiscal de la Nación. Se trasladaron funciones a las jurisdicciones subnacionales en forma desordenada, sin preparación administrativa y funcional, sin coordinación, con soluciones homogéneas que no contemplaban las especificidades provinciales. Para la Nación era prioritario transferir responsabilidades, sin capacitación ni adecuación institucional a la nueva situación. Los aspectos financieros predominaron en las decisiones, dejando de lado los procesos de aprendizaje institucional con el discurso de que si se dejaban estos procesos a merced del mercado se tornarían más eficientes en forma automática con ayuda de la “mano invisible”.

Por otra parte, más allá de la promoción retórica de la participación de la ciudadanía en los programas sociales, buena parte de la reforma del Estado de los noventa se hizo con alta prescindencia del Parlamento y a través de decretos presidenciales.

La transformación ocurrida presenta aristas que exigen agudizar la mirada. Por un lado, el poder se concentró en el ejecutivo (nacional o provincial) y se debilitó el papel del Parlamento, lo que no coincide con el discurso de participación ciudadana, bien sea directa o a través de sus organizaciones. Por otro lado, el Estado limitó su poder, a través de las privatizaciones, de la desregulación e incluso de la descentralización de funciones hacia niveles subnacionales y hacia las ONG y organizaciones de la sociedad civil.

El sector de las ONG comenzó a crecer aceleradamente en los años noventa, en número, en cobertura espacial y en las temáticas de su interés, aunque aquí nos referimos en particular a las ONG de promoción y desarrollo.<sup>70</sup>

Por otra parte, cuando comenzaron a aparecer los primeros síntomas de la crisis, con el aumento del desempleo y de la precarización laboral, surgieron diferentes formas de organización, de resistencia, de solidaridad y de lucha

<sup>70</sup> El campo de las organizaciones de la sociedad civil es muy extenso y hay una gran variedad de organizaciones de larga data en la historia nacional. Ya en el período de la Organización Nacional aparecieron las primeras organizaciones caritativas y las sociedades de beneficencia, a la que más tarde se sumaron las mutuales, los clubes barriales, las cooperadoras escolares y hospitalarias, las sociedades vecinales, las asociaciones de profesionales, las cooperativas, etc.

por la subsistencia, especialmente en las ciudades: piqueteros<sup>71</sup>, cartoneros<sup>72</sup>, empleados de empresas recuperadas<sup>73</sup> y redes y nodos de trueque<sup>74</sup>.

Cabe preguntarse si la participación pregonada desde el Estado y los organismos internacionales de financiamiento busca fortalecer los movimientos que surgieron desde la segunda mitad de los noventa, después de la crisis mexicana, para resolver la subsistencia cotidiana, o si se trata de impulsar organizaciones funcionales al Estado, a sus programas o a las ONG para complementar los proyectos trazados y promovidos por las fuentes de financiamiento internacional.

<sup>71</sup> Los “piqueteros” son grupos de desempleados de los barrios marginales y villas miseria de las grandes ciudades, que se organizan para demandar alimentos, subsidios y planes de empleo. Surgieron en 1996, en *Cutral Co* (Neuquén) y *General Mosconi* (Salta), reclamando por el cierre de empresas ocasionado por las privatizaciones, en particular de la petrolera YPF. Sus acciones se centran en el corte de rutas y sus objetivos son la movilización política, las acciones solidarias con sus respectivas comunidades (comedores comunitarios, por ejemplo) y, en algunos casos, la demanda de subsidios para implementar pequeños emprendimientos colectivos.

<sup>72</sup> La recuperación de la basura por los trabajadores informales (“cartoneros”, “cirujas” y “botelleros”) es una actividad de larga data que resurgió, se hizo visible y se expandió notablemente con la crisis, especialmente en Buenos Aires. Seleccionan papel, cartón, envases de plástico, vidrios, metales de la basura para venderlos a las fábricas. Estas empezaron a utilizar ampliamente los desechos reciclados porque la devaluación incrementó el costo de los insumos importados (como el papel) y así conseguían “insumos producidos localmente”. A la par de los cartoneros surgió una serie de actividades intermedias que compran estos insumos, en las que participan organizaciones cooperativas y solidarias, cuentapropistas, y “mafias”, asociadas a funcionarios corruptos, que hacen de la recolección de basura un nuevo negocio de explotación de los más débiles, de los que nada tienen. Se calcula que hay entre 70.000 y 100.000 cartoneros en el área metropolitana de Buenos Aires (De Riz et al., 2002, 74).

<sup>73</sup> Empleados de empresas en quiebra, en convocatoria de acreedores e incluso abandonadas por sus dueños (debido a la desindustrialización de los noventa en las áreas de producción textil, metalúrgica, plástica, frigorífica, panificación) que se agrupan para hacerlas funcionar mediante acuerdos de financiamiento con proveedores, clientes e incluso con el propio Estado.

<sup>74</sup> Los “clubes de trueque” se organizaron a modo de feria de productos de bajo precio característicos de la subsistencia de los sectores populares, utilizando en el intercambio “créditos” de trueque. El primer club surgió en 1995 en el Gran Buenos Aires. Su expansión fue notable: en 1996 había 1.000 socios y 320.000 en el 2000, localizados en 15 provincias y la Ciudad de Buenos Aires. Con la implantación del “corralito” a finales de 2001 (suspensión de pagos por los bancos) estos clubes se expandieron tanto que las propias organizaciones desconocen el número de miembros (entre 3 y 6 millones de personas). Los participantes tienen que consumir y vender dentro de un mismo nodo y por eso se los llama “prosumidores” (productores y consumidores). Fueron muy frecuentes los casos en que se impulsó el pago de impuestos municipales con mercaderías (ganado, gallinas, semillas en el caso de pequeños productores rurales) o servicios (carpintería, plomería). De este modo, las actividades de estos clubes fueron conformando distintos emprendimientos asociativos durante los años noventa. Actualmente existe lo que se conoce como “crisis del trueque”, asociada a la dificultad de manejo por un crecimiento tan explosivo y a la “falsificación” de los créditos (ver De Riz et al. 2002, 64).

## PERSPECTIVAS

La falta de correspondencia entre el régimen federal, la estructura económica y la organización geográfica del territorio nacional, la desarticulación entre institucionalidad política y desempeño económico, imponen fuertes restricciones a la implementación de políticas que busquen un desarrollo económico con equidad, eficiencia y competitividad.

La falta de coordinación y organización territorial de las funciones del Estado junto con las rigideces e ilegitimidades del funcionamiento institucional impiden encarar un proceso de descentralización democratizador como el que aquí se postula. Sólo con acciones sostenidas en el ejercicio de una gestión pública que adopte y persiga la transparencia, la rendición de cuentas (y una sociedad civil que las exija) será posible remover los obstáculos institucionales que impiden desterrar la corrupción y la impunidad, condición sine qua non para una descentralización de la gestión democrática, equitativa y participativa.

En los hechos, los efectos de la descentralización son contrastantes y contradictorios. La combinación, a nivel subnacional, de menores recursos, mayor dependencia económica y mayor poder político dificulta hacer un balance que permita precisar el accionar político futuro en el ámbito local, más aún cuando se conjuga con manifestaciones de pobreza y vulnerabilidad social.

Aún más difícil en un ambiente de insatisfacción por los resultados de la democracia, donde el Estado no da respuestas eficaces a las necesidades de la población, que además es consciente de las prácticas prebendarias y de la preservación de los sistemas de privilegio. En este contexto prima la desconfianza ciudadana en casi todas las instituciones públicas, el Ejecutivo, el Congreso, la Justicia, la mayoría de las reparticiones burocráticas del Estado, las empresas proveedoras de servicios, públicas, privadas o en concesión (agua, gas, teléfono, energía, etc.). También es significativa la desconfianza (supera el 50%) hacia otras organizaciones tradicionalmente mejor calificadas, como las pequeñas y medianas empresas, los medios de comunicación, la Iglesia e incluso las ONG (Portantiero et al., *ibíd.*, 28).

Además, Argentina ha comenzado a ser reconocida como el país de los nuevos pobres. Pobres a los que la larga crisis les quitó trabajo e ingresos, seguridad social, salud, educación, dignidad y libertad para decidir su futuro y ejercer sus derechos y obligaciones. Estos sectores mayoritarios (hoy el 40%), que en su mayoría son grupos vulnerables (niños, jóvenes y mujeres) muchos de los cuales sufren hambre, ¿están en condiciones de participar y de defender su futuro?, ¿están en condiciones de enfrentar a

los grupos de poder, al gobierno, a las ONG, para los que han constituido su clientela, bien sea para la política o para conseguir financiamiento?

Por otro lado, se afirma que la Argentina tiene un reservorio de capital social, de capacidad de adaptación al cambio y de deliberación que se puso en evidencia en el momento en que la crisis se hizo manifiesta (De Riz et al., 2002, 60). Sosteniéndose que nuevos movimientos, nuevas formas de organización (con orígenes muy anteriores a la explosión de la crisis) conforman las bases que encauzarán (según se afirma) el futuro nacional hacia la convergencia de democracia y desarrollo.

A este respecto cabe preguntar: ¿es factible la convergencia entre democracia y desarrollo en países donde la mitad de la población está marginada y sus clases dirigentes absolutamente desprestigiadas? Esta convergencia es una condición necesaria para una verdadera descentralización, que no es la que vino de la mano de la reforma del Estado, promovida y llevada a cabo bajo la hegemonía del modelo neoliberal y asociada al ajuste macroeconómico y demás reformas.

La descentralización de los años noventa no promovió el desarrollo nacional, la equidad social y una mayor y mejor democracia. Por el contrario, los resultados muestran una sociedad más inequitativa, más desigual, con mayor concentración del poder. Y en lo que se refiere a la descentralización de los noventa, el resultado es un peor sistema de educación y de salud, con ámbitos locales que padecen una desigualdad territorial, social y económica más profunda, porque la transferencia de funciones no fue acompañada por los recursos respectivos, afectados además por la desindustrialización, las privatizaciones y la desregulación del neoliberalismo hegemónico de esos años.

Esa descentralización se realizó en el marco de una institucionalidad destruida durante el menemismo pero debilitada desde mucho antes por la propia esencia antiinstitucional de los movimientos políticos argentinos. Guillermo O'Donnell (2002) sostiene que se trata de una "no institucionalidad", un estilo de hacer política asociado a la "idea movimientista", cuyos orígenes se remontan al radicalismo (irigoyenismo, alfonsinismo) y continúan con el peronismo: erigirse como fuerza que expresa por sí misma al conjunto de la sociedad, como "síntesis completa de la Nación", una visión totalizadora que lleva a la exclusión y es intrínsecamente hostil al juego institucional.

La forma que asumió la reforma política en la Nación y en las provincias durante los años noventa es un ejemplo. El PJ (más allá de sus disidencias internas) se consolidó como fuerza política por antonomasia, sin oposición, sin

recambio, controlando todos los resortes de poder. Y, un arma fundamental para ello, fue la posibilidad de reelección de todos los cargos políticos, impulsada en todas las provincias, como garantía para perpetuarse en el poder y asegurar la impunidad de todos los actos de gobierno. Otro instrumento fue la concentración del poder en el ejecutivo nacional y en los ejecutivos provinciales. Este fue un proceso largo y creciente, asociado a:

- ✘ Las reformas políticas que favorecieron la fragmentación de la representación parlamentaria (por ejemplo, al habilitar el cargo de tercer senador por la minoría o al conducir a la sobrerrepresentación política de algunas provincias).
- ✘ La prolongada gestación de la crisis, que justificó repetidamente la acumulación de los recursos legislativos y de decisión en manos del ejecutivo (poderes especiales, excepcionales, etc). Más aún, cuando el Congreso era inoperante –con partidos fragmentados y sin cohesión interna– y marchaba a la zaga de las decisiones presidenciales.

En el momento en que estalló la crisis, la carencia de institucionalidad, la fragmentación de los partidos, la inestabilidad política y la magnitud de la brecha social (entre los poderosos y los desposeídos, marginados y pobres) llegaron a ser tan agudas que la percepción general era que el país se estaba descomponiendo como Nación, ante un cambio estructural no precisamente de la mano de la “descentralización de los noventa”, sino como “respuesta negativa y absolutamente opuesta” a dichas reformas. Se percibía que Argentina estaba al borde del abismo, un abismo que podía llevar a demandas de democratización o a una salida mesiánica autoritaria.

Esos no fueron los resultados; el temor ha disminuido aunque sigue palpitando en el imaginario colectivo. Porque si bien la economía creció, su crecimiento es frágil, atado al aumento de los precios internacionales de los bienes básicos, al devenir de la economía internacional. Y la desigualdad social persiste, mientras que los compromisos futuros de la deuda seguirán limitando la autonomía del gobierno, del actual y de los futuros.

También subsiste buena parte de los males de los noventa. Continúa la hegemonía del PJ y el presidencialismo tradicional, que actúa con decretos y funciones excepcionales. Y el PJ está dividido y sin un programa para el país. La oposición es débil y está fragmentada en innumerables partidos, casi ninguno de alcance nacional (excepto el PR, al borde de desaparecer en las últimas elecciones nacionales, cuando apenas alcanzó el 3% de los votos).

Pero también es cierto que quedó una experiencia impresa en la conciencia social: la ciudadanía sabe, porque lo vivió en los hechos, que tiene poder para limitar y condicionar el accionar de los gobiernos (y ahora también lo saben



y lo temen los dirigentes). Esta fortaleza tiene el potencial para transformar la política, de modo que sirva para solucionar los problemas de la gente en vez de funcionar como mera manipulación para conseguir un poder omnímodo e impune.

## BIBLIOGRAFÍA

- AZPIAZU, Daniel. 2004. "Privatizaciones y territorio en la Argentina. Los casos de la distribución de energía eléctrica y de los sistemas de agua y saneamiento", Proyecto de Investigación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires, mimeo.
- BOISIER, Sergio. 2004. "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente", *Eure, Revista latinoamericana de estudios urbano regionales*, XXX, 90, 27-41, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Santiago de Chile.
- CAO, Horacio y VACA, Ángel. 1998. "Información sobre municipios", *Cuaderno Cepas 9*, Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad, Buenos Aires, [www.ag.org.ar/cuad9.htm](http://www.ag.org.ar/cuad9.htm)
- CETRÁNGOLO, O. y DEVOTO, F. 1998. "Reformas en la política de salud en Argentina durante los años noventa con especial referencia a la equidad", *Serie de Estudios N° 27*, CECE, Buenos Aires.
- CETRÁNGOLO, O y JIMÉNEZ, J. P. 2004. "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina", *Revista de la Cepal* 84, Santiago de Chile.
- DE RIZ, L. et al. 2002. "Desigualdad y pobreza", *Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina*, PNUD, Buenos Aires.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL CON LAS PROVINCIAS, DNCFP. 1999. *10 años en la relación fiscal Nación, Provincias y Municipios*, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires.
- ESCOLAR, Marcelo y PIREZ, Pedro. 2001. "¿La cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en Argentina", XXIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington.
- ESTRADA, M. G., GRESSAN, H. G. y MIGAN C. M. 2000. "El proceso de descentralización como motor del desarrollo local", V Congreso Internacional del CLAD ante la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 24 a 27 de octubre.
- FALLETI, Tulia. 2004a. "Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y nuevo escenario institucional de las relaciones inter-

gubernamentales”, Clemente, A. y Smulovitz, C. comp., *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, 14ª ed., IIED, Buenos Aires.

FALLETI, Tulia. 2004b. “Descentralización educativa en Argentina. Condiciones institucionales y consecuencias políticas” en Clemente, A. y Smulovitz, C., comp., *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, 14ª ed., IIED, Buenos Aires.

ITURBURU, Mónica. 2000. “Municipios argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional”, Instituto Nacional de la Administración Pública, INAP, Buenos Aires.

MANZANAL, Mabel. 1999. “La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo”, *Realidad Económica* 166, IADE, Buenos Aires.

MANZANAL, Mabel. 1995. “Globalización y ajuste en la realidad regional Argentina, ¿reestructuración o difusión de la pobreza?”, *Realidad Económica* 134, IADE, Buenos Aires.

MINISTERIO DE ECONOMÍA. 2005. “Argentina: indicadores económicos”, Buenos Aires, [http://www.mecon.gov.ar/basehome/pdf/indecon\\_resumen\\_eso.pdf](http://www.mecon.gov.ar/basehome/pdf/indecon_resumen_eso.pdf)

ODDONE, Carlos N. 2004. *Mercados emergentes y crisis financiera Internacional*, Eumed-net, [html://www.eumed.net/coursecon/libreria](http://www.eumed.net/coursecon/libreria)

O'DONNELL, Guillermo. 2002. “La democracia está en un proceso de muerte lenta”, entrevista en *Clarín*, Zona, Buenos Aires, 22 de septiembre de 2002.

PORTANTIERO, Juan C. et al. 2002. “La democracia y los argentinos”, *Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina*, PNUD, Buenos Aires.

PORTO, Alberto. 2004. “Finanzas públicas subnacionales: la experiencias argentina”, *Documento de federalismo fiscal N° 12*, Universidad Nacional de la Plata [www.depeco,econo.unlp.edu.ar](http://www.depeco,econo.unlp.edu.ar)

PUIGGRÓS, Adriana. 2004. “Educación: secuelas de un sistema fragmentado”, *Clarín*, Opinión, Buenos Aires, 7 de diciembre 2004.

ROMERO, José Luis. 2002. *Breve historia de la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, 7ª ed. Buenos Aires.

SMULOVITZ, Catalina y Clemente, Adriana. 2004. “Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina”, Clemente, A. y Smulovitz, C., comp. *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, 14ª ed., IIED, Buenos Aires.

- THWAITES, Mabel. 2003. *La (des) ilusión privatista. El experimento neoliberal en la Argentina*, Eudeba, Colección Extramuros, Centro Cultural Rojas, Universidad de Buenos Aires.
- TULA, María I. 2001. "La reforma política en las provincias argentinas. Elementos para su debate", XXIII International Congress, Latin American Science Association, Washington DC, september 6-8, 2001.
- VAPÑARSKY, César. 2004. "Cuando el caos caracteriza la división oficial del territorio del Estado. A propósito de los municipios argentinos", *Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias sociales*, VIII, 162, [www.ub.es/geocrit/nova.htm](http://www.ub.es/geocrit/nova.htm)
- VILAS, Carlos M. 2003. "Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990", mimeo Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección de Estudios e Información, Buenos Aires.

ANEXOS

Infografía 1

Deuda pública de Argentina, 1971-2005

Antes, durante y después de la moratoria, hasta el canje finalizado el 3 de marzo de 2005 (Millones de dólares)

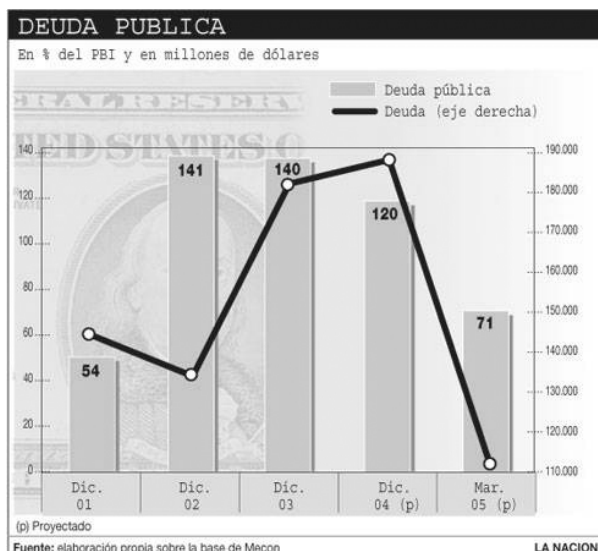


Fuente: *La Nación*, 4 de marzo de 2004, Nota: "Con una adhesión al canje del 76% la Argentina dejó atrás el default".

Infografía 2

Deuda pública Argentina, 2001-2005

(Porcentaje del PIB y millones de dólares)



Fuente: *La Nación*, de marzo de 2004, Nota de Roberto Frenkel, "La deuda y el mercado de cambios".

**Tabla A1.** Comportamiento de la masa coparticipable, 1989-1998

Provincias	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Coparticipación federal (1)	4 855	4 684	6 757	8 714	8 928	9 124	8 980	9 196	10 272	10 715
Variación porcentual		-3,52%	44,26%	28,96%	2,46%	2,20%	-1,58%	2,41%	11,70%	4,31%
Tributarios provinciales	2 277	2 784	3 442	5 538	6 463	7 333	6 881	7 488	8 441	8 880
Variación porcentual		22,27%	23,64%	60,89%	16,70%	13,46%	-6,16%	8,82%	12,73%	5,20%
Regalías	625	589	461	540	547	578	645	792	838	625
Variación porcentual		-5,76%	-21,73%	17,14%	1,30%	5,67%	11,59%	22,79%	5,81%	-25,42%
Total de recursos coparticipables	7 757	8 057	10 660	14 792	15 938	17 035	16 506	17 476	19 551	20 220
Variación porcentual		3,87%	32,31%	38,76%	7,75%	6,88%	-3,11%	5,88%	11,87%	3,42%
Transferencias municipios	1 217	1 313	1 788	2 426	3 013	3 075	2 880	3 102	3 266	3 647
Variación porcentual		7,89%	36,18%	35,68%	24,20%	2,06%	-6,34%	7,71%	5,29%	11,67%
Transferencias/Total recursos	15,69%	16,30%	16,77%	16,40%	18,90%	18,05%	17,45%	17,75%	16,71%	18,04%

**Observaciones:**

(1) No incluye coparticipación afectada a transferencias de servicios nacionales, ni retención para financiar a la D.G.I. en 1992, si se incluye la cláusula de garantía de los dos Pactos Federales a partir de 1992.

No incluye ATN, ni anticipos de coparticipación Federal, conceptos muy importantes durante los ejercicios 1989 y 1990.

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (1999) 10 años en la Relación Fiscal Nación, Provincias y Municipios, Cuadro 2.5., p. 55

**Tabla A2.** Recursos provinciales, 1990-2000 (Miles de pesos)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total recursos provinciales <sup>1</sup>	8.595.238	11.547.225	15.786.965	21.650.791	23.197.695	22.253.925	24.150.298	26.808.884	28.321.142	27.130.973	\$27.236.103
Recursos de origen nacional a provincias	4.803.955	6.868.967	8.420.963	12.853.446	13.511.810	13.082.337	14.348.364	15.911.663	16.666.202	16.081.138	\$16.366.016
% del total	55,9%	59,5%	53,3%	59,4%	58,2%	58,8%	59,4%	59,4%	58,8%	59,3%	60,1%
Recursos tributarios provinciales	3.791.283	4.678.258	7.366.002	8.797.345	9.685.885	9.171.588	9.801.934	\$10.897.220	\$11.654.940	11.049.834	\$10.870.087
% del total	44,1%	40,5%	46,7%	40,6%	41,8%	41,2%	40,6%	40,6%	41,2%	40,7%	39,9%

Observaciones: <sup>1</sup> Incluye recursos de origen nacional a provincias y recursos tributarios provinciales

**Tabla A3.** Gastos nacionales y provinciales consolidados, 1991-2000 (Miles de pesos)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>2</sup>
Gastos Corrientes Nacionales totales <sup>1</sup>			40.197.300	45.569.600	47.299.900	48.396.900	55.098.900	56.814.200	59.010.100	59.501.500
Gastos Corrientes Provinciales consolidados para las 24 jurisdicciones en miles de pesos	13.997.008	19.815.569	23.476.836	25.032.587	25.197.013	25.481.073	27.630.213	29.665.471	29.878.465	35.799.896

**Observaciones:**

1 Incluye los gastos en la administración nacional y las empresas del Estado.

2 Este dato corresponde a la fuente número 3 de este cuadro. Los restantes valores, en cambio, fueron obtenidos de la fuente número 2.

Fuente: 1. Ministerio de Economía; Secretaría de Hacienda; Oficina Nacional de Presupuesto. (2004) Ejecuciones Presupuestarias Provisorias del Sector Público, no financiero, base caja. <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/index.htm>

2. Universidad Nacional de La Plata; Facultad de Ciencias Económicas; Departamento de Economía (2004) Variables Regionales de Argentina. Presupuestos Provinciales <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/dbregional/finicio.htm>

3. Ministerio del Interior. Unidad de Información Provincial Integrada –PROVINFO– (2004). Información Económica. [http://www.mininterior.gov.ar/provinfo/bd\\_provinfo\\_2/index.asp](http://www.mininterior.gov.ar/provinfo/bd_provinfo_2/index.asp)

Estados



UNITARIOS





Darío Restrepo\*  
Daniel Cuéllar\*\*

# Economía política de las estructuras espaciales del Estado en Colombia

## OSCILACIONES FORMALES Y RUPTURAS POLÍTICAS

LA HISTORIA DE LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN espacial del Estado en Colombia recorre un movimiento pendular. Del centralismo (1819-1863) al federalismo (1863-1886), de vuelta al centralismo (1886-1986) y de regreso a la descentralización (1986-2005). Si nos atenemos a la justificación de los promotores, situados en cualquier borde del péndulo, cada énfasis espacial parece tener prelación en razón de un principio político: la necesidad del orden para el centralismo, la oportunidad de la democratización para el federalismo. Aunque sugerente, muchas razones invitan a sospechar de una lectura que apela exclusivamente a los contenidos explícitos de los discursos para entender las dinámicas históricas.

En la adopción de la forma centralista del Estado a principios de la República (1819-1863) ayudó mucho la inercia centralizadora que desplegaron los ejércitos libertadores contra la dominación española, así como la pretensión de imitar los principios políticos de la estimulante revolución francesa que inspiró a los líderes patriotas. La independencia fue una revolución política, es decir, un cambio de mando en el Estado, el sistema político, las instituciones, los tributos, la justicia, el derecho y la hegemonía de la fuerza. Pero la independencia no fue una revolución social, pues no sacudió con fuerza las principales prácticas productivas, el régimen de propiedad ni las formas

\* Profesor de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional de Colombia, direstre58@etb.net.co

\*\* Asistente de Investigación, danielcuellar2005@gmail.com

extraeconómicas de dominación del trabajo. Los españoles fueron sustituidos por los criollos en unos territorios que dominaban de manera relativamente independiente, y que tenían pocas conexiones prácticas, es decir, pocos flujos de personas, bienes y servicios, e incluso con gigantescas barreras naturales que la incipiente infraestructura no lograba vencer.

Toda revolución es plural en el doble sentido de la multiplicidad de torrentes sociales y territoriales que intenta unificar contra el viejo orden, así como por la diversidad ideológica y de motivos que inspiran a los insurrectos. La euforia de la victoria no pudo cubrir bajo su manto protector las expectativas de fuerzas regionales que no sólo se pretendían liberar del yugo español, sino de todo yugo extraterritorial (Borja 1999). La Gran Colombia, proclamada por la constitución de Cúcuta en 1821, estaba integrada por Colombia, Venezuela, Ecuador y Panamá, entonces provincia colombiana. Doce años después, con el desmembramiento de los países andinos, la constitución de 1832 dio el nombre de Nueva Granada al territorio colombiano. Al centralismo dictatorial de Simón Bolívar le atribuyeron entonces las rebeliones regionales, especialmente los federalistas liderados por el general Santander, sellando en la cúspide de los héroes de la revolución anticolonial la división sobre la forma de organización espacial del Estado<sup>1</sup>.

Para evitar que lo que quedaba de país siguiera dividiéndose la constitución de 1843 reforzó el poder central sobre las regiones, pero el celo autonómico de las autoridades de provincia no desapareció, hasta que en la segunda mitad del siglo XIX, en 1858, se creó la Confederación Granadina y en 1863 la Constitución de Rionegro inauguró la aventura federalista de los Estados Unidos de Colombia<sup>2</sup>.

En nombre de la libertad y la democracia, las fuerzas regionales construyeron el orden institucional que mejor expresó la incapacidad de alguna de ellas para unificar bajo su mando una superioridad militar inexistente, de número de habitantes o de poderío económico. El federalismo colombiano del siglo XIX fue alimentado por la inexistencia de un mercado nacional integrado y de una clase o alianza de clases que elevara sus actividades económicas al podio de actividad central o motor de las demás; también se produjo y reprodujo una inserción en el mercado mundial caracterizada por la fragmentación. Clásico es reconocer que no sólo algunas regiones tenían intercambios con el mercado

<sup>1</sup> Venezuela y Ecuador se independizaron de la Gran Colombia en 1829; la provincia de Panamá, en 1902 como resultado de la ingerencia de Estados Unidos en el despojo territorial.

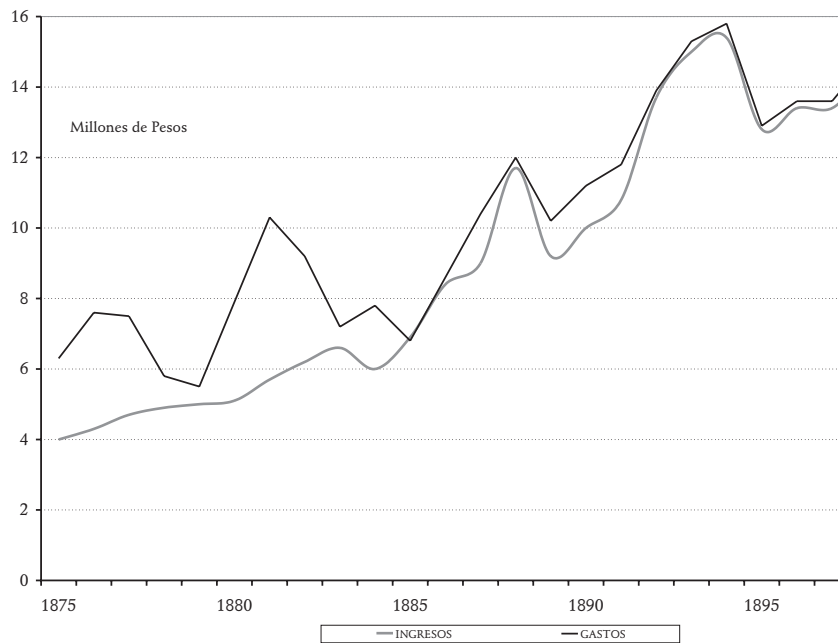
<sup>2</sup> Nueve fueron los Estados soberanos de Colombia que adquirieron plena autonomía constitucional, legislativa, judicial, administrativa y tributaria: Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima.

mundial y otras no, sino que la intensidad y los costos de esos intercambios podían ser menores entre las regiones y el mercado exterior que los intercambios dentro del país<sup>3</sup>.

Pero como suele suceder en la historia, “nadie sabe para quién trabaja”, las entrañas mismas del federalismo alimentaron las condiciones de su crisis, los liberales federalistas pugnaron por la movilidad de la tierra como mercancía y por disolver la sujeción extraeconómica de los trabajadores, lo que aumentó la movilidad de la mano de obra, y estimuló el comercio entre las regiones, así como entre éstas y el mercado mundial. Finalmente, y por diversas fuentes se acrecentó la tributación nacional y la necesidad de un mayor poder central.

Las bases económicas del federalismo se derrumbaron con la caída radical de los precios de los productos exportados por las regiones dominantes, lo que

**Ingresos y gastos públicos nacionales, 1875-1900**



<sup>3</sup> Los productos de exportación que conectaron a las regiones colombianas con el mercado internacional fueron el oro, el tabaco y la quina, que en el período 1864-1891 representaban en promedio el 23,5%, el 14,5% y el 15,6% de la composición de las exportaciones, y se producían principalmente en Tolima, Cundinamarca y el Valle del Magdalena.

alimentó la esperanza de los centralistas, en cuyo toldo se anidaban las pretensiones hegemónicas de la iglesia sobre la educación y las conciencias, así como sobre la propiedad de la tierra a partir de la cual asentar territorialmente la facultad de redimir las almas.

La victoria militar de los ejércitos conservadores contra los liberales en 1885 inauguró un prolongado período de consolidación del presidencialismo como condición indispensable para unificar esfuerzos financieros, políticos, institucionales y militares hacia la construcción del Estado Nación colombiano, bajo una forma centralizada. El centralismo convirtió los antiguos Estados en departamentos, y se inició un dispendioso período de luchas entre el centro y las regiones. Una de las principales razones de la reacción centralista contra el federalismo fue que bajo su reino se desencadenaron guerras civiles dentro de los Estados federados por la hegemonía de una u otra fracción oligárquica<sup>4</sup>. La autoridad central poco pudo hacer para apaciguar las continuas revueltas locales ya que los federales de 1863 tuvieron mucho cuidado en despojar al nivel central de capacidad militar, jurídica y económica para ejercer suficiente coerción sobre los Estados soberanos federados<sup>5</sup>.

Los centralistas de 1886 pretendieron superar la doble debilidad histórica del nivel central, prohibieron los ejércitos y milicias departamentales, al tiempo que reclamaron la hegemonía única sobre las armas de la República, por una parte, y debilitaron el poder económico de los antiguos Estados federados mientras reforzaban los de la nación, por la otra. El ex presidente López Michelsen caracterizó este episodio como “la más grande expropiación sin indemnización que se ha hecho en Colombia” (Rodríguez 1996).

Los principales tributos departamentales fueron expropiados por la nación, así como la propiedad de las tierras baldías y de las empresas mineras, salinas y petroleras. Las potestades constitucionales y la formulación de las leyes fueron igualmente prohibidas a los departamentos y centralizadas en el

<sup>4</sup> Nueve guerras civiles importantes y varias decenas más surcaron el siglo XIX colombiano. Tres fueron los motivos principales de las contiendas: 1) los privilegios de la iglesia contra el carácter laico del Estado y de la instrucción educativa, 2) el proteccionismo contra el libre cambio 3) el anhelo de autonomía de las regiones contra la construcción de un poder central. Pero aun los “temas no territoriales” tuvieron anclaje local y expresaron conflictos entre el centro y las periferias. En el caso del proteccionismo, los protagonistas principales fueron los artesanos de Santander y, en cuanto a los intereses de la iglesia, los sureños del Cauca.

<sup>5</sup> La Ley 20 de 1867 estableció la estricta neutralidad del gobierno central en caso de conflictos y levantamientos militares contra las autoridades territoriales. Los ejércitos de Antioquia y Santander eran más numerosos que el ejército nacional, que no tenía más de 5.000 hombres en 1842 y 511 en 1858 (Tirado 1995).

congreso de la República. Finalmente, las monedas regionales fueron abolidas y se creó el Banco Central en 1905. Desde entonces, la autonomía administrativa, la única que en apariencia quedó a cargo de departamentos y municipios, se subordinó en los hechos a la dependencia financiera de los tributos que les dejara manejar el Congreso nacional y de las rentas que se transfirieran desde el presupuesto nacional. La construcción del andamiaje centralista padeció “ires y venires”, avances y retrocesos, hasta que en 1910 se reconoció suficientemente asentada como para considerar definitivamente enterrada la tentación federalista.

De la mano del desarrollo económico la nación adquirió nuevos tributos y empresas que aumentaron su poderío frente a las regiones, surgió una burocracia nacional, con su aparato impositivo, de funcionarios, jueces y fuerzas de seguridad. La centralización de los instrumentos financieros, económicos e institucionales facilitó una profunda inserción del país en la economía mundial bajo el eje de las actividades cafeteras. Estas fueron capaces de jalonar territorios, personas e iniciativas productivas, comerciales y financieras, directamente o ligadas a la expansión del mundo cafetero. El centralismo, el café y la inserción en la economía mundial ayudaron a unificar a Colombia, a crear un mercado nacional, un bloque de clases dominantes con necesidad de instrumentos de política económica nacional, y un conjunto de instituciones y regulaciones también de carácter nacional.

Sin embargo, no todos los territorios de la nación fueron articulados por sus actividades económicas centrales; negocios netamente locales siguieron alimentando mercados poco conexos y, muchos, prácticamente al margen de los flujos económicos nacionales e internacionales. Así, las clases regionales dominantes siguieron pesando no sólo en los agregados económicos, sino en la construcción de las instituciones y en el sistema político. Las relaciones de compadrazgo, la protección de la población por su empleador o el señor de la tierra y los dueños de las actividades económicas, la alta dependencia del acceso a los servicios del Estado y al empleo público en manos de intermediarios privados, siguieron operando. En estas circunstancias, la forma centralista no logró suprimir del todo las fuerzas regionales, ni en cuanto a las relaciones productivas, ni en cuanto al sistema político. Los poderes centrales necesitaron de los acuerdos con sus provincias para la reproducción política de unos y otros.

Los nueve antiguos Estados soberanos se transformaron en departamentos en 1886, y a la vuelta de 23 años, en 1909, ya eran 25. Dicha metástasis es indicativa de la confluencia entre un proyecto nacional que requería debilitar la capacidad de agregación de las fuerzas territoriales mediante su permanente subdivisión, y uno poderes locales que aspiraban a manejar sus

Distribución de la producción cafetera por regiones, 1874-1932 (Porcentaje)

Región	1874	1913	1932
Antioquia y Caldas	2,2	35,4	46,9
Cundinamarca y Boyacá	7,5	18,7	12,4
Santander	87,6	30,2	12,2
Resto del país	2,7	15,7	28,5
Total	100,0	100,0	100,0
Miles de sacos de 60 kilos	114	1.085	3.453

Fuente: Miguel Urrutia y Mario Arrubla, *Compendio de estadísticas históricas de Colombia*, 1970.

pequeños feudos, alimentados por una geografía quebrantada, y por relaciones políticas y mercados circunscritos a dinámicas propias.

El breve recuento anterior muestra que en la oscilación entre las formas de organización espacial del Estado, el centralismo y el federalismo, intervienen las relaciones productivas y las pugnas políticas, dicho de otro modo, la opción por una forma predominante de organización de los sistemas políticos, las finanzas públicas y las instituciones es el resultado de la expresión espacial de la fuerza de las clases sociales y de sus organizaciones políticas en condiciones específicas del desarrollo del sistema capitalista. Así como una sustancia química no produce una transformación idéntica en dos estructuras celulares diferentes, así el panorama económico y político interno del país determinó la incidencia de las ideas y del mercado externo en las formas predominantes de organización espacial del Estado. La “imitación” de la revolución francesa o de la revolución norteamericana, sin duda alguna alimentó el imaginario de las fuerzas políticas en pugna, centralistas y federalistas; mientras que la derrota del mundo indio impidió que sus formas de organización pesaran en el debate de los ilustrados. Las ideas políticas fueron armas en la lucha ideológica en torno a las diferentes maneras de organizar el Estado y la inserción en el mercado mundial, alternativamente de carácter predominantemente regional o nacional, según las pretensiones y el desarrollo de las actividades económicas internas, sus clases sociales y la fuerza de su representación política.

Dos tradiciones parten aguas en el pensamiento sobre la historia de los pueblos, una enfocada en el ser y la otra en el estar. Una es esencial, se extasía con los verbos sobre las características del ser, ser colombiano, francés o árabe. Todo se trata como si existiera algo así como unas características

puras, inamovibles o enriquecidas, según sea uno “radical” o “histórico”. En cualquier caso, importa aquí el tiempo en el que se reconoce la tradición o en el que se desarrolla el devenir contenido en el destino. La otra tradición acude al estar en el mundo, es decir, al devenir, donde lo que nace de una manera no se conserva, sino que muta y ya no es más lo que fue, aunque siempre arrastra rasgos del pasado, re significados siempre desde el presente. Desde esta tradición se apela al espacio, lugar desde el cual y en el cual se vive, se despliegan los conflictos que determinan las condiciones de vida y se construyen las estrategias de lucha de cada cual.

## EL AUJE CENTRALISTA

### Las bases económicas del centralismo

El mundo capitalista y, con él, América Latina y Colombia cambiaron con las dos guerras mundiales. Los Estados intervinieron aún más en la economía y desarrollaron empresas estratégicas, se avanzó en el reconocimiento de las fuerzas proletarias que germinaban de la mano del desarrollo empresarial y del Estado. En Colombia y América Latina se adoptó lo que se convino en llamar “estrategia de sustitución de importaciones”<sup>6</sup> para lograr la industrialización, la urbanización de la población y el crecimiento económico, que deberían llevar a la formación de las clases e instituciones que se consideraban modernas en la época, es decir, propiamente capitalistas, bajo el coberter del Estado nación.

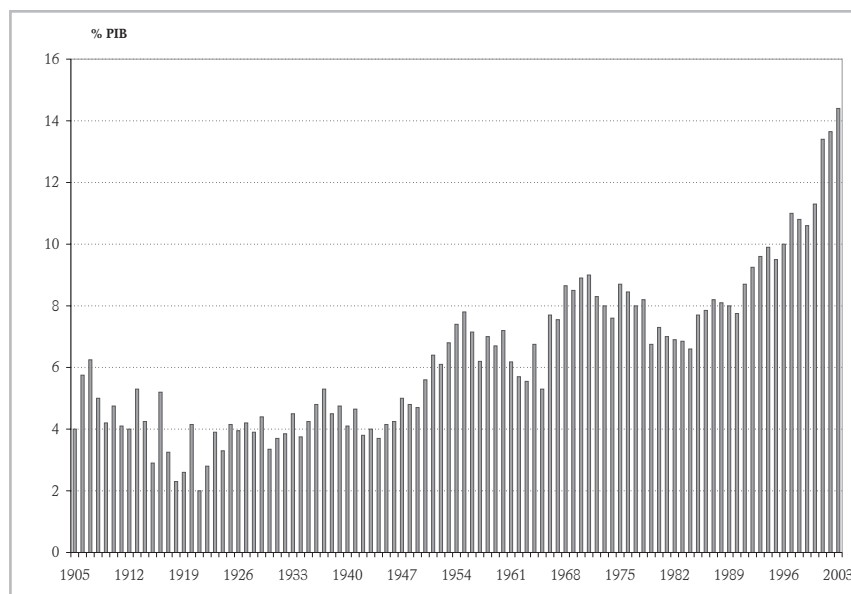
En este contexto se alimentó con mucha fuerza la tendencia a “nacionalizar” la política económica, elevar los tributos nacionales, acrecentar las prerrogativas de los poderes centrales en planificación y desarrollo, diversificar ministerios, crear múltiples instituciones de adscripción central y perfeccionar la capacidad de regulación estatal. A la par, se desarrolló un sistema de seguridad social con énfasis en la fuerza laboral asalariada y se nacionalizaron la salud y la educación. La reproducción de los trabajadores dejó de pertenecer, con la importancia que tuvo en el pasado, a los gobiernos locales y sus empresas, las iglesias y la asistencia pública, para convertirse en asunto de Estado y, por tanto, de regulación y presupuestos nacionales, combinados con las negociaciones dentro de las empresas y las administraciones locales. Las

<sup>6</sup> Durante el período en que se configuró la estructura industrial mediante la sustitución de importaciones se pueden diferenciar tres subperíodos: 1) 1945-1958, donde la sustitución se centra en los bienes de consumo no durable; 2) 1958-1968, donde el proceso avanza hacia la producción de algunos bienes intermedios y unos pocos de capital; 3) 1968-1975, donde la industria está en condiciones de exportar y la sustitución de importaciones se combina con la promoción de exportaciones.



políticas sociales para los trabajadores no asalariados, sus barrios y poblados siguieron presas de las relaciones de clientela ejercidas por las clases políticas locales, que a cambio de la fidelidad electoral tramitaron la adjudicación de presupuestos y la localización de programas públicos.

**Carga tributaria del GNC, 1905-2003 (% PIB)**



Fuente: Junguito - Rincón (2004)

Entre la década de 1930 y la de 1970 se desplegó el desarrollo capitalista de la mano del Estado centralizado, que al planificar de manera nacional el desarrollo alimentó una tendencia a la centralización de los sistemas políticos. La dinámica nacional absorbió la expresión de los principales actores, de los gremios del capital y de los sindicatos, de los partidos políticos y de los sistemas electorales. Todos se hicieron nacionales, puesto que desde sus cumbres centrales se determinaba el reparto de las principales rentas estatales, se legislaban las relaciones laborales, se trazaban las políticas públicas y se decidía la presencia del Estado en los territorios. Fuerza económica, política o social regional que se respetara debía convertirse, necesariamente, en organización de carácter nacional, o hablar en términos de nación para defender o promocionar sus intereses originalmente asentados en bastiones territoriales específicos.

Valor y participación de las exportaciones colombianas, 1908-1969 (Millones de dólares y porcentaje)

Período	Café		Petróleo		Otros		Exportaciones
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Total
1908-1924	141	59	0	0	285	41	699
1925-1949	2.162	66	528	16	584	18	3.274
1950-1969	7.441	71	1.382	13	1.624	16	10.447

Fuente: Grupo de Estudios del Crecimiento Económico del Banco de la República, GRECO (2002).

En 1871 se fundó la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) para promover los intereses de los agricultores de la Sabana de Bogotá<sup>7</sup>, luego, debido a las divergencias de intereses con los cafeteros, cada sector armó toldo aparte, y en 1927 se creó la Federación de Cafeteros, que desplegó su fuerza gremial hasta dotarse del Fondo Nacional del Café en 1940 y del Banco Cafetero en 1954. Las burguesías comerciales y financieras ligadas al café construyeron un poder capaz de manejar directamente las políticas sectoriales de su interés, de orientar el desarrollo de la infraestructura de sus regiones de origen y de participar, sin falta, en las altas esferas nacionales responsables de decidir las políticas externas, monetarias y fiscales. Los cafeteros lograron construir un “Estado dentro del Estado”. Ningún otro gremio fue capaz de elevar tanto los intereses regionales y colonizar con regulación privada los asuntos estatales, aunque todos los demás participaron en la promoción de sus intereses sectoriales. La Asociación de Industriales de Colombia (ANDI), creada en 1944 tuvo un origen “paisa”, es decir, ligado a las clases empresariales del departamento de Antioquia<sup>8</sup>. La Federación de Comerciantes de Colombia (FENALCO), creada en 1945 respondía a los intereses comerciales de las burguesías caleñas y bogotanas<sup>9</sup>. La Federación de Ganaderos (FEDEGAN), creada en 1963 representaba los intereses de los ganaderos de la costa atlántica, y así sucesivamente los

<sup>7</sup> La relación entre gremio económico, regiones dominantes y política del Estado nación en construcción se evidencia en que “Muchos de los miembros de la SAC del período 1906-1930 alcanzaron el palco de Bolívar [presidencia de la República]: Jorge Holguín, Miguel Abadía Méndez, Alfonso López Pumarejo. Mariano Ospina Pérez, mientras que otros fueron ministros, senadores y miembros de la Cámara de Representantes” (Misas 2001, 94).

<sup>8</sup> Hasta el día de hoy los presidentes de la asociación son de origen “paisa”; sus cuarteles generales y oficinas se encuentran en Medellín, y mantienen modestas oficinas en Bogotá.

<sup>9</sup> Su último gran presidente, el caleño Sabas Pretelt de la Vega, ofició de Ministro de Gobierno y Justicia en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

diferentes gremios expresaron los intereses de las actividades económicas prioritarias de diferentes regiones del país.

La difusión de las organizaciones sindicales de los trabajadores asalariados fue a la zaga de la presencia estatal en los territorios y del despliegue espacial de las principales empresas del sector privado. La geografía de las organizaciones sindicales nunca alcanzó a la del Estado y de los empresarios. La represión judicial, en las mejores épocas, y la eliminación física de los activistas proletarios frenaron la expansión de la representación obrera. No menos eficaz fue la subsistencia histórica de más del 50% de la mano de obra bajo relaciones informales de trabajo, es decir, sin contratos formales, ni estabilidad laboral, ni seguridad social. Una base empresarial mayoritaria, formada por pequeñas y medianas empresas, completa el panorama estructural que limitó el peso del asalariado y, más aún del sindicalismo, dentro del mundo del trabajo colombiano<sup>10</sup>. En el campo, la mancha de las organizaciones campesinas fue concomitante con la presión por acceder a la tierra.

Mediante la representación de los intereses sociales del capital y del trabajo se descubre la geografía del desarrollo concentrado y centralizado del capitalismo colombiano. En Colombia se habló durante décadas del “triángulo de oro” para denotar la primacía de Bogotá, Medellín y Cali en cantidad de población, inversión pública y privada, presencia de las instituciones y desarrollo de la infraestructura, así como de mano de obra calificada y empleos formales e informales. Los bastiones geográficos de la modernidad extendieron tentáculos en los territorios: los puertos, las áreas agroindustriales y la explotación minera; en casi todos los casos, bolsones de enclave, rodeados de precariedad, informalidad y subdesarrollo de los mercados públicos y privados.

A nivel espacial, en los años sesenta y setenta se acentuó la división regional del trabajo y se consolidó la configuración del “triángulo de oro”<sup>11</sup>; también se fortaleció el proceso de diversificación y promoción de las exportaciones, así como la producción de bienes intermedios, de capital y de consumo duradero.

<sup>10</sup> Según el boletín No. 7 del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad, publicado por la Universidad Externado de Colombia, la tasa de sindicalización disminuyó fuertemente, de cerca del 13% en 1965 al 6,5% en 1990.

<sup>11</sup> En el período mencionado estas tres ciudades generaron la mayor parte del producto industrial de su respectivo departamento. Entre 1968 y 1978, el 87,5% de la producción total de Cundinamarca tuvo lugar en Bogotá, el 93% de la producción de Antioquia en Medellín y el 76,5% de la producción del Valle en Cali. Además, esta concentración de actividades productivas también tuvo efectos sobre la distribución de la población y el empleo; entre 1964 y 1978 el “triángulo de oro” concentraba el 49,6% de la población urbana nacional, y entre 1971 y 1978 concentraba el 40% del empleo nacional.

Valor agregado industrial, población y empleo por centros urbanos

Centro urbano	Total nacional (% promedio)				1963-1978		1964-1978	1971-1978
	Industria	Bienes de consumo	Bienes intermedios	Bienes de capital	Población	Empleo		
Bogotá	24,0	21,2	23,3	45,5	26,0	23,9		
Medellín	22,0	29,7	11,8	18,5	14,21	8,2		
Cali	13,6	9,1	19,8	16,6	9,37	7,8		
Triángulo de Oro <sup>1</sup>	59,6	60,0	54,9	80,6	49,6	40,0		
Centros menores <sup>2</sup>	16,2	16,3	16,5	13,8	18,7	4,61		
Resto del país	24,2	23,7	28,6	5,6	31,7	55,4		
Total	100	100	100	100	100	100		

Fuente: Jiménez y Sideri (1985), cálculos de Daniel Cuéllar.

En esos mismos años se emprendieron estrategias de expansión del “mercado nacional”, mediante políticas de fomento industrial, creación de polos de desarrollo, fomento a las ciudades intermedias, transformación industrial de las actividades agropecuarias y desarrollo rural integrado<sup>12</sup>. Nuevas fuerzas empresariales y el temor a la revolución socialista, de origen campesino, se combinaron para sentar las bases sociales de la expansión territorial del mercado y del Estado. En este contexto fue popular entre intelectuales, políticos, burócratas y agencias internacionales la “doctrina del equilibrio regional” como responsabilidad de un activismo estatal deliberado.

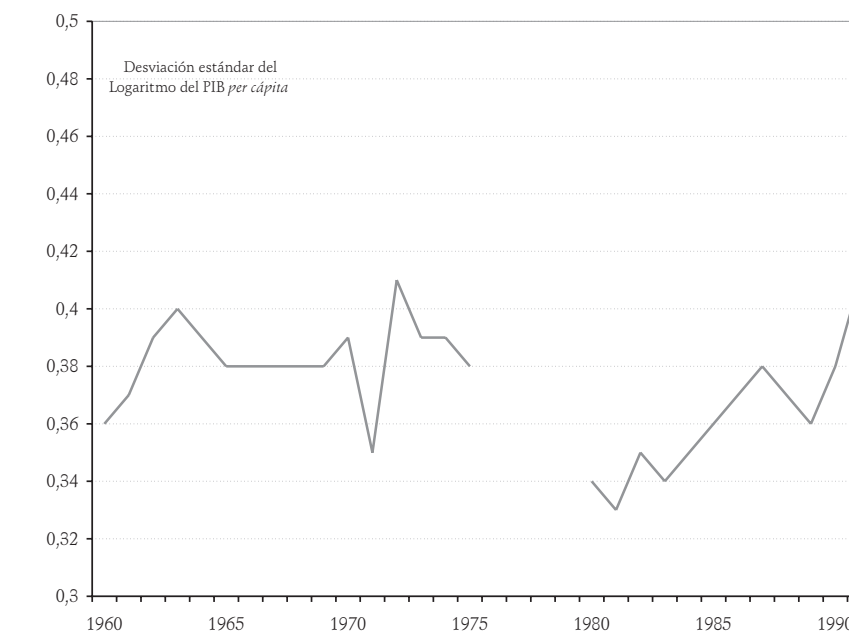
Siguiendo sus lineamientos, en esa época dorada de la intervención estatal centralizada las disparidades de los niveles de desarrollo entre regiones tendieron a disminuir<sup>13</sup> (Moncayo 2004). Pero fuerzas poderosas se opusieron a

<sup>12</sup> Desde la década de los sesenta, la ideología, la metodología y los programas de extensión nacional de los mercados fueron lideradas por la Comisión Económica para América Latina (Cepal) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes); en Colombia, fueron impulsadas inicialmente por el gobierno de Carlos Lleras Restrepo.

<sup>13</sup> Diferentes trabajos empíricos sobre crecimiento y convergencia regional en Colombia señalan una tendencia a la convergencia interregional entre 1920 y 1975, que se sustentó en la confluencia del proceso de urbanización, las migraciones internas, la expansión de la infraestructura vial, el cultivo y la exportación de café, la sustitución de importaciones y el papel del Estado. Entre 1980 y 1995 se observa una clara divergencia en los niveles de ingreso *per cápita* interdepartamentales, pues el índice de convergencia *sigma* exhibe una tendencia ascendente. Es importante recordar que la convergencia tipo *beta* ( $\beta$ ) indica que las economías pobres crecen más rápidamente que las economías ricas; y la convergencia tipo *sigma* ( $\sigma$ ) indica una reducción de la dispersión del ingreso *per cápita*.

la expansión social y territorial del mercado, entre las que ocupa un lugar privilegiado el rentismo de las clases dominantes colombianas (Misas 1993): la sujeción extraeconómica de los campesinos ante los terratenientes, el clientelismo de los poderes locales contra el acceso a los derechos ciudadanos, el dominio monopólico de las grandes empresas sobre mercados pequeños y cautivos, la precariedad de los derechos de los trabajadores en un mar de informalidad y represión laboral, la legalización de pequeños, medianos y grandes privilegios mediante el cerrojo normativo y el reparto de presupuestos e instituciones estatales por los representantes políticos, gremiales y burocráticos centrales.

**Convergencia departamental tipo sigma, 1960-1995**



Fuente: Bonet y Meisel (1999).

Así, lo que se conoce como centralismo no es un proyecto de expansión homogénea del Estado en las regiones, sino la apropiación de mecanismos nacionales por los gremios y las clases políticas regionales. Los poderes locales intentan elevar sus intereses sectoriales y territoriales a la política nacional y se enzarzan en una disputa por condicionar el desarrollo nacional y las políticas macroeconómicas generales, de suerte que expanden la primacía de ciertos gremios, clases y territorios. El centralismo también es un fenómeno

periférico, es decir, hace metástasis en cada una de las regiones satelitales, todas reproducen el mal que padecen y crean su órbita de dominación propia a partir de la cual concentran la presencia de los aparatos y la inversión nacional en los territorios de las clases locales dominantes.

Magnífica construcción fue aquella del Estado nación, espacio contenedor de la actividad económica, materialización explícita de los derechos ciudadanos que marcaron la frontera entre el ser sujeto político pleno o ser un actor recortado, un exiliado, un extranjero en la tierra de los pobladores libres e iguales. La policía y el ejército, la justicia y los derechos, los partidos y las asociaciones profesionales, los gremios y los sindicatos, la moneda y los impuestos, las constituciones y las instituciones, la democracia y la subversión, todas fueron creaciones eminentemente contenidas dentro del espacio nación.

A la salida de la segunda guerra mundial toda la lógica del desarrollo capitalista está contenida dentro del espacio nacional, es por eso que afana en la década del cincuenta, sesenta y setenta la extensión del mercado nacional, su ampliación e integración nacional, base del nacionalismo y el populismo de la época, así como de los Estados comunistas y los pactos social demócratas.

### *El régimen político del centralismo*

A diferencia del mercado, en un país de fuertes contrastes regionales, reproducido y amplificado por un capitalismo concentrado y de enclave, la representación política tiende a homogenizar el espacio, es decir, a generar la ilusión del principio de igualdad en la representación social y territorial. Sin embargo, el número y la fuerza de los representantes políticos de las ciudades y regiones fuertes prevalecieron sobre los demás como prenda de garantía de la primacía de ciertos sectores económicos y regionales. Situación que contribuye a explicar la crisis perenne del Estado Nación colombiano en cuanto déficit de representación político, social y territorial.

Los acontecimientos políticos acaecidos entre 1930 y 1970 alimentaron la insaciable construcción de la máquina centralista. Tres períodos se pueden distinguir a vuelo de pájaro. Uno caracterizado por fuertes enfrentamientos ideológicos entre los dos partidos tradicionales, el liberal y el conservador, que llevaron al segundo período, en el que el sectarismo degeneró en enfrentamiento armado.

En ese entonces la representación partidista mayoritaria a nivel nacional se alternaba entre liberales y conservadores, partidos que mandaban de manera estable sobre los pueblos de Colombia (Pinzón 1989), inamoviblemente

rojos (liberales) o azules (conservadores). La contienda política era más que eso, significaba la diferenciación con el vecino, el reconocimiento de un clima y una frontera, la adscripción a costumbres e historias, la identificación con determinados referentes culturales y culinarios, el sometimiento a familias y castas privadas locales tradicionales adueñadas de lo público.

#### Distribución de la votación municipal por partidos políticos, 1931-1982

Partido	1931-1949	Frente Nacional	1972-1982
Liberal	68	55	59
Conservador	32	45	40,8
Izquierda	0	0	0,2
Total municipios	820	973	1.005

Fuente: Pinzón (1989).

Los barones políticos locales avivaron el sectarismo, condición de supervivencia de su hegemonía. También alimentaron el centralismo, porque quien ganara la elección nacional, ganaba el acceso al poder, era favorecido por las cumbres centrales en la adjudicación de partidas territoriales del presupuesto nacional. No es de extrañar que en este contexto la fiesta electoral tensara las relaciones partidistas y se deslizara, finalmente, hacia enfrentamientos violentos.

El período de La Violencia (1948-1953) significó el fracaso estruendoso de la combinación entre división bipartidista de la representación mayoritaria, repartición territorial estable del país y sectarismo político. La guerra, los 300.000 muertos y los 2 millones de desplazados fueron el saldo que aportó la sociedad, sobre todo los varones campesinos iletrados de ambos bandos (Palacios 1995), al altar del putrefacto régimen político centralista.

Pero si la contienda bipartidista forzó la centralización de los procesos políticos, la salida de La Violencia no hizo más que acrecentar los rasgos centralistas en el Frente Nacional. Liberales y Conservadores decidieron alternarse la presidencia de la República cada 4 años durante 16. En cada período, el gobierno fue de unidad nacional, es decir, milimétricamente bipartidista, así como la repartición de gobernadores en los departamentos y alcaldes en los municipios. Igual principio reinó en los altos cargos de la justicia y de la diplomacia, mientras que las fuerzas armadas fueron despojadas del derecho al

voto para alimentar su fidelidad al “pacto nacional” y contener su inclinación hacia uno de los partidos, el Conservador, como ocurrió durante La Violencia. El pacto fue refrendado popularmente en 1957, perfeccionado por diversas leyes del congreso bipartidista y prorrogado después de 1974, mediante un reparto “adecuado y equitativo” del poder entre el partido ganador de las elecciones presidenciales, ahora abiertas a la competencia, y la segunda fuerza en contienda.

Fue entonces que, una vez más, apareció la paradoja. La dictadura constitucional erigió tan bien su estructura de poder, cerró tanto los cerrojos, repartió tan bien todos los activos de su creación institucional, expulsó a la oposición radical fuera de la legalidad, construyó tanta garantía interna para el respeto de los pactos que hizo muy lentas y dispendiosas las decisiones políticas, alimentó el sabotaje interno contra cualquier decisión que comprometiera el acomodo en las relaciones de poder y, así, terminó lamentándose de parálisis y falta de coherencia en la conducción del Estado.

Mantener el intrincado enjambre de acuerdos obligó acudir a prácticas informales, por fuera de las instituciones, ministerios, congreso e instancias partidistas, mediante mecanismos paralelos o *ad hoc* (Hartlyn 1993), a través de los cuales los jefes políticos refrendaron su unidad y los ajustes requeridos por las circunstancias. Expropiar al legislativo de potestades en materia de política económica a favor de un poder técnico agazapado en la rama ejecutiva y encargado de dar coherencia a la intervención desarrollista del Estado fue una senda muy fecunda, que se emprendió desde el gobierno de Lleras Restrepo (1962-1968); su función: superar la irracionalidad de las transacciones políticas en la decisión y manejo de las funciones básicas del Estado en la acumulación ampliada del capital. Transformar el orden institucional desde fuera del congreso de la República ha sido una continua tentación que ya hace tradición. Aportan testimonio de ello: El intento de la pequeña constituyente durante el gobierno de López Michelsen (1974-1978), las Comisiones de Diálogo Nacional en la presidencia de Belisario Betancur (1982-1986), la reforma constitucional y luego constituyente en los sucesivos gobiernos de Virgilio Barco (1986-1990) y César Gaviria (1990-1994), la agenda de negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) durante la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002) y, finalmente, hasta la redacción de este ensayo, el fracasado referendo del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006).

Breve y dramático recuento que ejemplifica la persistencia de una incapacidad, aquella que alimenta una cierta falsedad e incapacidad de las instituciones para, desde su interior, dirigir el desarrollo del Estado y la sociedad capitalista en paz. La idea del Frente Nacional nació y se pactó por fuera de



los partidos y las instituciones, tan afuera, que hubo de firmarse en el extranjero, en el balneario español de Benidorm. Durante la cohabitación bipartidita se expropió a los partidos de tal potestad, que se mantuvo por los pactos *ad hoc* entre las oligarquías y delegando crecientes potestades a la tecnocracia. Con la crisis del Frente Nacional, se buscarán acuerdos directos con la sociedad, por fuera de las reglas de juego legales, para abrir y legitimar las instituciones. Y ante el fracaso de la “reconciliación entre el Estado y la sociedad<sup>14</sup>” surgirá con fuerza mortífera la guerra sucia y el exterminio paramilitar para defender al precario Estado de la arremetida social e insurgente.

En el siglo de centralismo (1886-1996), el régimen político colombiano se caracterizó por un fuerte *presidencialismo de transacción* con gremios y fuerzas políticas regionales, un *bipartidismo competitivo* desde 1886 hasta 1953, una *pausa populista* por fuera de los partidos (1953-1957) y un *bipartidismo de cohabitación*, desde el Frente Nacional en adelante (1958-1986): “la dictadura constitucional bipartidista”. Durante todo este período se acometió el tránsito de una sociedad predominantemente precapitalista a otra de capitalismo subdesarrollado y dependiente. La creación de una moneda y una banca nacionales; tributos, empresas e instituciones estatales centrales; la imposición de una constitución y de un ejército sobre los arreglos normativos regionales y las milicias locales; el sistema político central con todos sus actores sociales partidistas y gremiales participaron del decoro nacional, conformaron las condiciones económicas y políticas del desarrollo del capitalismo colombiano. No obstante, la centuria centralista no fue capaz de superar el capitalismo concentrado y centralizado de enclave, así como las instituciones fueron inadecuadas para resolver las contradicciones internas entre las fuerzas constitutivas del sistema, dejando un atractivo margen para la expansión de la extra-legalidad y la extra-institucionalidad, como práctica de las fuerzas defensoras y contrarias al orden social.

Centralismo, presidencialismo y bipartidismo fueron las características fundamentales de Colombia durante un siglo. “Voy a hacer una observación que me parece obvia: ¡este es un gran país, un país estable, conservador! ¡Lo que me parece magnífico!”, exultó alguna vez el profesor Latorre en 1985 al observar las cifras que mostraban que, entre 1931 y 1982, el 88% de los municipios del país había votado siempre o liberal o conservador (Pinzón 1989). Fue una vanagloria que miraba al pasado, un año después se estableció la libre elección popular de alcaldes y con ello se quebrantó el cerrojo de la aparente estabilidad, sacudiendo al presidencialismo, el centralismo y el bipartidismo.

<sup>14</sup> Eslogan estratégico del Plan Nacional de Rehabilitación del gobierno de Virgilio Barco.

Vistos desde afuera los hombres nos peleamos siempre por una bandera, un escudo, un color. Si la mirada se afina, reconocemos una tradición, una familia o una creencia que seguir, que nos alimenta, nos protege y nos expone, que nos llama a la lealtad, al patriotismo y al sacrificio. Razones tan indiferenciadas entre los bandos en disputa que extraña la inutilidad de la continua matazón que es la historia de la humanidad. Viendo así, caemos una vez más en la trampa de escoger el camino del “sentido” y los símbolos en la apreciación de la historia, en vez de escudriñar los intereses que se representan en tan coloridos ropajes y adhesiones.

### **El retorno del péndulo**

#### *La emergencia de lo cívico*

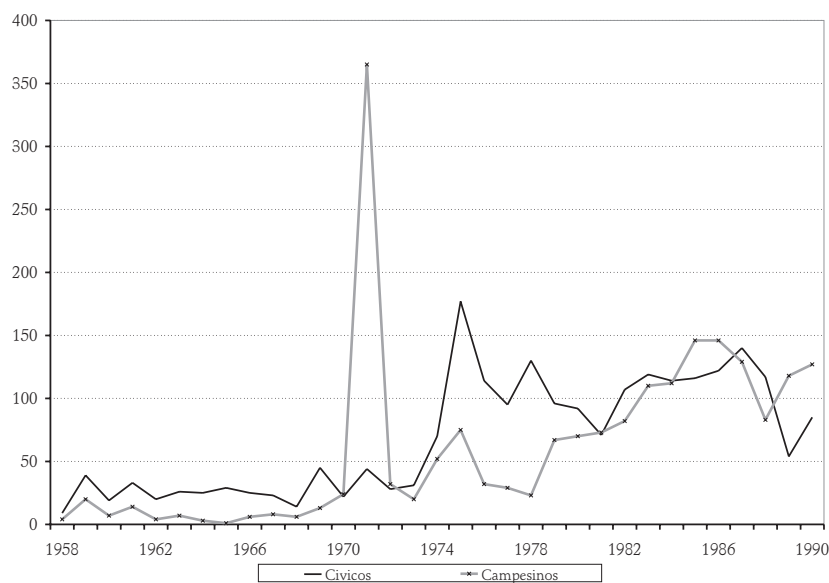
Bajo la tranquilizante monotonía de la estabilidad de la dictadura bipartidista, aguas profundas socavaron las bases del régimen político colombiano. El “paro cívico” de 1977, por su cobertura y la amplia participación de sectores populares, fue la movilización social más importante desde la fundación del Frente Nacional en 1958. Para los organizadores, las centrales obreras y las fracciones políticas de izquierda significó un triunfo de la vanguardia asalariada, que al fin era capaz de movilizar al conjunto del pueblo detrás de las reivindicaciones de los trabajadores, al tiempo que incorporaba en sus pliegos demandas sociales más amplias. Lectura autocomplaciente que ignoró la recomposición de las fuerzas sociales que emergían con fuerza tan desorganizada como pertinaz.

Las innumerables y ascendentes movilizaciones cívicas de los años setenta y ochenta tiñeron con luces titilantes el panorama del “orden público” en los pequeños y medianos poblados de Colombia<sup>15</sup>. En la mayoría de los casos protestaron contra la oscuridad de los asentamientos al lado de represas y centrales eléctricas, contra los altos precios de la gasolina allí por donde pasaba el tubo que conducía el petróleo hacia los puertos, contra la mala calidad y las altas tarifas de los servicios públicos, exigieron puestos de salud mejor dotados, escuelas y maestros, carreteras, puentes, alcantarillados y acueductos.

El aumento inducido de la deuda externa en la década de los setenta, por el exceso de dólares en busca de rentas en el Tercer Mundo, se transformó en la

<sup>15</sup> Vaga es la definición de orden público en el país, abarca los eventos de confrontación o prevención contra los movimientos armados al margen de la ley, y cualquier manifestación de descontento popular, huelga, marcha o paro cívico. El gobierno del orden público confiesa la precariedad del Estado de derecho, pretende volver legítimo, por ser legal, el recurso permanente a la violencia contra la sociedad popular y los enemigos del sistema, y evoca otro péndulo, el que oscila entre la represión y la absorción de la oposición, la guerra y los diálogos con la insurgencia.

**Movilizaciones de los movimientos cívicos y campesinos, 1958-1990**



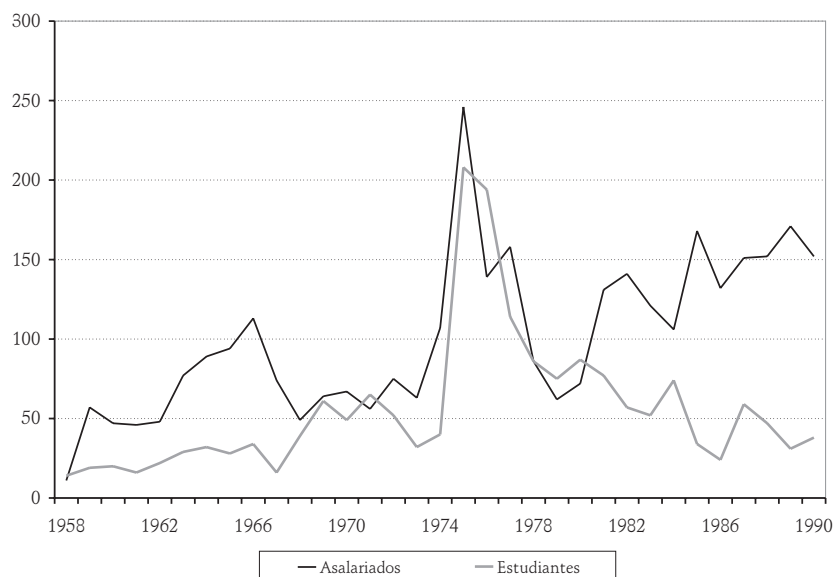
Fuente: Mauricio Archila (2003).

década de los ochenta en un alza permanente de los servicios públicos, una baja de los salarios y la contención del gasto público. La expansión de la infraestructura, el fomento a la generación de ingresos y las políticas sociales no se igualaron con la velocidad del crecimiento de la población y sus demandas. Las obligaciones del pago de la deuda y los primeros planes de choque generaron un traslado de rentas al exterior que alimentó la conflictividad interna.

Las demandas de los movimientos cívicos no eran las de los sindicatos obreros. El empleo, los salarios, la estabilidad laboral, las condiciones de trabajo, la seguridad social para los asalariados y sus familias y la defensa de las organizaciones y sus líderes concentraron la atención del movimiento obrero. Los cívicos abrazaron más difícilmente aun que los asalariados las plataformas de las izquierdas contra el imperialismo, los partidos tradicionales, la propiedad privada, el mercado capitalista y el Estado burgués.

Las movilizaciones cívicas que marchaban por las carreteras, la paralización de los poblados y la toma de edificios, troncales y puentes trenzaron un conflicto por el territorio. La unidad de acción no fue ya la fábrica, ni la oficina, ni la tierra, sino el barrio, la zona, el municipio, la provincia o la región. El objetivo de la lucha no era mejorar las condiciones de los trabajadores de una empresa, unos asociados o una clase social, sino mejorar las condiciones de

**Movilizaciones de los movimientos estudiantiles y asalariados, 1958-1990**



Fuente: Mauricio Archila (2003).

todos los habitantes de un territorio. Las movilizaciones campesinas se identificaron más fácilmente como cívicas, puesto que compartían los reclamos por la suerte de poblados enteros. Sin embargo, la diferencia es que la lucha por la propiedad de la tierra es una lucha de una fracción de clase, y las reivindicaciones por la infraestructura de comunicaciones y los servicios abrazan de manera más amplia los reclamos populares. No se afirma aquí lo que es una contra evidencia histórica, que los movimientos cívicos fueran anti-sindicales, o anti-campesinos, por el contrario, en los hechos parecían tener la capacidad de representar los intereses del “pueblo”, incluidos los trabajadores de la tierra y de las empresas estatales y privadas.

El nuevo sujeto popular de los años setenta y ochenta levantó sus reclamos desde los territorios marginados, desechados por el centralismo<sup>16</sup>. Posibilidades de empleo, desarrollo de empresas privadas y estatales, infraestructura de

<sup>16</sup> En el período 1958-1978, el 73,6% de los paros cívicos tuvo lugar en los municipios pequeños de 5.000 a 50.000 habitantes, el 26,4% restante en ciudades intermedias, como Barrancabermeja, centro petrolero con gran presencia sindical; en este mismo período no hubo ningún paro cívico en las cuatro grandes ciudades colombianas (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla), ver Carrillo (1981).

comunicaciones, establecimientos de salud y educación, crédito e inversiones, todo se desplegó de manera concentrada en el mapa centralizado del desarrollo capitalista colombiano. La concentración de la presencia estatal no fue diferente a la del mercado capitalista, y creó abismos territoriales y rupturas de millo- nes de pobladores con el sistema centralista. A la vuelta de la década de los ochenta los líderes cívicos se articularon a nivel nacional y encontraron una uni- dad de propósito en la lucha contra el centralismo y los vestigios del Frente Na- cional. Exigieron la descentralización del modelo de desarrollo, es decir, de las inversiones en salud, educación, infraestructura, servicios públicos y proyectos económicos. También reclamaron una apertura política, entendida como la ca- pacidad de elegir popularmente a los alcaldes, sin ser partidos políticos naciona- les, sólo movimientos cívicos o movimientos políticos de carácter local o, cuando más, regional. Además, y a diferencia del movimiento obrero y las iz- quierdas políticas, pidieron la participación directa de los usuarios y los pobla- dores en las empresas y políticas públicas, en particular, en aquellas que generaron las principales movilizaciones. En cabildos abiertos y asambleas po- pulares debían discutirse los planes de desarrollo de municipios y departamen- tos, y rendir cuentas a la población sobre el ejercicio de gobierno. Los movimientos cívicos pudieron materializar todas estas reivindicaciones, en cierta medida, a partir de las leyes de descentralización de 1986.

La historia de los movimientos cívicos es la de un reconocimiento sin cono- cimiento, de algo que se hace sentir por el abultado peso de su emergencia, pero que difícil es reconocer por sus particularidades. Los ojos que lo mira- ron no vieron sino lo que ya conocían. La izquierda no supo leer los movi- mientos cívicos calificados de centristas y reformistas, lo cual facilitó que la efervescencia social deviniera, por un tiempo, sujeto político propio. Desde la altura de nuestras ilustradas vanguardias, los cívicos no pasaban de ser un reguero de movimientos de base, sometidos a la inmediatez de su preca- riedad, despojados del sentido político trascendente a sus reclamos.

La derecha tampoco supo leerlos. Eran amorfos, sin organización y líderes es- tables, difícil así corromperlos o encerrarlos. Aparecían de repente, eran ex- plosivos como la pólvora, pero espasmódicos e inestables, lo que no facilitaba someterlos a las rutinas burocráticas. Las elecciones permitían soñar con ca- nalizar tanta combatividad social en tramitadores de dádivas que apacigua- rían a las comunidades. Sin embargo, los mismos que un día vitoreaban al partido ganador, al otro día encabezaban marchas y tomas. En su inagotable torpeza, la derecha negó por décadas al actor que no identificaba, desplegando una y otra vez, el recurso casi exclusivo de la represión y la muerte contra las caras visibles, y la promesa incumplida contra las masas amorfas.

### *La insurgencia de las provincias*

La ruptura geográfica de los años setenta y ochenta no fue solo sociológica, en el sentido del desprendimiento de cientos de poblados y millones de personas del cerrojo del control centralista; el desprendimiento fue también político. En el seno mismo de los partidos del Frente Nacional se generaron las condiciones para la insurgencia de las clases políticas de provincia contra las cúpulas dirigentes del nivel nacional y, por allí derecho, contra el centralismo.

Alcaldes y concejales liberales y conservadores lideraron marchas y peticiones de los poblados o, cuando menos, las justificaron o toleraron. ¿Por qué “agentes directos del presidente de la República”, que no eran elegidos localmente sino nombrados por gobernadores, a su vez nombrados por el presidente, se arriesgaban a tanto? Porque no hacerlo era más riesgoso, la supervivencia política dependía de ello. En virtud del centralismo, los presupuestos locales eran exiguos, dependían de transferencias con destinación específica, las autoridades sólo podían cobrar los impuestos y las tarifas establecidas por el congreso nacional y debían transitar hacia arriba todos los peldaños para conseguir partidas e invertirlas en las necesidades más sentidas. La cadena se rompía una y otra vez por mil razones, por lo que en todos los municipios de Colombia abundaron los retazos de obras inconclusas, infraestructuras sin mantenimiento, escuelas sin maestros y enfermos sin camas.

La mentalidad anticentralista se apoderó de la población y de los políticos locales de todos los partidos; estos movilizaban a los electores, garantizaban la fidelidad al bipartidismo y al gobierno nacional, pero a cambio tenían que mendigar en los pasadizos de los ministerios, a los tecnócratas y a los políticos nacionales, que a su vez hurgabán recursos ocasionales en las arcas del presupuesto central.

El Frente Nacional contribuyó de otras tres maneras a fomentar el rompimiento de la fidelidad al centro. No importara quien ganara las elecciones, la cohabitación estaba garantizada en el centro y en la provincia. Sólo que los de abajo no decidían las nominaciones en sus pueblos, sino que intervenían el congreso, los ministerios y la presidencia de la República, no siempre en correspondencia con el poder local. La confrontación política entre partidos fue sustituida por las alianzas y rupturas entre aparatos electorales y burocráticos capaces de tejer redes móviles de alianzas hacia arriba para garantizar el gobierno abajo. Así, la identidad partidaria fue cediendo a la personalización de la política, a la autonomía de las maquinarias electorales de cada barón político local. La libertad de movimiento funcional de las maquinarias electorales y burocráticas fue el cascaron que quedó de los partidos después del abandono de las identificaciones ideológicas y programáticas que distinguieron el azul del rojo. ¿Cómo mantener la diferencia ideológica de partidos que cogobernaron milimétricamente

durante 16 años y con “reparto adecuado y equitativo” del poder burocrático por 12 años más, desde 1958 a 1986?

A la entrada de la década de los ochenta todos los candidatos nacionales de los partidos tradicionales, incluidas sus disidencias, ofrecieron la descentralización, prometieron la elección popular de alcaldes, transferencias fiscales crecientes y competencias nuevas<sup>17</sup>. La cabeza del centralismo y del bipartidismo había sentido el giro de la tuerca, en las personas mismas que reinarían sobre la tercera pata del régimen, el presidencialismo colombiano. En la década de los ochenta las clases políticas locales pujaron por mayor autonomía, presupuestos, poder político estable y no dependiente de la nominación del centro. Eso fue lo que obtuvieron, en cierta medida, con las leyes de descentralización de 1986.

La identidad absoluta de un grupo, gremio, clase o partido con un programa político es sólo una simplificación abstracta del pensamiento, útil para ciertas distinciones de bulto, impropio para apreciar la complejidad de los cambios. La clase política local fue al tiempo clientelista, gobiernista, anticoncentralista y alternativa. Los movimientos sociales fueron a su vez, antigobiernistas y proestatales, subversivos del mercado capitalista y exigentes de su extensión, alternativos y conservadores, libertarios y reformistas, pos-materialistas y fincados en la satisfacción de las necesidades materiales básicas.

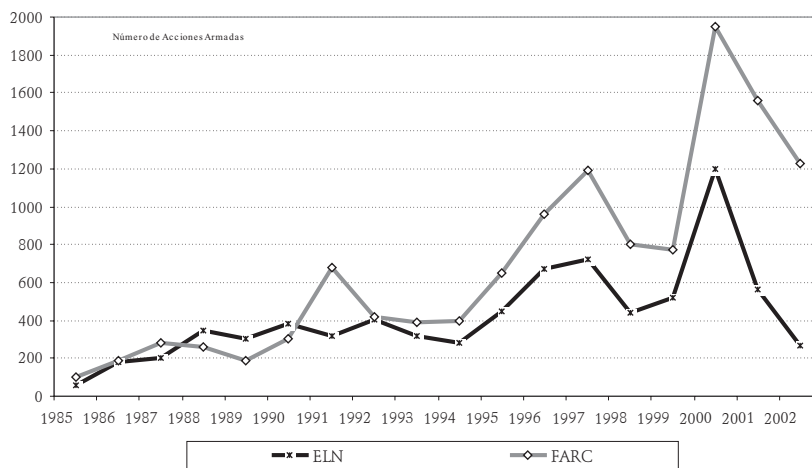
### *La testaruda persistencia de la guerrilla*

En la coyuntura histórica del gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), el movimiento guerrillero apareció como fuerza relevante en la adopción de las reformas políticas, en particular, la descentralización. En 1985, los “acuerdos de la Uribe” entre el gobierno nacional y las FARC, saludaron a la descentralización (Ferro y Uribe 2002). Si hubiera dejación de las armas en un acuerdo de paz, la inserción del grueso del movimiento guerrillero a la vida civil sólo podría darse en los territorios que controlaban los combatientes. Era necesario modificar las instituciones locales, dotarlas de recursos, funciones y legitimidad para convertir la presencia territorial de la insurgencia en poder político local. Los diálogos con las FARC se rompieron y el M-19 se tomó el Palacio de Justicia. A pesar de la elección de alcaldes, la transferencia de funciones de la nación a los gobiernos locales y de la cesión de cuantiosos recursos desde 1986, el enfrentamiento armado continuó<sup>18</sup>. Las sangrientas rupturas políticas de

<sup>17</sup> López Michelsen por el partido Liberal, Luis Carlos Galán por la disidencia del liberalismo, y por el partido Conservador Belisario Betancur, que a la postre fue elegido presidente de la República para el período 1982-1986.

<sup>18</sup> La dinámica del conflicto armado en Colombia en los años 70 se reducía a algunas zonas rurales, especialmente áreas de colonización alejadas de los centros económicos del

**Acciones armadas FARC y ELN, 1985-2002**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación DNP - Ministerio de Defensa

finales del gobierno que dio nacimiento simbólico a la descentralización hacen que pocos reconozcan el peso relativo de la confrontación armada en la explicación de los orígenes de las reformas, en particular, se tiende a olvidar que las reformas fueron promocionadas como la construcción institucional más adecuada para asentar a paz (Castro 1984).

El movimiento guerrillero no legisla directamente en Colombia, pero casi ninguna de las transformaciones políticas importantes de las últimas décadas deja de afectar las condiciones de la guerra y la paz, más aún, muchas son respuestas del régimen político que busca quietar espacio a la insurgencia, deslegitimarla o abrirle oportunidades de negociación e inserción a la vida civil. Las décadas de los setenta y ochenta no escaparon a tal variedad de propósitos y estrategias. En particular, a una fracción importante de la clase política del bipartidismo, le preocupó el conjunto de rupturas sociales con el régimen político, porque se estaban generando peligrosas condiciones de

país, en los cuales se podía establecer una relación entre pobreza, ausencia estatal y presencia guerrillera (Pizarro, 2004); pero desde las década de los 80 se ha presentado un crecimiento continuo tanto de las acciones armadas como de la expansión territorial de los grupos armados en regiones estratégicas, con abundantes recursos naturales y de gran potencial económico. Así, por ejemplo las FARC pasaron de tener 7 frentes y 850 hombres en 1978 a 18.000 hombres repartidos en 63 frentes rurales y 4 frentes urbanos en 2003, mientras el ELN paso de tener 350 hombres y 4 frentes en 1984 a 4.500 hombres repartidos en 41 frentes en 2003.



confluencia contra la hegemonía del sistema. No eran los únicos en pensar así, el partido comunista y la insurgencia interpretaron la época como pre-revolucionaria.

A finales de los sesenta, el gobierno liberal de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) promovió la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), como fuerza social organizada por el Estado para llevar a cabo una reforma agraria controlada por el gobierno liberal. Era necesario quitarle el piso político a la principal razón que alimentaba el peligro revolucionario: la falta de una reforma agraria. A comienzos de los setenta, el presidente conservador Misael Pastrana (1970-1974) cerró las pretensiones reformistas del régimen y persiguió a la organización campesina que se había desprendido del control gubernamental (Múnera 1998).

Pese a la continua represión, en el frente de los trabajadores sindicalizados se había desarrollado el sindicalismo independiente, del bipartidismo se entiende, pero no de las fuerzas políticas de izquierda. En los años ochenta surgieron las condiciones para la unidad sindical mediante la creación de la Central Única de Trabajadores de Colombia (CUT), en 1986.

Ya se indicó como en ese mismo período los movimientos cívicos habían agotado la eficiencia política de los mecanismos de clientela para controlar a la población y mantener la paz social. Los cívicos contribuyeron al rompimiento de la disciplina de los políticos locales del régimen con sus jefes nacionales y levantaron a la Colombia marginada por el centralismo.

Eran demasiados los signos preocupantes, los partidos tradicionales que controlaban todos los altos cargos del Estado tenían la capacidad para reproducir mayorías electorales sin contendor serio alguno. Pero los trabajadores, los campesinos y los cívicos se desprendían de su control. Las rupturas sociales contra el bipartidismo estaban totalmente huérfanas de representación política y electoral. De eso se habían encargado la represión, la democracia restringida y el sectarismo de las izquierdas. Pero, en un país con una persistente guerra política contra el Estado y el régimen político, la inacción era riesgosa. Las piezas de la geografía de los movimientos cívicos eran un calco del mapa de la precariedad del Estado y del mercado en los pueblos; a la vez, la presencia de la insurgencia armada coincidía con la falta de autoridad estatal en el campo. No bastó ya seguir congraciándose con que la guerrilla era sólo un fenómeno rural, que Colombia era la más estable de todas las democracias de Latinoamérica y que el país votaba en un 90% cada 4 años por los partidos del régimen. Desde mediados de la década del setenta, el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978) y después el de Julio Cesar Turbay (1978-1982) advirtieron el peligro de la combinación de pobreza, movimientos sociales y guerrilla. A mediados de los años ochenta, en el gobierno de Belisario

Betancur (1982-1986) las amenazas no menguaban, habían aumentado. Eran necesarias reformas sustanciales y la descentralización, iniciada por Carlos Lleras (1966-1970), intentada por Alfonso López y justificada por Julio Cesar Turbay, aportó parte de las reformas necesarias con Belisario Betancur. Debía ayudar a “institucionalizar<sup>19</sup>” los movimientos sociales, abrir espacios políticos legales a la inserción del movimiento guerrillero, hacer más permeables los partidos a la presión social y de los poblados, legitimar el régimen político como sistema competitivo, abierto, abrasador y poroso. Todo esto es lo que permitieron, en cierta medida, las leyes de descentralización promulgadas desde 1986.

La guerrilla colombiana es como la sombra del régimen político. No tiene la fuerza para reemplazar al cuerpo de dominación que es la razón de su existencia, pero la acompaña a toda parte, todo lo que el sistema haga modifica las relaciones con su sombra y por más que trate de ignorarla, está siempre ahí, para recordarle lo oscuro, lo sórdido y las negaciones que el capitalismo colombiano recrea una y otra vez.

#### *La geografía institucional del neoliberalismo*

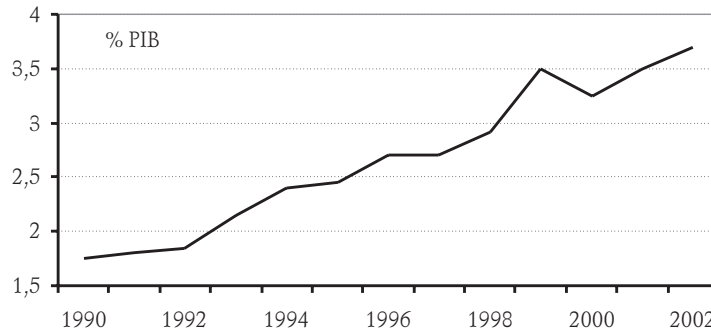
Si por abajo los cimientos del sistema político eran socavados, por arriba los enemigos no eran menos feroces y tenían un plan de sabotaje del centralismo: el desmonte del Estado interventor de la mano de las políticas neoliberales. Suficientemente documentado está el ideario de los reformadores del capitalismo triunfante durante las décadas de los ochenta y los noventa (Restrepo 2003). So pretexto de la lucha contra la inflación y el déficit fiscal se intentó achicar el tamaño del Estado (Stiglitz 2003). No se trató de disminuir el peso de la seguridad, la cantidad de jueces, fuerzas armadas, policías y cárceles<sup>20</sup>; por el contrario, la ideología neoliberal se acompaña la mayoría de las veces, como el revés de la misma moneda, del neoconservadurismo, del reclamo del orden policial, de la desconfianza con los críticos del sistema y de la tentación de reducir los derechos ciudadanos (Dubiel 1993).

La ideología del Estado mínimo tampoco es enemiga de los subsidios a las empresas, y menos de la reducción de impuestos a las ganancias, las rentas y

<sup>19</sup> En los años setenta y ochenta se acuñó el término “institucionalización de los movimientos sociales” para referirse a las reformas institucionales, legales y políticas que buscaban abrir canales legales de relación con actores sociales diferentes al sindicalismo.

<sup>20</sup> Entre 2001 y 2004, el número de efectivos en las Fuerzas Militares aumentó un 21,6%, de 175.090 a 212.948; en la Policía, el aumento fue del 21,3%, 99.910 en 2001 a 121.212 en 2004.

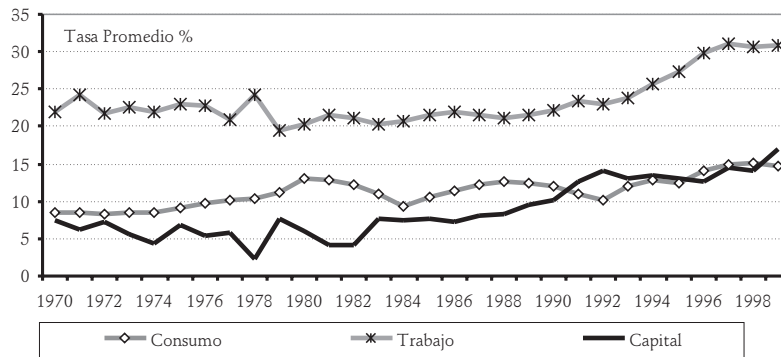
**Gasto en defensa y seguridad, 1990-2004  
(Porcentaje del PIB)**



la propiedad; por el contrario, se dedica a elevar la tributación general al trabajo y al consumo. La disminución de que trata el neoliberalismo es la de la responsabilidad política del Estado en la reproducción de la población. Supone que el mercado es más eficiente que el Estado para prestar servicios, por lo que privatiza las empresas, las funciones y el manejo de los presupuestos públicos<sup>21</sup>. Es aquí en donde entra la descentralización.

Colombia cuenta con una tradición de 25 años de estudios técnico-políticos sobre la descentralización. Estos son una fuente suficiente para que cualquier

**Tasas efectivas de tributación en Colombia, 1970-1999**



Dario Restrepo y Daniel Cuéllar

<sup>21</sup> Entre 1990 y 1995, a cinco años de comenzar la etapa más agresiva de ajuste neoliberal, se crearon 100.000 cargos públicos en el sector Defensa, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la República, y hubo una reducción de 36.000 puestos en las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y los establecimientos públicos.

persona se ilustre sobre las razones que motivaron el ataque al centralismo, los propósitos que se debían alcanzar con ayuda de una estructura descentralizada y los peligros que esta tenía si la nueva arquitectura institucional no se sujetaba estrechamente a los límites de la racionalidad neoliberal.

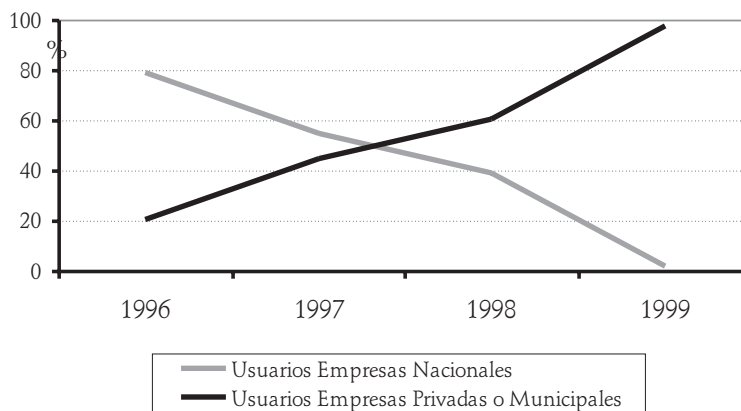
El pensamiento neo conservador constató con lucidez (Velásquez 1986) la creciente presión de la población para que el Estado satisficiera las necesidades más sentidas, lo que sobrepasaba la capacidad fiscal del gobierno y generaba un déficit que requería un alza continua de los impuestos y la deuda pública. El desestímulo a la inversión y el consumo no podría evitarse si no se achicaba el déficit y, por tanto, si no se reducía el gasto y, en consecuencia, si no se derribaban las expectativas de la gente sobre el Estado “paternalista”, si, al fin, no se desvanecía la presión política sobre el presupuesto público, que era en su mayoría, manejado por las instituciones del Estado centralista.

La lectura política del déficit fiscal derivó en una estrategia no menos política: la necesidad de despolitizar la ejecución del presupuesto, erradicar las condiciones estructurales que habían convertido las necesidades sociales de la gente en presiones sociales y políticas sobre los ámbitos centrales del Estado. En consecuencia, había que disminuir la “tendencia irracional” a acudir al presupuesto central cada vez que una comunidad, en cualquier barrio, municipio o vereda, tuviera una necesidad, escabullirse de la presión de los tramitadores de necesidades locales que son los políticos de provincia y restar importancia a la fuerza sindical.

Para los doctrinarios, la descentralización debía servir para descremar el Estado y el gasto. ¿Cómo?, recortando el presupuesto nacional consagrado a las políticas que se transfirieran. La diferencia entre los recursos cedidos a las periferias y los costos totales de satisfacer las demandas sociales se debía subsanar con un alza de impuestos en cada municipio. ¿Cuánta financiación local se requeriría?, tanta como costaran las pretensiones de cada comunidad, tanta como permitiera el desarrollo de cada mercado. La descentralización acercaría la respuesta a la vieja inquietud del tamaño adecuado del Estado: aquel que cumpla funciones necesarias sin generar ineficiencias por exceso de intervención. Las instituciones eficientes son las que tienen el tamaño de los mercados específicos, es decir, el que los consumidores puedan sufragar pagando los precios reales de los bienes públicos, las tarifas y los impuestos locales. Cuando el mercado y las instituciones convergen, se encuentra el óptimo de eficiencia. Eureka.

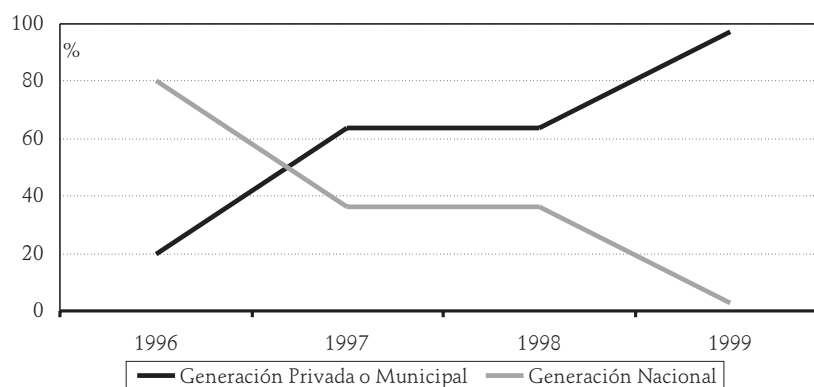
Acabar el monopolio estatal en la prestación de servicios era un segundo objetivo, cuando no quebrar a las empresas estatales, sacarlas del mercado y permitir la entrada de inversión privada fresca, sin burocracias, políticos y sindicatos que encarecieran las transacciones por motivos extra económicos. Hacer de la

**Participación de la nación en la distribución de energía  
(Por Número de Usuarios)**



Fuente: Montenegro y Rivas (2005) - Departamento Nacional de Planeación

**Participación de la nación en la generación de energía  
(GW de Capacidad)**



Fuente: Montenegro y Rivas (2005)- Departamento Nacional de Planeación

Darío Restrepo y Daniel Cuéllar

política social estructural un buen negocio para el sector privado y convocar a la creación de empresas intermediarias entre los presupuestos estatales y la población pobre beneficiaria de los subsidios, sigue siendo otra finalidad importante.

Debilitar a los sindicatos de las empresas estatales no ha dejado de ser un propósito esencial de toda estrategia neoliberal. La fuerza sindical disminuye al

desvanecer el carácter nacional de las empresas estatales y convertirlas en múltiples filiales locales, cada una tratando de subordinar sus negociaciones laborales a la estabilidad financiera de la empresa. La descentralización acompañada de la privatización formaría una tenaza de la que difícilmente podrían escabullirse los sindicatos, la estabilidad del trabajo y la remuneración del salario.

La constelación institucional del neoliberalismo supone entonces debilitar el centralismo de las empresas de servicios, y con ellas, a los actores sociales que reprodujeron su fuerza engrapados a la estructura nacional: los sindicatos, los asalariados, las burocracias y los políticos. Más allá, si los ciudadanos escogen a sus propios mandatarios, sólo ellos serán responsables de la calidad de la democracia, la infraestructura y los servicios locales. El fomento a la responsabilidad de cada comunidad con su desarrollo, de cada votante con su alcaldía y de cada consumidor con su empresa pública o privada, crearía una nueva cultura política. Ya no más una población combativa contra el Estado y el mercado (paros cívicos, huelgas y marchas campesinas), tampoco una población mendicante de favores de los políticos (el clientelismo), sino un ciudadano responsable de su propia suerte, en asocio claro está, con el Estado y el mercado, mediante el imperio de las relaciones contractuales.

Descentralizar para achicar el Estado, fomentar la creación de empresas privadas, aumentar el tamaño de los mercados, privatizar, condicionar la extensión de los servicios públicos al alza de las tarifas de las empresas, legitimar la cascada de impuestos para financiar las tareas del Estado, despolitizar los asuntos públicos, generar la cultura de la auto ayuda, extender las relaciones mercantiles y transformar las relaciones sociales en relaciones contractuales. La lista es tan larga como estratégicas las expectativas fincadas en el desmonte del centralismo de la política social. No se puede afirmar, por tanto, que la descentralización haya sido una estrategia marginal dentro del proceso de ajuste; y menos, como muchos suponen, considerarla como la cara contradictoria, amable, de la gran y antipática transformación neoliberal. Todos estos propósitos son hoy ya, hasta cierto punto, resultados del proceso de descentralización emprendido desde 1986.

#### *Pensamiento único y reforma*

Inocular las reglas del mercado en el funcionamiento del Estado y de “lo público” es el objetivo estratégico de la descentralización para los reformadores neoliberales. No es propio de la inteligencia de la tecnocracia colombiana, y quizás de ningún país dependiente, inventarse tan radicales soluciones. Las agencias

internacionales, principalmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo ayudaron a ambientar las reformas mediante créditos condicionados a las nuevas recetas (Banco Mundial 1983). Las principales universidades de los países del norte produjeron las doctrinas interpretativas,<sup>22</sup> los marcos de política y la racionalización de las soluciones fundadas en ecuaciones, teoremas y principios de la ciencia económica y administrativa que aconsejan conseguir la eficiencia del mercado por la vía de la descentralización.

La asistencia técnica internacional, sumada a la dependencia cultural de las élites y a los condicionamientos que acompañan los créditos externos se juntaron para apoyar la reinención del Estado, los nuevos principios constitucionales y las reglas institucionales que fecundarían una nueva era de expansión de los mercados.

### *¿Todos los caminos conducen a la descentralización?*

Las movilizaciones sociales de los años setenta y ochenta, el agotamiento del régimen político del Frente Nacional y las políticas de ajuste concurren en la crisis de la forma centralizada de organización estatal. “El desafío guerrillero”<sup>23</sup> contribuyó también a ambientar la reforma puesto que una geografía institucional descentralizada podría facilitar la inserción a la vida legal de los combatientes rebeldes.

¿Pero, por qué fuerzas e intereses tan disímiles coinciden en la cita contra el centralismo? ¿Por qué tanta unanimidad? Todos intentan subvertir el orden, aunque las aspiraciones de unos y otros no son idénticas. Los de abajo desean socializar el poder, construir la dimensión espacial de la democracia. Los políticos de provincia aspiran a recobrar, cien años después, la importancia de antaño. Los neoliberales buscan las instituciones que mejor expresen las reglas del mercado, privatizar el Estado y fomentar buenos negocios. Los guerrilleros le apuestan a derrumbar el régimen político centralizado, penetrarlo desde sus cimientos locales y traducir su presencia militar en poder político militar local.

Sin duda, las fuerzas sociales y políticas hacen la historia, su historia, entrelazándose unas con otras, unas contra otras, cada cual emprende estrategias

<sup>22</sup> Según Shanghai Jiao Tong University, que clasificó a las 500 mejores universidades del mundo en 2004, las 10 primeras son anglosajonas: 7 estadounidenses y 3 inglesas; entre las primeras 100 universidades del continente americano, sólo se encuentra una latinoamericana, la UNAM de México y; entre las 500 sólo aparecen 3 latinoamericanas.

<sup>23</sup> Título de un libro sobre descentralización del ex alcalde, ex ministro de gobierno y ex constituyente del partido Liberal, Jaime Castro.

que responden a los despliegues de las otras y entre todas cambian las condiciones generales en las que se desenvuelven los conflictos. La dinámica nacional de las transformaciones sociales, económicas, políticas e institucionales sería suficiente explicación del tránsito del centralismo a la descentralización, si a la vez en otros países no se llevaran a cabo, en los mismos tiempos históricos, reformas de descentralización.

Diseño impuesto por el Banco Mundial, responden algunos para explicar desde afuera la trama de las modificaciones nacionales, como si los actores locales representaran una obra ajena, cual marionetas tiradas por las cuerdas del imperialismo. Evento enteramente propio en sus significados, actores y alcances, repostan otros. ¿Acaso en todo lugar existen guerrillas, acuerdos bipartidistas tan específicos como el del Frente Nacional y movimiento sociales tan masivos como fragmentados? Cada hipótesis explicativa arroja luces sobre el escenario, alumbra la actuación de los actores. Sin embargo, la teoría del complot o la opción por la insularidad son insuficientes para entender las múltiples relaciones de interdependencia entre factores exógenos y endógenos de las reformas nacionales.

El capitalismo en ninguna parte está construyendo Estados grandes y centralizados, todo lo contrario, en los últimos treinta años no son pocos los países que en América Latina, Europa occidental y del este, Asia y África, es decir, en todos los continentes, han emprendido bajo diferentes calificativos, una federalización de los procesos políticos o administrativos o económicos. Se pueden aventurar varias hipótesis. Algunas se refieren a intenciones compartidas por fuerzas esparcidas por el mundo entero, como la lucha por la democracia, las reivindicaciones de minorías nacionales, étnicas, religiosas o de lengua. Sin duda, el anhelo de una participación más decisiva de los pueblos en los asuntos de su interés es parte de la globalización de las subjetividades políticas en curso. Otras, no menos persuasivas, explican desde el imperio programático del neoliberalismo, el pensamiento único y sus agencias, la coincidencia de propuestas y reformas espaciales.

Nosotros consideramos que las ideas y creencias son factores tan poderosos en las transformaciones históricas como las fuerzas sociales y políticas que las acogen, las usan, las llenan de intenciones y las traducen en armas de las contiendas propias de cada lugar. Lo que de la subjetividad va a los movimientos sociales y a las transformaciones materiales, también emprende el viaje en el otro sentido, de los cambios productivos y tecnológicos, a las transformaciones institucionales, que modifican, crean y destruyen actores sociales y políticos, a la vez que fecundan la aparición de nuevas subjetividades que socavan los valores del mundo anterior. ¿Cómo funciona esta circularidad, cuáles son sus reglas, sus regularidades? No lo sabemos bien, aunque



tenerlo presente invita a pensar de manera compleja y abierta a un cúmulo de variables en el devenir histórico.

Es propio del fetichismo normativo legislar como si existiera algo así como el espíritu del legislador, extraer de la norma los conflictos, instrumentalizar los acuerdos hasta que desaparezcan las transacciones que dieron lugar a la ley, hablar siempre desde un abstracto interés general, intervenir sobre la realidad como quien la adiestra, realzar el culto a la ingeniería institucional y social, como si la sociedad pudiera ser moldeada y las leyes fueran los pilares y paredes de tales estructuras. El fetichismo normativo pretende abstraer las contradicciones de la vida social para hacerla letra pareja y plana.

Tan lejos estamos en este relato de compartir una visión jurídica del proceso de descentralización como de atribuirle objetivos unívocos, trazados desde no se sabe dónde, desde el espíritu del legislador probablemente ¿Objetivos para quién?

### **Los momentos estelares de la descentralización y sus prolongaciones**

#### *Los hitos históricos*

No existe una manera única de contar una historia. En el reparto de los protagonistas se suelen resaltar los grandes personajes, la lucha de clases o múltiples actores. La opción por los problemas dará privilegio a las mutaciones o tramas específicas de los sistemas políticos y variables de la situación económica. El estudio de las condiciones históricas en las que se desenvuelven tramas, temas y actores es otra vía. Incluso se puede emprender el análisis sobre la formación de valores y su incidencia en los conflictos políticos, prácticas productivas y las normas que vehiculan las instituciones Sin duda, cada camino mezcla un poco de todo, pero fija la mirada desde algún lado. La historia total no existe, en el sentido de que no se puede contar toda la historia, ni siquiera de algo tan particular como las formas de organización espacial del Estado.

También se relatan las historias desde sus grandes acontecimientos. La ventaja de este método es que los fenómenos aparecen superlativos, en estado crítico y, por tanto, fáciles de apreciar. Con este lente también se puede caer en engaños, confundir el volcán y su lava con las placas tectónicas y el magma. Las fuerzas estructurales en la sociedad, la política y la economía tienen registros permanentes, movimientos de choque, fricción y equilibrios inestables. En ocasión de los grandes acontecimientos las relaciones estructurales salen a flote, unas más que otras, unas veces unas, otras veces otras, en

combinaciones diferentes. Es por eso que no se puede confundir el acontecimiento con la totalidad de los movimientos profundos de los que surge.

A pesar de esta advertencia optamos por contar el proceso de descentralización a partir de sus grandes hitos históricos, porque permiten resaltar problemas, debates y pugnas de fondo en la transformación del régimen político, el modelo económico y los arreglos institucionales, entre ellos la descentralización. Es como atisbar la entrada “en escena” de las problemáticas conexas a la transformación de las formas espaciales de organización de la política y la economía pública. A ellas les registramos su devenir hasta la actualidad.

*Del centralismo descentralizado  
a la descentralización centralista  
(1968-1982)*

La razón asiste a la sabiduría popular cuando se refiere al proceso de descentralización en el entendido de que invoca una historia dinámica; no un acto, sino una sucesión de momentos; no un modelo que irrumpe en un único acontecimiento, sino una serie de peldaños que construyen una estructura compleja; entonces, también, no sólo un sentido, el “original”, sino un entrelazarse de propósitos y énfasis en fases históricas diferentes.

Además, habría que agregar que los contenidos más generales de la descentralización no están dados por las estructuras construidas, sino por la época, es decir, por las articulaciones entre las formas de organización espacial con la fase histórica del capitalismo y las funciones básicas que acomete el Estado. El centralismo de comienzos de la República resulta de un ensayo de construcción de una gran nación precapitalista que se unió para expulsar al colonizador; el período federalista refleja el empate histórico entre oligarquías regionales incapaces de imponer una hegemonía única, cuando todavía no existía un mercado integrado puesto que faltaba una clase social dominante a nivel nacional; el siglo centralista se erige con base en actividades económicas centrales que articulan un mercado nacional incompleto, en una sociedad capitalista concentrada, centralizada, de enclave y dependiente; el resurgir de la cuestión territorial, ocurre con la crisis del Estado nación bajo la doble tensión de la globalización y el desmonte del Estado “cepalino”. En nuestra situación contemporánea se resquebrajan los pactos alrededor de la construcción del mercado nacional, el Estado Nación y la nación misma, exacerbándose las tensiones internas no resueltas, casi todas con expresiones territoriales (Restrepo 2001).

En cada época se tejen diferentes relaciones entre centros y periferias económicas, así como entre clases políticas nacionales y locales e instituciones

centrales y sub-centrales. Por lo tanto, los contenidos de las estructuras descentralizadas dependen de las características generales del Estado, la economía y los sistemas políticos. Por ejemplo, durante el gobierno del presidente Lleras Restrepo (1968-1972) se emprendió un proceso de descentralización para fortalecer los recursos de los gobiernos locales. El Estado había acrecentado de manera sensible su presencia en la vida económica y numerosas instituciones se habían creado bajo el modelo de sustitución de importaciones. El gobierno necesitaba racionalizar sus instituciones para perfeccionar su intervención en la planificación del desarrollo del mercado. En este contexto, la descentralización buscó poner orden al centralismo, racionalizar la maraña institucional y fortalecer los fiscos locales para adecuarlos mejor a pretendidas estrategias centrales de extensión planificada del mercado<sup>24</sup>. No sobra señalar que el fortalecimiento de recursos en manos de los gobiernos locales ocurrió en un gobierno que al tiempo despojó facultades de política económica al parlamento. ¿Compensación por un despojo, transacción entre poderes, fortalecimiento de la democracia local y debilitamiento de la nacional para aumentar la eficiencia del sistema en la prestación de servicios y la ejecución del gasto público?, sin duda, un poco de todo lo anterior.

Durante los gobiernos de los presidentes López Michelsen (1974-1978) y Turbay Ayala (1978-1982) también se intentó fortalecer la descentralización. Para cumplir los fines centrales del Estado interventor se debía crear un nivel regional, como instancia superior a los municipios y departamentos. Sistemas regionales de planeación del desarrollo, la salud y la educación se articularían desde la presidencia de la República, el primero, y los ministerios sectoriales, los segundos. Para el éxito de cada propósito se requería una organización técnica regional que permitiera –en aquel entonces– la anhelada nivelación de las condiciones del desarrollo entre entidades territoriales del país. Vistos desde el presente, fueron estos gobiernos de transición entre dos lógicas: la del Estado centralizado planificador del desarrollo y la del desmonte de dichas funciones, instituciones y pretensiones. Casi imperceptiblemente se caló dentro de la racionalidad de las reformas del Estado una crítica al intervencionismo estatal, al exceso de regulación y una invocación a un mayor protagonismo del sector privado y del mercado en la asignación de recursos<sup>25</sup>. Los ensayos de descentralización de aquel entonces se empezaron a inscribir en una nueva matriz

<sup>24</sup> Creación en 1968 del “situado fiscal” transferido a los departamentos y municipios como cuenta para financiar la salud y la educación. Además, cesión a los municipios, departamentos y al Distrito especial de Bogotá, de un porcentaje del impuesto a las ventas.

<sup>25</sup> “La bonanza cafetera es de los cafeteros”, sentenció el presidente López Michelsen, para significar que no le asistía derecho al Estado para “expropiar las rentas privadas” derivadas del buen precio internacional del café y desviarlas a otros fines.

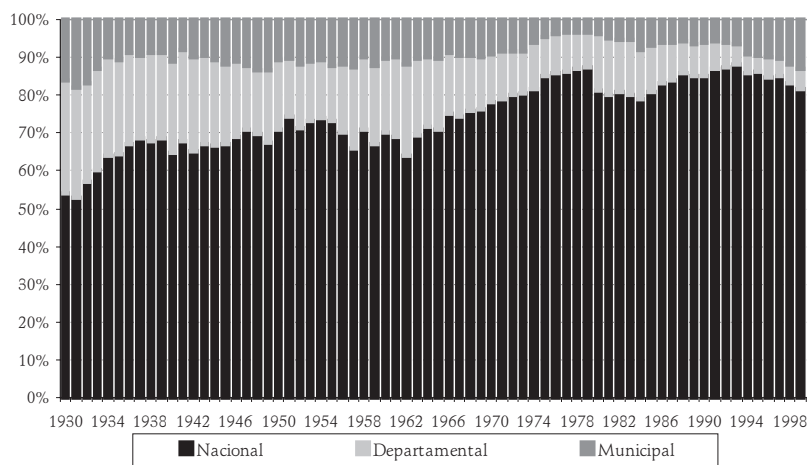
política e institucional: el desmonte relativo de los poderes estatales que mantenían vedas a la realización más directa de ganancias del sector privado en asuntos de los mercados privados y en la provisión de servicios estatales.

*El fortalecimiento fiscal  
de los gobiernos locales (1983)*

En 1983 se promulgó la Ley 14 para fortalecer los fiscos departamentales y municipales. La intención manifiesta, aumentar el ahorro público de las localidades para que participaran en mayor proporción en la financiación general de las tareas del Estado; en particular, en aquellas cuya provisión ocurría a partir de las estructuras departamentales y municipales, aunque tuvieran dependencia política, técnica y subordinación administrativa directa de los ministerios nacionales.

Más allá de la sensible mejora de los recaudos territoriales, la atmósfera alrededor de las reformas expresaba la maduración de la pretensión de fortalecer la incidencia de los gobiernos locales en la financiación y administración de las funciones públicas y, por lo tanto, en el reclamo de una mayor responsabilidad de los políticos para liderar mayores esfuerzos de los consumidores en la financiación directa de los servicios estatales prestados en los niveles locales.

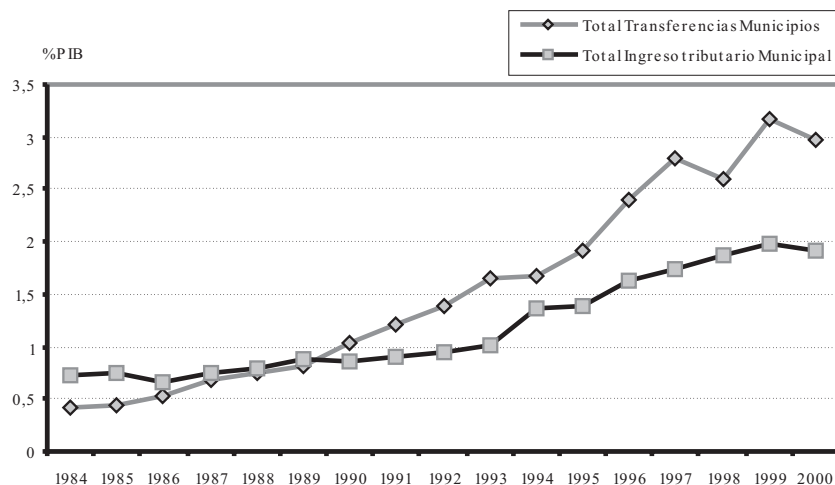
**Tributación por niveles de gobierno, 1930-2000**



Fuente: Junguito y Rincón (2004)

Darío Restrepo y Daniel Cuéllar

**Ingreso tributario y transferencias municipales, 1984-2000**  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos de Daniel Cuéllar con información de la Contraloría General de la República

El aumento de la tributación como producto del proceso de descentralización describe una pendiente ascendente prácticamente sin interrupción, con excepción de 1999, año en el que la economía cayó 4,2% del PIB, la caída más alta en medio siglo<sup>26</sup>.

Al tiempo que crecieron los tributos locales, también lo hicieron las transferencias, lo que inhabilita la tesis popular de la “pereza fiscal”. En virtud de esta, si un nivel de gobierno, una empresa o una persona recibe una transferencia o subsidio de otro nivel territorial o dependencia estatal, el receptor no tendría incentivo alguno para realizar un esfuerzo tributario propio (Wiesner 1992). En sentido estricto, se trataría de una substitución de un esfuerzo propio por uno ajeno. En la vida, como en la historia, no todo lo que suena lógico es real, tal simetría es válida solamente en la lógica formal que va desde Aristóteles, pasa por Kant y llega, empobrecida pero intacta, a los neoclásicos que analizan el funcionamiento del Estado. En segundo lugar, se

<sup>26</sup> “Los impuestos municipales han sido más dinámicos que los departamentales. Es así como los municipales han crecido a una tasa histórica real promedio de 8,5% entre 1984 y 2003, mientras que los departamentales a una tasa de 2,1% en el mismo periodo. A su vez, los municipios han ganado participación en el recaudo tributario agregado del país, al pasar de representar 7,2% en 1987 a 11,7% en 2003” (Porras 2005).

muestra que a pesar del creciente esfuerzo local, las transferencias que se reciben de la nación representan un porcentaje cada vez más importante de los presupuestos locales, lo que comúnmente se llama “dependencia”, que es el fruto no de la pereza, sino de un sistema tributario centralizado, en el que el nivel nacional se reserva los principales y más dinámicos impuestos y delega, por autorización expresa del congreso, el cobro de ciertos impuestos a las localidades. Así las cosas, la dependencia podría superarse mediante una reforma tributaria que reparta a favor de las entidades territoriales más impuestos, el aumento de la base económica local con capacidad para generar tributos y, claro está, un mayor esfuerzo tributario local.

Cabe resaltar que el esfuerzo tributario local no substituyó algún tributo nacional. En el mismo período, los impuestos nacionales, particularmente los que acuden al consumo, por ejemplo, los recaudos por concepto del IVA como proporción del PIB se incrementaron significativamente durante las últimas dos décadas, del 1,8% del PIB al 5,7% del PIB en 2003.

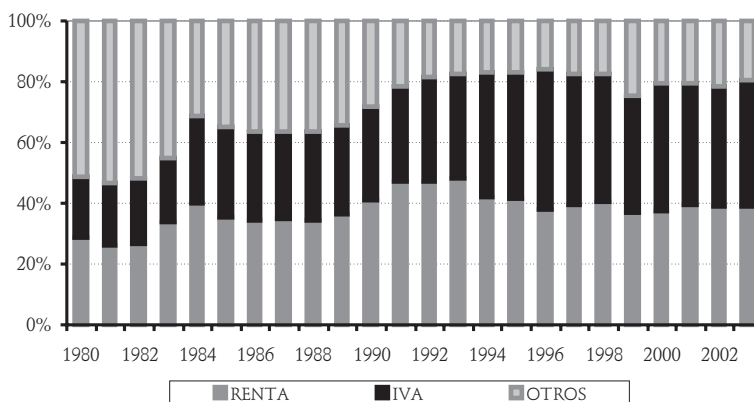
Carga tributaria en Colombia, 1990-2005 (Porcentaje en PIB)

Año	Impuestos nacionales	Impuestos territoriales	Parafiscales	Total	Variación
1990	8,0	2,0	3,7	13,7	1990-2005
1995	9,7	2,3	4,4	16,4	
2000	11,2	2,7	4,7	18,6	60,6
2005	14,9	2,8	4,3	22,0	

Fuente: DIAN, Banco de la República, cálculos de Eric Haindl Rondanelli.

No menos importante es constatar el incremento de los impuestos indirectos sobre los de renta y complementarios en la financiación general del Estado. Dichas cifras indican que la tributación local, estimulada por el proceso de descentralización, ha sido un complemento eficaz de la decisión política de no cargar la financiación general del Estado sobre los que acumulan riqueza y renta, sino sobre “los consumidores en general”. Lo que equivale a decir que en relación con la capacidad de gasto de cada estrato social, las clases bajas y medias de la sociedad hacen un mayor esfuerzo que las altas para financiar al Estado y las políticas públicas sociales descentralizadas.

**Participación en los ingresos tributarios totales, 1980-2003  
(Porcentaje del PIB)**



Fuente: Cálculo de Daniel Cuéllar con base en Contraloría General de la República

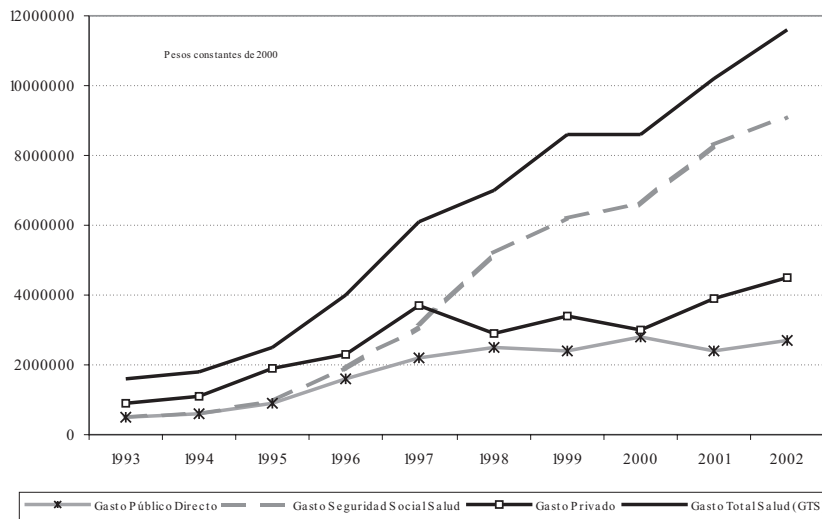
*La irrupción deslumbrante  
de la descentralización (1986)*

El aumento de las exigencias fiscales y administrativas a los gobiernos locales de comienzos de los ochenta ambientó la presión por su complemento inevitable, la responsabilidad política. ¿Cómo exigir eficiencia económica y funcional a quién está desprovisto de legitimidad popular? se preguntan y responden al unísono casi todos los informes de la tecnocracia económica reformista en descentralización de esos tiempos (Bird 1981, Velásquez 1985, Wiesner 1992). Pero claro, también las clases políticas locales pretendieron confiar en sus propios aparatos electorales para merecer el gobierno, arañarle poder al centro y construir márgenes de autonomía en el manejo de platas, empresas y funciones ejecutadas en los niveles locales. Por último, con igual convicción, los movimientos cívicos territoriales centraron su fuerza en la exigencia de la elección de los mandatarios locales, el fortalecimiento administrativo y económico de las empresas descentralizadas, porque aspiraban así a cercar el poder hasta agarrarlo con la mano.

En 1986 se promulgó la elección popular de alcaldes municipales por dos años, en la asamblea constituyente de 1991 se extendió el principio electivo a los gobernadores departamentales y se alargó el período de ambos mandatarios a tres años y, más adelante, en 1994, se incrementó de nuevo el período de ambos a 4 años.

Además, desde 1986 se llevó a cabo una gran reforma administrativa en virtud de la cual se transfirió a los gobiernos locales la política social en sus niveles básicos: salud y educación, saneamiento básico y agua potable, infraestructura vial y urbana local y la asistencia técnica agropecuaria de poca complejidad. Colombia en el escenario latinoamericano y entre los países de tradición centralista, se destaca por el enorme crecimiento de la financiación de la política social básica, buena parte de ella, ejecutada por la vía de la descentralización. Las transferencias saltaron del 1,6% del PIB al 5,5% en 2005. Hasta ahora, las competencias cedidas se encuentran todas dentro del universo de las políticas sociales, fundamentalmente la salud y la educación pública, que concentran ellas solas el 83% del total del sistema general de participaciones en 2004, discriminado de la siguiente forma, educación 58,5%, salud 24,5% y recursos para agua potable y saneamiento básico 17%.

**Evolución del gasto en salud  
(Porcentaje del PIB)**

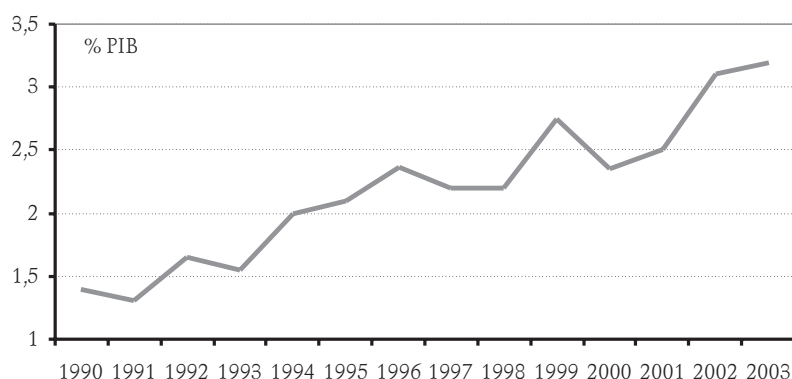


Fuente: Óscar Rodríguez Salazar (2005)

Para sellar el carácter integral del proceso de descentralización en ese instante, el Decreto 1333 de 1986 ordenó la cesión del 50% del IVA de la nación a las entidades territoriales. Luego, la reforma constitucional de 1991 modificó el origen de la bolsa al 46% de los ingresos corrientes de la nación (ICN) y con la Ley 715 de 2001, se cambió por un sistema general de participaciones (SGP).



### Recursos de transferencias a educación (Porcentaje del PIB)



Fuente: Olga Lucía Acosta (2004)

La descentralización política, administrativa y fiscal de 1986 se enmarcó en la “apertura democrática”<sup>27</sup>, mediante la cual el sistema abrió las compuertas institucionales y electorales a organizaciones y activistas ajenos a los “partidos tradicionales”, e hizo una serie de ajustes al sistema para lograr mayor legitimidad y gobernabilidad. Cada aspecto de la descentralización apareció como parte de un todo indivisible, impreso de una clara voluntad de democratización. Desde entonces, este sino político acompaña la interpretación mayoritaria sobre el “origen y objetivo fundamental” del proceso y marca, en cada ocasión posterior, el destino de las reformas por venir. Nadie, hasta ahora, se compromete a contradecir el discurso de apertura y reconocimiento “fundacional”, así en la práctica legisla en contravía del fortalecimiento político, fiscal y administrativo de los gobiernos locales (Castro 2002).

La apertura democrática de los ochenta no deja de producir efectos tan radicales, como contradictorios y complementarios. En primer lugar, si la elección popular de alcaldes fue el fruto de la puja dentro del Frente Nacional entre representante políticos locales y nacionales, sus resultados aceleraron la crisis del bipartidismo. Mientras que en la primera elección popular de alcaldes en 1988, el 14,1% de los mandatarios locales no pertenecía a los partidos Liberal y

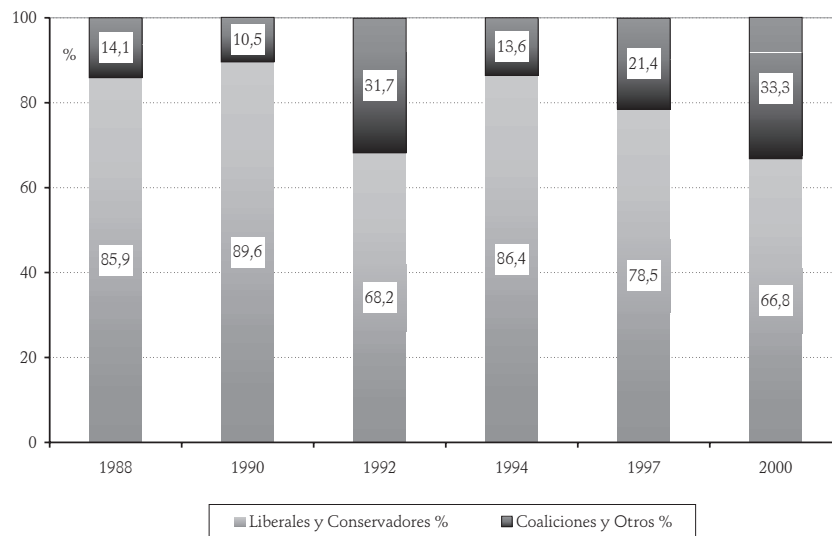
<sup>27</sup> Nombre del programa político de reformas del presidente Belisario Betancur, cuyo plan de desarrollo se llamó *Cambio con equidad*.

Conservador, en 2000 el 33,3% de los representantes se habían desprendido del bipartidismo tradicional. El 66,7% restante no puede esconder la acelerada disolución del carácter nacional de los partidos, de la cual la descentralización ha sido un potente catalizador. Cada maquinaria electoral local debe valerse por sí misma, por lo que se rompió la necesidad estructural que estimulaba la adhesión a una organización de carácter nacional y a su jefatura. Lejos de un ideario político, un programa de reformas o identificaciones primarias, los partidos se han convertido en oficinas que reparten avales para candidatos de cualquier frontera política, moralidad o prontuario.

La fragmentación partidista también se replica a nivel nacional. Por ejemplo, en el período constitucional 2002-2006, si bien el 50% de los senadores se reclama del Liberalismo, están divididos en 17 movimientos dentro de los cuales el Partido Liberal solo recoge el 29% de la representación. Los senadores conservadores poseen el 30% de los escaños entre 11 movimientos diferentes, aquí el Partido Conservador solo aporta el 13%; mientras que el 20% restante de los senadores se reparte entre 20 movimientos que representan a los indígenas, los cristianos, la izquierda y los cívicos.

El segundo gran efecto de la elección de mandatarios locales ha sido la apertura de la representación a nuevos movimientos y partidos políticos, no sólo

**Filiación política de los alcaldes, 1988-2003**



Darío Restrepo y Daniel Cuéllar

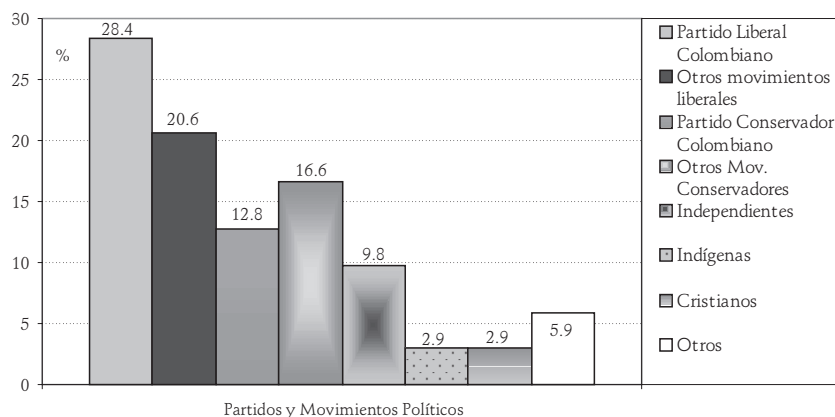
Daniel Cuéllar con información del Consejo Nacional Electoral

alternativos al bipartidismo, sino de carácter local, cívico o étnico. La descentralización ha facilitado la consolidación de una “nueva izquierda” –moderada, electoral y amiga del mercado– que experimenta el ejercicio del poder local como peldaño para consolidar “alianzas, polos y frentes<sup>28</sup>” y demás movimientos con peso y pretensiones nacionales.

De no menor novedad en la historia nacional: el fortalecimiento político, administrativo y fiscal de las entidades territoriales creó las condiciones para que aparecieran agrupamientos y representaciones, no ya partidistas, sino suprapartidistas, los gremios de alcaldes (Federación Colombiana de Municipios) y de gobernadores (Federación de Departamentos de Colombia). El país al fin ha superado la identificación básica entre liberales y conservadores que lo distinguió desde 1848-1849, al abrirse a otras opciones políticas y a la expresión gremial y política de los intereses territoriales que lo conforman.

Del centralismo a la descentralización el sistema político colombiano pasó de una dictadura bipartidista a un *pluralismo representativo*, de una racionalidad nacional de las alternativas políticas al estímulo de *representaciones políticas de las localidades*, de la lógica eminentemente partidista a los agrupamientos basados en la *promoción gremial de intereses territoriales*.

**Composición política del senado de la república 2002 -2006**



Fuente: Daniel Cuellar con información del Consejo Nacional Electoral

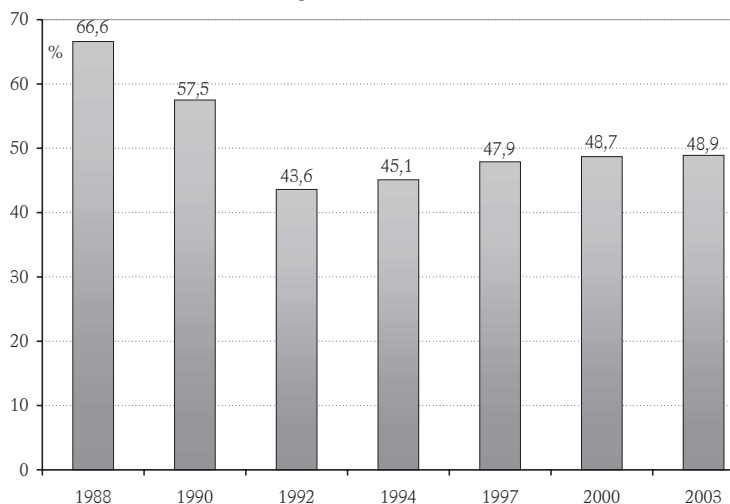
<sup>28</sup> El Polo Democrático y el Frente Social y Político, son dos de las principales agrupaciones de la nueva izquierda. La novedad supone una ruptura con el pasado en el que cada fracción se consideraba “el partido”, “la vanguardia esclarecida”. Ahora los líderes apelan a alianzas, movimientos, frentes y coordinaciones por objetivos y campañas.

*Elecciones locales y legitimidad  
del sistema político*

Más democracia no significa mejor democracia, dicho de otra manera, más lugares en los que se realizan elecciones y más partidos para escoger no llevan automáticamente a mejores prácticas políticas, ni siquiera distintas. Durante el Frente Nacional la abstención electoral bordeó el 50% del potencial electoral. Poco estimularon el fervor político unas campañas electorales sin competencia verdadera. La primicia de la elección de alcaldes generó mucha expectativa, afirmada por la transferencia de recursos y competencias; además, debido a la proclamada obligación de la participación ciudadana en las administraciones locales y en las políticas descentralizadas.<sup>29</sup> Pero sensible fue el decaimiento del caudal electoral local con la sucesión de las jornadas electorales.

Varias hipótesis pueden explicar esos resultados. En principio, una cierta cultura política colombiana, es decir, la persistencia de un comportamiento social que tarda décadas en formarse hasta que produce inercia y se reproduce con fuerza propia. La baja participación electoral se gesta en la democracia de élites que genera profundos déficit de participación política de los ciudadanos

**Tasa de participación electoral, 1988-2003**  
**Participación de alcaldes**



Fuente: Cálculos de Daniel Cuéllar con información del Consejo Nacional Electoral

<sup>29</sup> Las principales iniciativas de participación ciudadana se presentaron originalmente en las juntas directivas de las empresas públicas, los cabildos abiertos en poblaciones de menos de 20.000 habitantes, las juntas administradoras locales y la revocatoria popular de los mandatarios locales.

y sus organizaciones, se nutre de la falta de competencia real durante el Frente Nacional y se reproduce gracias a los pobres resultados económicos de la democracia, es decir, debido a la persistencia de la pobreza y la concentración de oportunidades, muy a pesar de las reformas políticas, entre ellas, el proceso de descentralización.

**Cuadro comparativo de pobreza por LP y NBI (1997 y 2003)<sup>1</sup>**

Indicador de pobreza	1997	2003	Habitantes pobres en 2003
Línea de pobreza	55	66	29
Necesidades básicas insatisfechas	37	21	9,1

<sup>1</sup> El índice de NBI capta las tendencias de mediano plazo de variables estructurales del gasto público en vivienda, acueducto, alcantarillado, educación y salud, mientras que la LP es un indicador muy sensible al ciclo económico y a la dinámica del empleo y del ingreso.

Fuente: Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID, Universidad Nacional de Colombia (2004).

La elección local de mandatarios y el conjunto del proceso de descentralización no han afectado de manera sensible esta cultura política, al menos, no a una cantidad suficiente de personas que altere el promedio de abstención electoral de medio siglo. En efecto, se han abierto las compuertas institucionales a sectores sociales y políticos marginados de representación legal propia dentro de las estructuras estatales, pero también han copado las alcaldías empresarios y políticos corruptos, representantes de los paramilitares, narcotraficantes o amigos de la subversión. En fin, todo poder local real se ha volcado sobre las renovadas instituciones territoriales (Ochoa y Restrepo 1996). Por otra parte, el aumento de las opciones partidistas no es siempre equiparado a un mejor ejercicio del gobierno o del control político. Los procesos administrativos por malas gestiones y las denuncias de corrupción contra alcaldes y concejales son innumerables.<sup>30</sup> Muchas veces los perdedores de las elecciones utilizan la veeduría ciudadana y demás mecanismos de

<sup>30</sup> La Procuraduría General de la Nación indica que, según la clasificación de las sanciones disciplinarias por nivel de cargo en el período 2001-2003, los más sancionados son los alcaldes municipales con el 28%, seguidos por los concejales (8,93%), los directores de establecimientos públicos (4,74%). Y según la clasificación de las sanciones por tipo de conducta, el 28% corresponde a negligencia u omisión en el ejercicio de las funciones, el 20% a irregularidades en la contratación administrativa, el 15% a abuso de autoridad, el 7,7% a corrupción, el 7,7% a violación de derechos humanos, el 6,6% a irregularidades en el manejo del presupuesto y el 15% a otras conductas.

vigilancia y participación social, así como los múltiples organismos institucionales de control, para obstaculizar la acción del gobierno o anular a sus contrincantes por la vía jurídica.

No se puede negar que el proceso de descentralización ha multiplicado las posibilidades de participación de decenas de miles de líderes sociales en las políticas públicas locales a través de Juntas de Acción Comunal, Juntas Administradoras Locales (JAL), Consejos locales de Planeación, de Cultura y Juventud, entre otros. No obstante, como tantas veces se ha advertido (Restrepo 2002) se trata de una participación más informativa y consultiva que con capacidad de decisión, y más fragmentada y ocasional que regular y con vocación de sumar demandas sociales y soluciones políticas. El Estado colombiano aparece ante los sectores marginados como una constelación de instancias incomunicadas, imperiales en sus prácticas con las comunidades, que deben adoptar las formas de organización impuestas por cada entidad, y discontinuas en la medida en que las ofertas son tan esparcidas como ocasionales e insostenibles. Frente al Estado, la sociedad se encuentra en niveles de fragmentación y dispersión tales que difícil es reconocer las organizaciones más legítimas y representativas de los sectores en cuyo nombre hablan (Velásquez 2003). De esa manera, la intensidad de las relaciones entre la administración local y los ciudadanos, a través de las múltiples prácticas participativas, se caracteriza por el trámite de micro gestiones que no están conectadas funcionalmente a los resultados de las contiendas electorales.

No se niega aquí la trascendencia de los gobiernos en favor de una u otra comunidad local y, en consecuencia, la importancia que tiene para la ciudadanía la participación electoral. Sin embargo, cada función pública descentralizada tiende a una especialización funcional, ante la cual se requieren prácticas, formas de organización y gestiones específicas que disuelven la identidad partidista que en el pasado operó como cobertor para el acceso a cualquier servicio que prestaba el Estado<sup>31</sup>.

“El poder es para ejercerlo no para diluirlo” parece ser la consigna indistinta de la mayoría de los alcaldes y gobernadores “tradicionales”, “alternativos”, “antipolíticos” o de la “nueva izquierda”. La excepción, quizás las etnias

<sup>31</sup> Esta aseveración general merece una distinción también general, es decir, de bulto y poco explicativa de casos particulares. En los lugares de mayor desarrollo del Estado y del mercado, que suelen ser las grandes ciudades, el clientelismo media menos las relaciones entre administración y ciudadanos; en cambio, en muchos pueblos pequeños, “la política electoral” aún tiene gran capacidad para intermediar el acceso a los servicios públicos y los derechos ciudadanos. Pero también es cierto que allí en donde es más precario el Estado y las formas modernas de representación burocrática de intereses, las prácticas participativas tienden a ser menos dispersas y congregan más al “sujeto comunidad” en ejercicios holístico de identidad y ejercicio del poder.

indias, dentro de cuyas comunidades los activos no se acumulan individualmente sino colectivamente y, por lo tanto, las prácticas de planeación y presupuestos participativos son más profundas y duraderas.

### *El orden público y la descentralización*

¿Ha servido la descentralización para ambientar la paz o para avivar la guerra? A riesgo de no tomar riesgos, debemos decir que para ambos fines. Por una parte, todos los movimientos guerrilleros que han dejado las armas y pactado la paz<sup>32</sup> han volcado su activismo sobre la contienda electoral local, los recursos, las funciones, administraciones y potencialidades descentralizadas. Aunque pocos lo advierten, la descentralización ha facilitado el andamiaje institucional propicio para una mayor inserción de los ex combatientes a la vida institucional y política del país, desde abajo. Sin embargo, al mismo tiempo, cada contienda electoral se convierte en pretexto que aviva el recurso a la fuerza armada para definir los resultados electorales<sup>33</sup>.

¿Qué tiene que ver la forma espacial de organización del Estado con la confrontación armada? Dicho de manera más precisa, ¿Acaso el sistema político electoral, la circulación de recursos entre niveles de la administración pública y la adscripción geográfica de las instituciones estatales son causales del conflicto guerrero colombiano? Para el ex ministro de gobierno, Jaime Castro (1987), la concentración espacial de la presencia del Estado centralista mantiene territorios abandonados, propicios para el surgimiento de ejércitos, autoridades y actividades ilegales en las tierras periféricas del sistema. Para el ex presidente del congreso de la república, Rodrigo Rivera (Rivera 2001), el centralismo es una causa de la guerra porque ésta se nutre de la incapacidad de los territorios y poblados para participar en el desarrollo, así como en el sistema político nacional. Los mapas de la extensión del narcotráfico y la insurgencia parecen confirmar esta correlación entre precariedad del Estado y del mercado capitalista regulado, e imperios de todas las fuerzas políticas y económicas ilegales. Sólo que, con el tiempo, las fuerzas irregulares

<sup>32</sup> Movimiento 19 de abril (M-19), Quintín Lame, Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Ejército Popular de Liberación (EPL) y una fracción del Ejército de Liberación Nacional (ELN).

<sup>33</sup> Según datos del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, en el período 1988-2001, los grupos armados ilegales asesinaron a 70 candidatos a las alcaldías, 92 candidatos a concejos municipales y 14 candidatos a otros cargos públicos. El año 1992 fue el más crítico, pues asesinaron a 57 candidatos y secuestraron a 100; 369 se retiraron de la contienda electoral por la presión de los actores armados ilegales.

Expansión Cultivos de Coca 1992-2001 (Total Nacional)

1992	2001	Crecimiento %
37,500 Hectáreas	144,807 Hectáreas	286%

Concentración Cultivos de Coca por Regiones 2001

Orinoquía y Amazonía *	Pacífico	Andina	Caribe
78,6%	8,3%	7,6%	5,5%

\* El cultivo, procesamiento y comercialización de la coca se ha convertido en el principal soporte económico de esta región, principalmente en los departamentos de Guaviare, Caqueta, Putumayo, Meta y Vichada. En estas zonas generalmente confluyen conflictos sociales (Marginalidad y pobreza), políticos (Conflicto armado), y económicos (crisis en los mercados). Además en esta región se encuentran las mayores reservas forestales, grandes recursos hidrográficos y la mayor producción de petróleo del país.

Fuente: Datos del proyecto SIMCI, Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos. Cálculos de Daniel Cuéllar.

no se reproducen únicamente en los márgenes territoriales sino que penetran la legalidad capitalista y el sistema político representativo local y nacional, hasta el punto de aspirar a fundar órdenes alternos en todo el país.

Por pensar de tal manera, líderes políticos y gremiales apoyaron en la década de los ochenta el inicio de un proceso radical de descentralización como medio para extender la presencia del Estado en todo el territorio. El objetivo: difuminar el sistema político, las contiendas entre partidos, canalizar las demandas y organizaciones sociales dentro de mecanismos, rutinas e instancias burocráticas y propiciar la creación de empresas conexas al desarrollo del Estado.

Descentralizar para la paz, pero centralizar para la guerra. El ejercicio de gobierno ha chocado de manera permanente contra las competencias cedidas a los gobiernos locales, siempre y cuando el presidente y las fuerzas militares consideren que las competencias y los recursos transferidos son usados por los enemigos armados del sistema con el fin de subvertirlo<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> El presidente Virgilio Barco estrenó la figura de la elección de alcaldes y propuso infructuosamente reemplazar alcaldes electos por militares allí en donde el orden público estuviera subvertido. El Procurador General de la Nación Carlos Gustavo Arrieta, del gobierno de Cesar Gaviria, propuso suspender la elección de alcaldes en poco más de la mitad de los municipios, entre otras razones por la confrontación armada que colonizaba a los gobiernos locales. El presidente Cesar Gaviria creó las “zonas especiales de orden público” en las que sometió la autoridad local a la estrategia presidencial y de las fuerzas armadas. El presidente Álvaro Uribe Vélez creó las “zonas de rehabilitación”, en las que el



Parcial ha sido entonces el logro de una mayor legitimidad e institucionalización de los conflictos por el sistema político descentralizado, que intenta canalizar todo el descontento popular a través de la malla institucional expandida, pero debe suspender las autonomías relativas cedidas a causa de la confrontación armada. Al mismo tiempo, las fuerzas insurrectas intentan ampliar su dominio sobre la población y sus territorios usando la elección de alcaldes y la apropiación de las funciones y recursos descentralizados.

El margen de acción abierto a la actividad política local es tan amplio que cambió el comportamiento de la guerrilla hacia los gobiernos territoriales y las elecciones. La tradicional actitud militante contra todas las instituciones del sistema y el llamado a la abstención electoral se trocaron hacia el uso selectivo de los recursos y políticas estatales entre sus bases sociales; además, se volcó a la intermediación de los contratos públicos mediante el cobro de un impuesto de guerra a contratistas y administraciones locales.

La forma de organización estatal del Estado -centralizado o descentralizado- no es entonces argumento suficiente para explicar la existencia de la subversión. Cualquiera que sea la ponderación de los argumentos cabe recordar la persistencia de lo para-institucional en la historia de Colombia, en particular no basta la presencia del Estado, partidos políticos, organizaciones sociales, empresas legales e instituciones formales para que desaparezca el recurso a la privatización de los activos estatales mediante el clientelismo, así como el uso de la fuerza y la violencia en los conflictos políticos.

#### *Los ajustes administrativos incompletos (1986-1990)*

A nombre de la descentralización, en la década de los setenta avanzó la regionalización de políticas e instituciones, mientras que en el ochenta se emprendió una estrategia claramente municipalista, que no se superpone a la geografía institucional regional precedente, sino que la abandona. El municipio es el receptor final de los recursos cedidos, de las funciones básicas de educación y salud transferidas, el ámbito donde primero se establece la elección popular de mandatarios y en su administración se incentiva la participación ciudadana y comunitaria.

Ministerios, instancias administrativas centrales, departamentos y organizaciones técnicas regionales cambian para adaptarse a la descentralización municipalista. Los ministerios sectoriales pierden recursos y desmontan la

---

nivel central de gobierno ejerce un control directo de la población y las institucionales locales siguiendo un mandato único de confrontación armada con la insurgencia.

capacidad de ejecución directa de programas en favor de las entidades territoriales; mantienen sí, la potestad de fijar las políticas y condicionar los modelos de gestión municipal de las funciones descentralizadas. Los órganos administrativos nacionales diseñan estrategias de asistencia y fortalecimiento institucional de unas localidades que un siglo de centralismo sumió en la precariedad, no sólo de medios económicos, sino de instituciones, rutinas y élites técnicas; además, se comportan como secretaría técnica del congreso presentando leyes, decretos reglamentarios y un enorme arsenal de condicionantes al ejercicio de competencias y recursos descentralizados. Se proclama a los departamentos como articuladores entre la nación y los municipios, que deben apoyar la prestación de servicios, la planeación local, la formulación de proyectos y sistemas de información y evaluación.

Se crea una nueva cartografía funcional, a la nación le corresponde trazar las políticas, dotar de recursos al sistema, controlar y evaluar; a los departamentos, la articulación entre el nivel superior e inferior de la administración pública; a los municipios, la prestación de los servicios básicos de política social<sup>35</sup>.

La realidad funcional es más compleja (González 1997), cada reforma sectorial trae su modelo de descentralización, es decir, un reparto particular de funciones y recursos entre la nación, los departamentos, los municipios y las instancias técnicas nacionales y regionales. El modelo de salud acude en mayor medida a los municipios, el de educación a los departamentos y el del sector agropecuario a una tutoría central que poco margen deja a lo local. El pluralismo institucional y normativo resulta de las transacciones entre intereses sociales y políticos en cada sector. La debilidad de las organizaciones gremiales de los trabajadores de la salud y la dispersión de la representatividad facilitan la municipalización. En cambio, el poderoso gremio de los maestros se resiste a una descentralización que amenaza con pulverizar al sindicato, y logra mantener competencias nacionales y departamentales. En el sector rural, los actores principales son los gremios privados que no encuentran particular ventaja en municipalizar funciones e instituciones que amenazarían con volver más permeable la política y los subsidios a las presiones campesinas más que a las gremiales. En cambio, la asistencia técnica a los pequeños campesinos es descentralizada hacia los municipios en los que se abre dicha función, de tradición estatal, a consultoras y empresas privadas.

<sup>35</sup> El municipio ha sido el destino final de la descentralización en Colombia: Los municipios pasaron de administrar el 30% de las transferencias en educación en 2001 al 46% en 2003, y en el sector salud, del 42% en 2001 al 69% en 2003.

*La reforma constitucional de 1991*

En la historia colombiana las nuevas constituciones fueron redactadas por los ganadores de las guerras o por los bandos que pactaron la paz (Valencia 1987). La carta política de 1991 no fue una excepción. No había otra victoria que celebrar que la dejación de las armas por el grupo guerrillero M-19, ni el más antiguo, ni el más radical, ni tampoco el más fuerte de los ejércitos irregulares en armas, pero sí el de acciones más vistosas, el de mayor composición urbana y el más sensible a los cambios en la agenda política mundial signada por el derrumbe de los países comunistas, la apertura económica, la derrota del gobierno revolucionario “sandinista” en Nicaragua y los pactos de paz en América Central. El Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), un pequeño grupo de presencia e impacto regional en la costa Atlántica, también participó en la asamblea constituyente.

El acto constituyente fue menos y más que un pacto de paz. Menos, porque los movimientos insurgentes más antiguos, radicales y poderosos no participaron, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Más, porque el cerrojo de la representación nacional del binomio bipartidista liberal-conservador se quebró al fin después de 140 años caracterizados por su enfrentamiento o su cohabitación exclusiva. Si derrota y muerte alguna celebró la reforma constituyente de 1991 fue la del Frente Nacional. La disidencia contra los partidos históricos colombianos ganó al fin un lugar en la historia y, por primera vez, las organizaciones religiosas lograron representación política, así como los indios y los negros raizales del archipiélago de San Andrés.

## Representación en la Asamblea Nacional Constituyente, 1991

Partido o Movimiento Político	Escaños	Porcentaje
Liberales	25	35,70
Conservadores	20	28,57
M-19	19	27,14
Unión Patriótica UP	2	2,85
Indígenas	2	2,85
Evangelistas	2	2,85
Total	70	100,00

Fuente: "Las elecciones en Colombia: siglo XX", *Revista Credencial Historia* 50 (1994).

El reformismo constitucional de comienzos de los noventa permitió entonces la apertura institucional y la visibilidad de una pluralidad de representaciones políticas, étnicas, religiosas y territoriales que se fraguaron un camino para salir a flote. Con no menos fuerza se elevaron a principio constitucional aspectos claves de la hegemonía neoliberal: el principio económico monetarista bajo la guarda del Banco de la República, al que se libró de la presión directa de los gremios económicos y el congreso de la república. También, se proclamó la privatización de los prestadores de funciones públicas y se autorizó al presidente para impulsar acuerdos internacionales de integración.

La estructura descentralizada está atravesada por las dos principales fuerzas constitucionales, las que exigían liberalización política y las que reclamaban liberalización económica, ambas con la certeza de poder utilizar para sus fines las puertas del poder local. En este escenario, la carta política dio al Estado la característica de ser unitario y descentralizado, demostrando con esto la voluntad de dar mayor representación a todas las regiones, clases sociales, grupos políticos y étnicos en los asuntos nacionales y particulares. A la vez, la descentralización era el camino expedito para lograr la eficiencia y la eficacia del gasto incentivando la competencia por los recursos. También era escenario propicio para convocar al sector privado como prestador de servicios públicos.

Se puede decir que la descentralización alcanzó su cenit simbólico en la nueva constitución: define la organización estatal y es una pedagogía democrática que proclama la reconciliación, la inclusión y la participación como antídotos contra décadas de exclusión y elitismo; a la vez, es parte de la construcción de instituciones más permeables a las reglas del mercado, la competencia, la eficiencia financiera y la rentabilidad social de los negocios. Pareciera entonces que las fuerzas con mayor poder para sacudir el viejo andamiaje coincidieron en un acuerdo contra las formas de organización centralizadas del Estado, la administración, los presupuestos y el sistema político.

Muchos fueron los intereses que concurrieron a proclamar el nuevo principio de la estructura estatal. No sorprende entonces que no lograran acuerdos sobre los detalles de la arquitectura descentralizada. Un resultado inesperado: el pluralismo del ordenamiento territorial. De tres niveles a seis: además de la nación, el departamento y el municipio, se anticipa legalmente la existencia de tres más: provincias, por asociación de municipios contiguos; regiones, por asociación de departamentos contiguos, y entidades territoriales indígenas. Después de 14 años de firmada la nueva carta política ninguna de las nuevas entidades territoriales existe. Una razón poderosa explica la postergación del nuevo mapa político, administrativo y fiscal. No se ha expedido

una ley orgánica de ordenamiento territorial que establezca las condiciones para crear las nuevas entidades territoriales. Más de una docena de propuestas de reglamentación revela en similar número de años, no una falta de interés en el rediseño institucional, sino un inacabado proceso de negociación. Políticamente, mucho está en juego: el conglomerado territorial en el que se elegirían mandatarios provinciales y regionales, el reparto de rentas entre niveles del Estado y el lugar de mando sobre las instituciones y la administración pública. Hasta aquí los márgenes del reparto de poderes señalados por la ley. Para todos es claro que las nuevas entidades territoriales serían más representativas que las existentes; por tanto, estaría en juego un botín más grande, presumiblemente competencias del Estado central aún no descentralizadas.

No se construye todavía una mayoría política, social y económica suficiente que case sus intereses estratégicos en un nuevo diseño específico del mapa de los aparatos del Estado y sus potestades; por eso, lo que la constituyente de 1991 abrió como posibilidad es hoy todavía potencia institucional en estado de latencia. Sin embargo, poderosas fuerzas desbordan la geografía de los aparatos existentes y dan cuenta del movimiento de capas tectónicas a la espera de la fisura por la que puedan emerger y modificar el mapa institucional y político, y el de la economía pública del país.

El pensamiento formal y positivista cree que unos hacen las leyes, en un acto o una sucesión de actos, por imposición o transacción y, después, otros la aplican, presentándose, en el lapso y el extendido, desviaciones a la voluntad de la ley. Informar a los desinformados, capacitar a los discapacitados, premiar y castigar, tal es la pedagogía invariable de los que así piensan ajustar lo actuado a lo dicho, la realidad a la ley, la vida a la norma. Pretensión tan inútil como repetida; después de todo no la recrea el capricho burocrático que la acomete, sino que es regla misma de disciplina de todo poder. Aun en la dictadura toda ley considera el torbellino social sobre el que actúa, transa entre objetivos contrarios y un abanico de instrumentos con potencialidades tan diversas como limitadas. El pluralismo de los sentidos es canalizado por toda ley, máxime cuando los paquetes normativos se apilan en el tiempo sobre materias conexas. El resultado: un berenjenal de prioridades incompletas, contradictorias, abiertas a interpretación, propicias a la disputa jurídica y el pleito político por los sentidos de la ley. Por más que se legisle sobre algo, la ley no puede absorber todos los sentidos que la producen y que expresa; más aun, parece que cuanto mayor sea el activismo normativo, más se abre el campo a las interpretaciones jurídicas y a la disputa política, frustrando la intención de encerrar la incertidumbre y disciplinar las contiendas dentro de predecibles barrotos normados.

Así las cosas, cada ley que desarrolla un artículo constitucional expresa un balance circunstancial de intereses y estrategias, los decretos reglamentarios de las leyes no hacen otra cosa que proseguir la batalla de intereses por medios normativos, esperando comunicaciones, programas, ordenanzas y acuerdos que interpreten de manera particular los decretos que forzaron las leyes provenientes del pozo de los artículos constitucionales. La constitución es un oráculo como cualquier otro, atravesado por mensajes ambivalentes, susceptibles de interpretación, pero autoridad a la que todos acuden obligados para legitimar un sentido en disputa.

### *Las reformas bajo gobiernos abiertamente neoliberales*

El neoliberalismo es una práctica vergonzante de la que nadie se reclama, así que si nos atenemos a las justificaciones de los mandatarios y la tecnocracia, el neoliberalismo nunca ha tenido representante alguno en las altas esferas del poder estatal colombiano. Pero la suspicacia popular reconoce al gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994) como digno y radical representante de quienes legislaron para transferir poder, activos, funciones y legitimidad del Estado al mercado, es decir, de las principales empresas y grupos económicos.

El gobierno de aquella época gozó de una circunstancia excepcional, no padeció prácticamente casi ningún contrapoder. Durante la convocatoria y la campaña electoral para conformar la asamblea constituyente, el congreso y el país estuvieron en vilo, poco preocupados por los asuntos de gobierno. Mientras sesionó la constituyente, seis meses, el congreso estuvo en receso. Después, se instaló una Comisión Legislativa, popularmente llamada “congresito”, órgano que respetó el balance de representación de la asamblea constituyente, y que se encargó de la transición al nuevo sistema y aprobó una treintena de normas, pero tampoco ejerció contra-poder administrativo, legislativo o ejecutivo, ni contención política alguna al “revolcón” neoliberal.<sup>36</sup>

La suspensión del sistema político, sus arreglos normativos y pactos intrincados permitió apretar el paso por la senda neoliberal. Las leyes y decretos reglamentarios de la descentralización indicaron sin ambigüedad esa dirección. La ley que descentralizó los servicios públicos (Ley 142 de 1994) se convirtió en una regulación de la privatización del sector. La reforma a la seguridad social (Ley 100 de 1993) extendió el mercado de las pensiones y de los negocios en salud al sector privado. Incluso los subsidios de salud para los pobres se convirtieron en una excelente oportunidad para que capturarán

<sup>36</sup> Los reformadores de la época hacían gala de pertenecer al “gobierno del revolcón”.

rentas empresas creadas para la ocasión como intermediarias entre los fondos estatales y los hospitales. Por último, la supervivencia de los hospitales públicos se vio comprometida por la extracción de los recursos necesarios para su funcionamiento, trocados por una bolsa sometida a la competencia. Los recursos con los que se financian las empresas estatales recibieron el nombre de “subsidios a la oferta” y, por lo tanto, en la lógica de los “fundamentalistas de mercado”<sup>37</sup>, reflejan una competencia desleal con las empresas privadas que no reciben subsidios, es decir, que por su carácter privado no tienen un presupuesto de origen público. Los recursos para el sector ahora se llaman “subsidios a la demanda” con lo que se financia a los pobres para que escojan libremente entre prestadores estatales y privados.

Prestadores de servicios de salud, 1918-2005<sup>1</sup>

Naturaleza jurídica	1918-1949	1950-1974	1975-1993	1994-2005	1918-2005
Privada con ánimo de lucro	8	38	703	2408	3157
Privada sin ánimo de lucro	46	363	447	679	1535
Pública	46	40	372	2948	3406
Mixta	0	0	4	14	18
Sin definir	0	0	1	18	19
No registraron	0	0	1	1	2
Total	100	441	1528	6068	8137

<sup>1</sup> Incluye hospitales y prestadores de servicios de asistencia hospitalaria como laboratorios clínicos e imágenes diagnósticas y demás.

Fuente: Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud, junio de 2005.

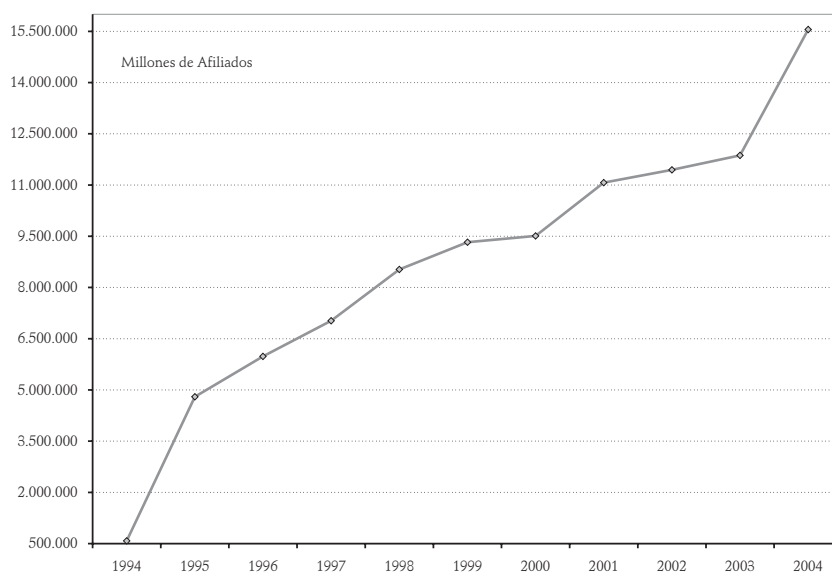
Cálculos: Universidad Nacional de Colombia, CID, Grupo de Protección Social, Sandra Guerrero y Bibiana Quiroga, 2005.

Como pocas, la reforma a la seguridad social fue objeto de intrincadas negociaciones (Jaramillo 1994): sindicatos, gremios, políticos, representantes territoriales, trabajadores de la salud, asociaciones médicas, técnicos de diversas escuelas, todos llegaron a la discusión en el parlamento. Especialistas internacionales trajeron a colación experiencias para contrastar opciones y posibilidades. En un principio, la ortodoxia neoliberal en el gobierno sólo

<sup>37</sup> Término utilizado por el premio Nobel de economía Joseph E. Stiglitz (2002).

mostró interés por crear un mercado privado que manejara las pensiones de los trabajadores, después, manifestada la voluntad del congreso por discutir una reforma general a la seguridad social, es decir, a las pensiones y la salud, el gobierno propuso entregar “vouchers” a los pobres para que accedieran a servicios de salud. Así no habría que financiar hospitales públicos, que competirían en igualdad de condiciones con los privados por la atención de trabajadores con capacidad de pago y de los pobres subsidiados. Mejor aun, el sector privado debería manejar el mercado de los subsidios y cobrar una tarifa de intermediación financiera por su labor de “agencia”, es decir, de intermediario, tramitador y manejador del mercado de los pobres asistidos.

**Número de afiliados al régimen subsidiado de salud, 1994-2004**



Fuente: Ministerio de Protección Social

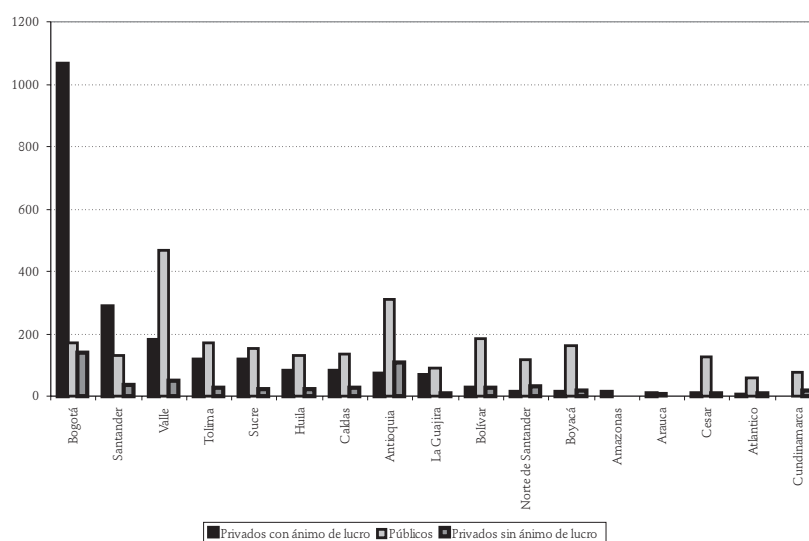
Otra corriente social y política logró sentar el principio del “derecho a la salud” de los pobres a través del aseguramiento<sup>38</sup>, así fuera representado en un subsidio monetario. Una fracción política importante del congreso se levantó en defensa del sector estatal y logró garantizar la contratación de al

<sup>38</sup> Según el CID, en el régimen subsidiado aún quedaba por fuera del sistema de salud el 38,2% de los colombianos en 2003, en la zona rural la proporción es más alta: 48,3%.



menos el 50% (años más tarde el 60%) de los contratos de prestación de servicios a los pobres con la red de atención pública en salud. Los defensores de los poderes locales hicieron valer el manejo de los contratos de aseguramiento con las alcaldías donde la salud estuviera descentralizada y con las gobernaciones en caso alterno.

**Oferta de servicios de salud, 1994-2005**



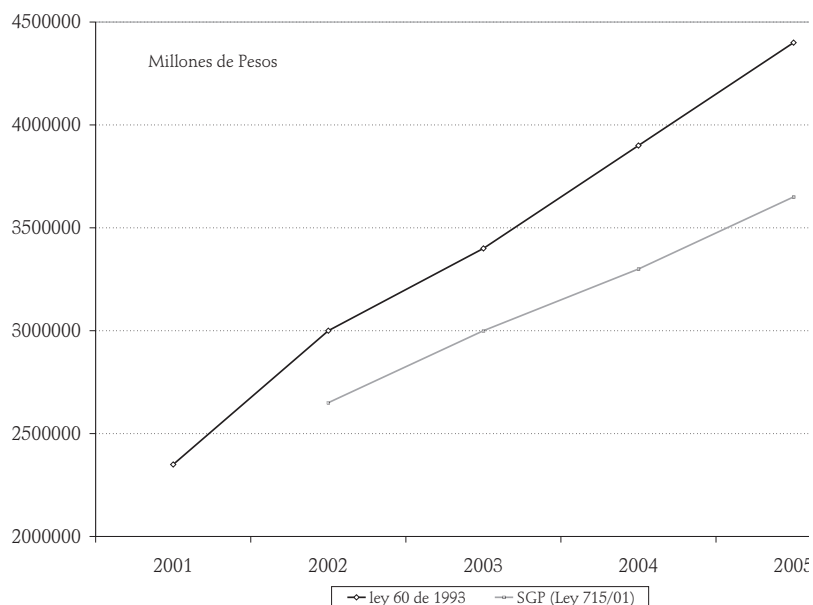
Fuente: Centro de Investigaciones para el Desarrollo - Grupo de Protección Social

Al final de cuentas, la reforma expresó múltiples principios, racionalidades e intereses. Los neoliberales abrieron al sector privado el gran negocio de las pensiones<sup>39</sup>, el manejo de los subsidios de salud para los pobres<sup>40</sup> y un vasto campo para la creación de empresas prestadoras de servicios del plan obligatorio de salud (POS). Los defensores del “Estado social de derecho” y los

<sup>39</sup> En julio de 2003, el portafolio de las AFP ascendía a 18,4 billones de pesos; en febrero de 2005, a 24,4 billones de pesos. El mercado de pensiones está monopolizado por seis entidades. Porvenir y Protección concentran el 51% de los recursos captados por el conjunto de las Administradoras de Fondos de Pensiones AFP. Horizonte controla el 18%, Colfondos el 16%, Santander el 12% y Skandia el 3% (Rodríguez 2005).

<sup>40</sup> Los recursos del Régimen Subsidiado en Salud ascendían a 2.5 billones de pesos en 2004, como parte de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) que en total sumaban 11,1 billones de pesos en 2004.

### Ahorro fiscal y pérdida de recursos para salud



Fuente: Óscar Rodríguez Salazar (2005).

trabajadores de la salud del sector público mantuvieron una cuota importante del negocio del aseguramiento que evitó el colapso inmediato de los hospitales públicos, como era la intención de los técnico-políticos neoliberales. Por otra parte, los poderes locales lograron hacerse a la decisión discrecional de la adjudicación de contratos, sometidos, claro está, a unos requisitos técnicos de acreditación de los jugadores del mercado.

#### *Los gobiernos de la recentralización (1994- 2004)*

Poco hizo el gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) en materia de descentralización, pues desde antes de su posesión la campaña presidencial fue acusada de recibir dineros del narcotráfico. A la defensa de los cargos judiciales se consagró con total empeño el presidente, sin emprender ninguna reforma importante en cualquier sentido. Sin embargo, cabe señalar que en épocas pasadas la crisis de la figura presidencial habría significado también la de los gobernadores y alcaldes, mientras que en la nueva situación la legitimidad de cada cual proviene de una elección particular. También hay que

recordar la temprana defensa del gobierno por la federación de alcaldes, que apreciaba el juego que el programa presidencial de lucha contra la pobreza otorgaba a los mandatarios locales<sup>41</sup>. Por último, las encuestas de opinión nunca demeritaron el apoyo al presidente en los sectores populares y en provincia, en comparación con el alto rechazo de las clases altas y la capital de la República. La distribución de fuerzas reflejaba, independientemente del problema del narcotráfico, transformaciones importantes acometidas por el proceso de descentralización: una voz propia de los mandatarios territoriales sobre temas netamente nacionales a partir de un cálculo político de los intereses locales, una defensa ciudadana del gasto público descentralizado con destino a los sectores populares y la adhesión a un vago modelo de intervención del sector público contra la arremetida neoliberal<sup>42</sup>.

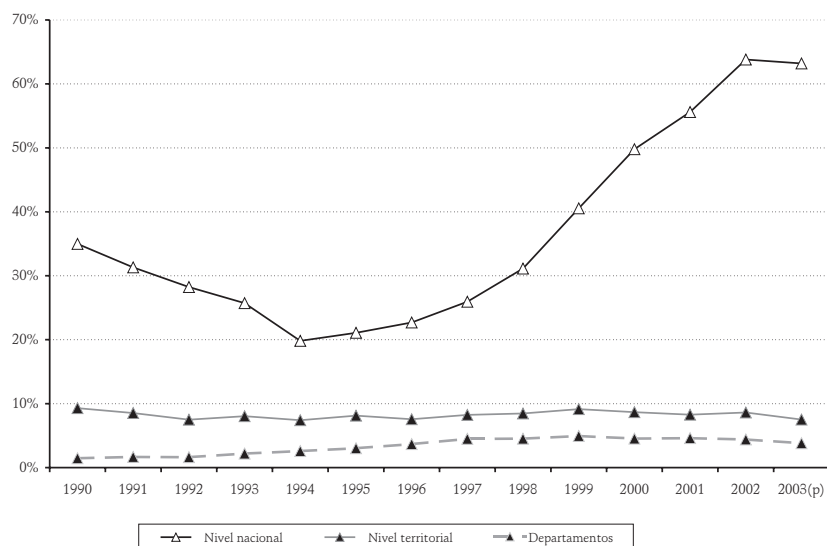
La élite que maneja la política económica manifestó su preocupación por la eficiencia del gasto público descentralizado y, en particular, por el aumento de las transferencias atadas al crecimiento económico general. El Estado requería mayores recursos para pagar la deuda y la inversión pública y cada esfuerzo nacional debía compartirse por mitades con los gobiernos locales. Las voces que denunciaron la incidencia de las transferencias en el déficit y en la presión fiscal nacional produjeron un eco cada vez mayor. El ajuste de las entidades territoriales empezó en 1997 con el control a la capacidad de endeudamiento local y convenios de desempeño que condicionaron los créditos de las entidades territoriales a planes de ajuste similares a los que el gobierno nacional pacta con el Fondo Monetario Internacional.

En el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), esas alarmas condujeron a un acuerdo político en las altas esferas del Estado, en particular, en las que manejan las instituciones encargadas del equilibrio macroeconómico. Había que atajar el crecimiento de las transferencias, congelarlas, desprender futuros crecimientos económicos de mayores transferencias y presionar más a los gobiernos locales para que financiaran las funciones descentralizadas con esfuerzos propios. En 1999 y 2000 se expiden leyes de saneamiento fiscal de las entidades territoriales mediante las cuales los acreedores financieros de las administraciones locales entran a manejar los recursos transferidos bajo la vigilancia del Ministerio de Hacienda y se obligan recortes a los gastos de

<sup>41</sup> La red de solidaridad instaló mesas departamentales y municipales de concertación de las inversiones de 14 programas de atención a los pobres. A las mesas asistían los mandatarios locales, quienes las presidían, las instituciones del orden nacional que ejecutaban los programas y la población local en general.

<sup>42</sup> El imaginario popular asimiló a los enemigos del presidente con los intereses norteamericanos y con los neoliberales, y a los amigos del presidente con los defensores de los intereses nacionales y las funciones del Estado en la defensa del gasto público social.

**Deuda pública total, niveles del Estado, 1990-2003  
(Porcentaje del PIB)**



Fuente: CID, Universidad Nacional.

los gobiernos locales. En el 2001 se congela el paquete de transferencias por ocho años al desprender su bolsa del crecimiento de los ingresos corrientes de la nación. Se cambia la lógica de las transferencias so pretexto de garantizar un aumento de la cobertura de los servicios descentralizados.

Al final del camino las entidades territoriales se encuentran “exitosamente saneadas”, es decir, sin deudas que no puedan pagar y con capacidad para generar ahorros entre gastos e ingresos propios<sup>43</sup>. Los gobiernos locales han contribuido así a honrar el acuerdo con el FMI que no pactaron y que obliga a reducir un déficit fiscal nacional que no crearon (Cabrera 2003).

El saneamiento fiscal bajo vigilancia fue el medio para inducir importantes modificaciones en las relaciones de poder. Por una parte, la pérdida de la

<sup>43</sup> Los municipios (incluida Bogotá) cerraron la vigencia 2002 con un déficit total equivalente al 0,2% del PIB, inferior al de la vigencia 2000, donde alcanzó el 0,7% del PIB. Las medidas de ajuste fiscal llevaron a que en 2002 los municipios registraran un ahorro corriente de 0,7% del PIB, un aumento cercano a los \$935 mil millones en términos reales frente a la vigencia 2000, en la que fue del 0,3% del PIB. A su vez, los municipios excluida Bogotá, aumentaron sus rentas tributarias en un 13,5% en 2002, en comparación con el año 2000, lo que evidencia el esfuerzo tributario.

## Saneamiento Fiscal (Resultados Fiscales), Municipios y Departamentos, 2000-2004

	Municipios			Departamentos		
	% PIB		Variación real	% PIB		Variación real
	2000	2004	2004/2000	2000	2004	2004/2000
Ingresos tributarios	1,6	2,0	23,0	0,91	1,1	20,9
Ahorro corriente <sup>1</sup>	0,3	0,4	438,5	0,24	0,29	20,8
Superávit total <sup>2</sup>	-0,7	-0,1	-83,8	0,01	0,17	1600,0

<sup>1</sup> Ingresos corrientes - Gastos corrientes.

<sup>2</sup> Déficit o ahorro corriente + Ingresos de capital - Gastos de capital (Inversión).

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Grupo Análisis y Seguimiento a Finanzas Territoriales.

autonomía local en el manejo de los recursos transferidos, poder que fue cedido, con el apoyo de varias leyes, al sector financiero y la alta tecnocracia del ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por otra, un intenso proceso de traslado de propiedad y activos de las empresas municipales y departamentales al sector privado, generalmente a “buen” precio, es decir, inferior a su valor real. En tercer lugar, un aumento de la presión fiscal y de las tarifas de los contribuyentes locales y consumidores de servicios para que financien el “costo real” de la administración y las empresas de servicios. En cuarto lugar, una desmejora de los ingresos de los trabajadores públicos y una reducción del empleo público local en las áreas intervenidas.

El gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2005) perpetúa esa tendencia, en particular, los contenidos sociales de las reformas. En un sentido general, el “Estado comunitario”<sup>44</sup> pretende crear unas instituciones que realicen de manera permanente el ideario del ajuste a la descentralización acometido con el cambio del siglo. Un Estado de tamaño pequeño y bajo costo en el área social, los servicios y las empresas públicas, un gran traslado de propiedad estatal al sector privado, con poder para decidir y administrar cuantiosos recursos de origen público y políticas estatales.

En ese sentido e independientemente de que la reforma a la seguridad social de este gobierno sea adoptada, pasará a la historia de la descentralización por su propuesta de centralizar las decisiones de giro de recursos a los intermediarios financieros de los seguros de salud para pobres. De tal manera, birla el control y, por tanto, el poder construido por los gobiernos locales en el manejo de tales

<sup>44</sup> Nombre que el presidente Uribe dio a su Plan de Desarrollo.

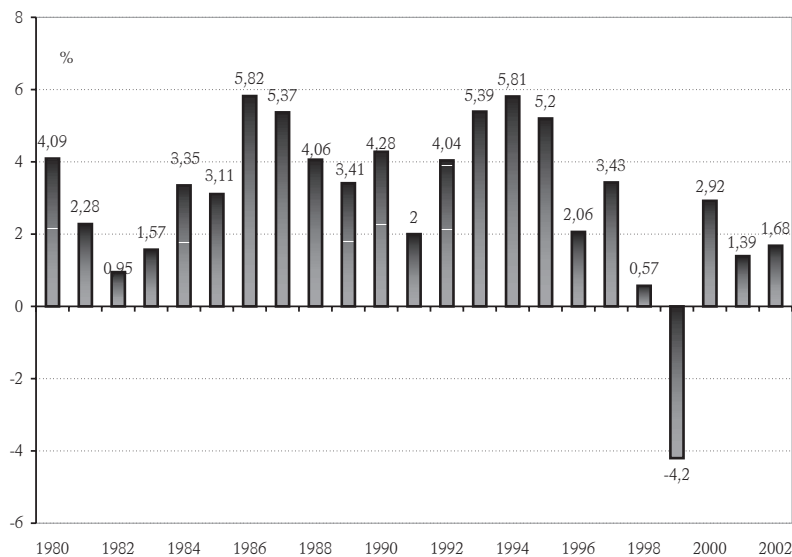
facultades, a la vez que favorece los intereses del sector financiero y fortalece el poder de la tecnocracia central sobre la descentralización. Se trata, en este como en muchos otros casos, de una “descentralización hacia el mercado” a la vez que se debilitan los poderes políticos y sociales de la “descentralización sectorial y territorial” acometida hasta entonces.

### *El giro del péndulo*

La historia de las formas de organización del Estado colombiano recorre ondas largas y cortas. El giro descentralizador de comienzos de los ochenta parece agotarse a finales de los noventa y comienzos de siglo. Cuatro factores confluyen para alimentar el revés de la tendencia. El crecimiento económico de los ochenta se convirtió en grave crisis económica a finales de los noventa. El tamaño de la torta se redujo, el déficit fiscal creció, los nuevos créditos se destinaron a pagar cuentas viejas, así que el Estado atacó las cuantiosas transferencias para disminuir el gasto, aumentar el ahorro y pagar la deuda.

A pesar de la descentralización, el tamaño del nivel central del Estado no sólo siguió creciendo, sino que lo hizo de manera vertiginosa desde comienzos de los noventa, sin comparación con ningún otro momento de la historia

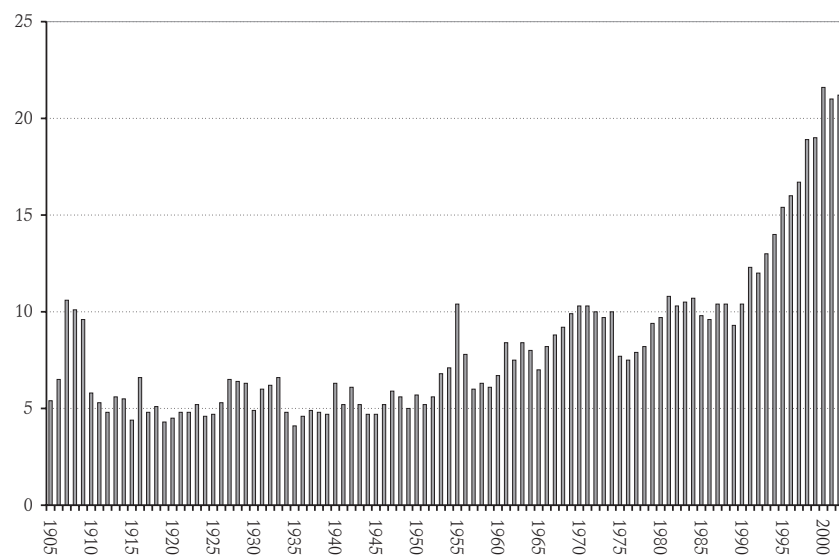
**Crecimiento económico, 1980-2004**



Fuente: Banco de la República.

nacional. Sólo puede existir una razón política de peso. La múltiple representación de intereses políticos, sociales y territoriales que llegó a la asamblea constituyente logró consignar sus demandas y traducirlas en gastos crecientes, cada una se agregó a la otra y nadie cedió en el costo económico de sus pretensiones, porque no hubo “negociación entre intereses”, sino “sumatoria de reclamos”.

**Evolución del tamaño del GNC, 1905-2002  
(Porcentaje del PIB)**



Fuente: Junguito y Rincón (2004).

En segundo lugar, si bien en la estructura y las reglas de la descentralización aparece la mano de los estrategas neoliberales, no todos los gobiernos locales se han sometido a la racionalidad inducida. El fortalecimiento relativo de la legitimidad de los mandatarios seccionales genera un espectro de opciones de manejo de asuntos públicos, no siempre compatibles con las expectativas de la tecnocracia central. Las medidas de recentralización buscan debilitar los márgenes de autonomía local en los modelos de gestión pública, por ejemplo, en el manejo de la salud, los servicios públicos domiciliarios, los recursos naturales, el transporte, la lucha contra la pobreza, la promoción del desarrollo y la competitividad. La orientación general de los recentralistas es debilitar el poder de regulación territorial sobre el mercado para fortalecer

una “descentralización hacia las empresas”, es decir, debilitar la rectoría pública territorial y fortalecer la rectoría abstracta del mercado y concreta de las empresas privadas.

En tercer lugar, si a mediados de los ochenta la clase dirigente validó la existencia de la insurgencia y entró en un proceso tormentoso de negociaciones con las guerrillas, logrando la desmovilización de cinco grupos en una década; a finales de los noventa se levantó la zona de distensión otorgada a la guerrilla de las FARC. Cerrada quedó la pretensión de superar el conflicto armado mediante un diálogo que condujera a una negociación de la más generosa agenda económica, política e institucional jamás planeada en una negociación política. En el nuevo siglo, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, declara “terrorista” la guerrilla y niega la existencia del conflicto armado. Todos los espacios de diálogo se cierran, se reduce el margen de maniobra que los gobiernos locales tuvieron en la fase de negociación<sup>45</sup> e incluso se ponen bajo sospecha cuantiosos recursos transferidos por concepto de regalías, el aseguramiento en salud y el manejo de otras cuentas y funciones descentralizadas.

En cuarto lugar, la gran negociación del mercado único de América (ALCA) entró en crisis y Estados Unidos privilegió la estrategia de negociar acuerdos bilaterales más ventajosos que los que podía lograr con el bloque latinoamericano. En Colombia, el sector que domina la estrategia de integración se volcó con premura hacia un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, acompañado por Perú y Ecuador. En este contexto, el gobierno nacional trata de imponer en las negociaciones una racionalidad general que ignora las agendas, los intereses y las competencias actuales y potenciales de los gobiernos locales de cara a procesos de integración internacional.

Factores económicos, políticos e internacionales confluyen otra vez para ambientar un giro en las formas de organización espacial del Estado. El talante del presidente Uribe es un elemento determinante en la explicación, ya que tiene como estrategia general recortar las autonomías relativas de la rama legislativa y judicial, el Estado social de derecho y los derechos

<sup>45</sup> Por ejemplo, 19 alcaldes del oriente del departamento de Antioquia firmaron un acuerdo con el ELN para “humanizar la guerra”. El gobernador del Valle del Cauca desafió públicamente a la autoridad presidencial al anunciar diálogos con las guerrillas en su departamento, con o sin consentimiento del presidente de la República, también con el propósito de disminuir la intensidad del conflicto armado. Muchos otros alcaldes y gobernadores, así como la iglesia, empresarios, líderes sociales y organizaciones no gubernamentales emprendieron acercamientos, diálogos y pactos con la insurgencia. La intensidad de la apertura de la sociedad a la insurgencia fue tal que se avecinaban diálogos y acuerdos regionales antes del rompimiento de los diálogos entre el gobierno nacional y la guerrilla de las Farc.



ciudadanos reforzados por la carta política constitucional de 1991. En el ambiente de centralización autoritaria del poder pelecha la recentralización.

En escasos veinte años el giro de la descentralización municipalista a la recentralización refleja un cambio importante en el balance de poder entre niveles territoriales, que a su vez manifiesta un vuelco en las relaciones y opciones políticas. Desde la primera mitad de los ochenta, el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales, la transferencia de competencias y la elección directa de los mandatarios locales corresponden a la irrupción vistosa de una fuerza que se incubó durante décadas. La asamblea constituyente de 1991 construyó un “pacto federativo” dentro de un Estado unitario. Mediante este pacto, el crecimiento general de la economía –expresado en los ingresos corrientes de la nación<sup>46</sup>– se repartió por mitades para financiar el desarrollo de las funciones estatales en el nivel central y en las entidades territoriales [...] bajo la orientación y la tutela de órganos técnicos nacionales y las leyes del parlamento. A la vuelta de nuevo milenio, el congreso decide “congelar el pacto” por ocho años, para crear un “espacio fiscal” y resolver la crisis fiscal del nivel central del Estado, lo que es aprovechado por “las fuerzas políticas del orden” que acometen un recorte del poder político local.

De la misma manera como las normas y las instituciones son el resultado de conflictos convulsos, las reglas y las estructuras materializadas del poder moldean los intereses, transforman las representaciones, canalizan los ímpetus. En sentido estricto, las instituciones sólo reconocen a los interlocutores que se adaptan a sus pliegues, se mueven por sus surcos, manejan sus tiempos y agendas. Y, al hacerlo, las instituciones crean a la sociedad. Es por eso que la lucha por el Estado, sus prerrogativas y sus formas de organización espacial es todavía tan importante, moldea las clases sociales, los partidos políticos, los gremios y el mundo de los negocios. Todo “actor” relevante ha ajustado su traje, recreado su ámbito de intervención y moldeado nuevos intereses.

Los cívicos de los setenta y ochenta han desaparecido como subjetividad impetuosa, fundiéndose en la maraña estatal a través de múltiples intersticios, programas, proyectos y prolongaciones institucionales en la sociedad. El sujeto cívico desapareció por absorción; su impronta está en toda la nueva estructura, en toda nueva política. La clase obrera se pulveriza en cada privatización, en cada aparato que se descentraliza; pero se recrea en número y fuerza con el crecimiento de los aparatos del Estado local. Para inocular

<sup>46</sup> Los ingresos corrientes de la nación están compuestos por los ingresos tributarios y no tributarios. Se excluyen los rendimientos financieros de las empresas, con lo cual el Estado central se queda con los recursos producidos por las grandes empresas del país.

las reglas del mercado en el Estado, los neoliberales apostaron por la descentralización territorial, después sectorial y ahora directamente hacia el mercado. Siguen intentando diseñar la constelación institucional que al fin produzca la regulación social y la disciplina política por la extensión del mercado. Para los empresarios se abrió el gran mercado de los servicios locales, el crédito a las entidades territoriales, la intermediación de subsidios y políticas; pero el crecimiento total del déficit y de la deuda territorial terminó por deprimir el mercado y cientos de negocios quebraron. Los partidos mayoritarios que aprobaron las nuevas instituciones parecieron no advertir que firmaron su defunción al firmar las leyes de descentralización. Tanto se resisten a morir como larga vida han tenido... y su desenlace parece ser sólo cuestión de tiempo. La nueva izquierda hace camino a través de los gobiernos locales, aprende el arte de gobernar, tan diferente al de la oposición y así se transforma, acomete dolorosas rupturas con la radicalidad, se vuelve “realista”, “técnica” y “pragmática”, aspira a administrar el poder.

### **La descentralización en perspectiva**

#### *Regionalismo y centralismo*

Además de la tendencia hacia un centralismo renovado, otra placa tectónica se mueve en dirección contraria, fricciona la realidad, aunque todavía no acumula la fuerza suficiente, o quizás no encuentra condiciones propicias para emerger dramáticamente y modificar el paisaje institucional colombiano: la región.

La tentación de la escala regional “siempre ha estado allí”, pero en los últimos tiempos, los ímpetus regionalistas causan sacudidas que van haciendo una seguidilla difícil de ignorar. Desde la década de los setenta hasta hoy “la región” corresponde a la intención técnica de buscar un ordenamiento de instituciones que permitan planificar la intervención económica del Estado y lograr economías de escala en la prestación de servicios. Buena parte de las instituciones que se desprendieron del Estado “cepalino” adquirieron en los setenta una organización funcional regional para articular programas, instituciones y contratos. Aún quedan vestigios, aunque el proceso de descentralización municipalista ha puesto a girar a estas dependencias técnicas en torno de las necesidades locales. Las corporaciones autónomas regionales (CAR) fueron el intento de intervención regional más acabado de esa época, cuyas funciones no terminan de ser absorbidas por los departamentos, ni siquiera por los más fuertes, menos aún por los municipios.

Pero no sólo de vestigios vive la región, en la actualidad su expectativa se nutre de varias fuentes. Desde el Estado, la tendencia al reparto regionalizado

de contratos con el sector privado, por ejemplo, en televisión y telefonía celular. Desde el sector privado, porque a imagen y semejanza de la estructura estatal que tendió a regionalizar sus instituciones, las empresas privadas grandes también operan mediante satélites regionales. La confrontación armada es un incentivo muy importante para la regionalización, esta vez de la organización del ejército regular y de los frentes guerrilleros, así como de la ocupación político-militar del territorio por los paramilitares y la compra-apropiación forzada de tierras por el narcotráfico. Todas las fuerzas irregulares necesitan una ocupación expansiva del territorio sin discontinuidades físicas ni rupturas de hegemonía. Es por eso que los irregulares tienden a la apropiación total del territorio, a dominar la circulación de sus gentes, controlar la infraestructura, vigilar las actividades económicas, presionar las clases políticas y colonizar las instituciones.

Este cúmulo de signos –los vestigios de la organización técnica y funcional del Estado, el reparto espacial de los contratos y mercados, la organización de las grandes empresas, la expansión territorial de la guerra y la extensión espacial de las actividades irregulares– impulsa una ocupación institucional, económica y militar con una lógica que rebasa la organización de municipios y departamentos. Sin embargo, no conforma todavía “la región”; es humo y vapor que anuncia posibles emisiones de lava candente. “La región” es un concepto político, una entidad desde la que se construye la representación, los partidos, los gremios, los sindicatos y las organizaciones sociales; una malla de instituciones desde las que se reparten y articulan las políticas sociales, se define un ordenamiento del gasto público, se cobran y manejan impuestos y transferencias. La región es un lugar desde el cual relacionar economía, instituciones y representación.

La visión política de la región quedó formalmente consignada en la reforma constituyente de 1991, por asociación entre departamentos, con mandatario regional, sujeto de transferencias, con capacidad fiscal propia, autonomía administrativa y, por tanto, con instituciones, programas y políticas públicas regionales. El terreno parece marcado, a la espera de ser habitado. Varios signos anuncian a las regiones como entidades políticas, entre los más publicitados: una decena de cumbres de representantes de la región caribe alrededor de la consigna regional; la asociación de 69 alcaldes del Magdalena Medio; el frente de seis gobernadores del sur que formuló un plan de desarrollo, gestionó recursos internacionales a nombre de la región e hizo diplomacia internacional con una propuesta alternativa a la fumigación de cultivos ilícitos; los pactos de las clases políticas y empresariales del antiguo eje cafetero para realizar obras de infraestructura que enmallen la región, hacer inversiones productivas y en ciencia y tecnología. Otras experiencias de agrupamientos políticos supra departamentales se extienden por todo el

territorio nacional, surcan el norte, el sur, el oriente y el occidente colombianos, las regiones ricas y pobres, las ganadoras y las perdedoras con el centralismo... pero aún no conforman una unidad política regional.

Mientras esto ocurra, la constitución de 1991 previó la existencia de regiones administrativas y de planeación (RAP), como instancias de coordinación de instituciones, programas y recursos, a partir de las cuales se pueden asociar departamentos para la prestación de servicios. La coordinación funcional sería la partera de la coordinación política, en otras palabras, la planeación y la administración de recursos y programas entre departamentos sería la escuela de formación y acreditación de la representación política. Sin embargo, tampoco se han creado las regiones prepolíticas. ¿Qué explica esta paradoja? ¿Será que las fuerzas debajo del volcán carecen de arrojo? ¿Por qué la espera? En la historia suelen ser impredecibles los momentos en que ocurren los acontecimientos, o los hechos que hacen que lo inminente y esperado desvíe su curso.

Se puede aventurar una hipótesis. No existe todavía la base económica y la fuerza de representación política regional que obligue a trazar el nuevo mapa del ordenamiento territorial. El centralismo persiste, así como la concentración espacial del poder económico, del mercado y del Estado, de las instituciones públicas y privadas, de la representación gremial y política.

Entre 1970 y 1995, la inversión estatal en las pre-regiones existentes se concentró inercialmente en los bastiones ganadores del siglo del centralismo, es

#### Senado de la República

Concentración de la representación política – Legislaturas 1991-2002

Tres elecciones: 1991, 1994 y 1998

Departamento	Senadores	Poblacional (Censo de 1985)
1. Bogotá	22,0	14,2
2. Antioquia	9,4	13,1
3. Valle	9,4	11,9
4. Atlántico	7,9	4,9
Representación alta (1,2,3,4)	48,7	44,1
Representación media (6 departamentos)	26,1	22,9
Representación baja (11 departamentos)	25,2	24,6
Representación nula (12 departamentos)	0,0	8,4
Total nacional	100,0	100,0

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, DANE, cálculos de Daniel Cuéllar.

## Cámara de Representantes

## Concentración de la Representación Política - Legislaturas 1991-2002

(Tres elecciones 1991-1994, 1998)

Departamento	Representantes	Poblacional (Censo de 1985)	% PIB
1. Bogotá	10,6	14,2	22,7
2. Antioquia	10,6	13,1	15,2
3. Valle	8,1	11,9	11,9
Representación Alta (1,2,3)	29,3	39,2	49,8
Representación Media*	39,1	42,4	33,4
Representación Baja**	31,5	18,4	16,8
Total Nacional	100,0	100,0	100,0

\*Representación media: 11 Departamentos.

\*\*Representación baja: 19 Departamentos + Representantes de las comunidades negras.

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, DANE, cálculos de Daniel Cuéllar.

decir, en Bogotá y en la región de occidente, en la que se encuentran Cali y Medellín y sus áreas geográficas de influencia. En las otras regiones la inversión estatal permaneció relativamente constante. Occidente: 35%, Centro Oriente: 22%, Costa Atlántica: 23%, Bogotá: 10,2%, Orinoquia: 6,5%, Amazonia: 3,3%. La inversión per cápita es francamente ventajosa para las zonas previamente más desarrolladas, que ven aumentar sus recursos relativos en desmedro de las regiones con menor desarrollo económico: Occidente pasa de \$45.000 a \$55.000, Bogotá de \$30.000 a \$39.000 y Centro Oriente de \$53.000 a \$56.000 (Verano, Téllez y Sandoval 1997).

## Inversión pública regional, 1970-1995

Región	1970	1995
Occidente	34,0	35,0
Centro Oriente	26,0	21,8
Costa Atlántica	24,8	22,6
Bogotá	6,5	10,2
Amazonia y Orinoquia	8,7	9,8

Fuente: Verano, Téllez y Sandoval (1997).

Participación departamental dentro del PIB nacional, 1990-2002

	1990	1994	1998	2002
Bogotá	22,8	24,2	23,1	22,1
Valle	11,9	11,7	11,8	11,6
Antioquia	15,9	15,1	14,5	15,3
Total PIB (Bogotá+Valle+Antioquia)	50,6	51,0	49,4	49,0

Fuente: Departamento Nacional de Estadística, DANE.

De acuerdo con la misma fuente, en 1995, el 60% del gasto nacional y el 50% de los funcionarios se concentraban en Bogotá y su sabana, Cali y su corredor hacia Cartago y el área metropolitana de Medellín. Estas regiones generaban el 56% del PIB y el 76% de los tributos nacionales, y tenían el 43% de la población, el 29% del total de la población pobre y el 37% de los votantes. Bogotá fue la ciudad ganadora del centralismo y es ahora una ciudad-región que se aleja cada vez más del resto del país en sus niveles de crecimiento económico, a pesar de los años de descentralización. El gasto total del Estado no contrarresta esta “tendencia natural” a la concentración, por el contrario en Bogotá se encontraba el 22% del millón de funcionarios públicos nacionales en 1995, así como el 41% del gasto ejecutado por las entidades del nivel nacional.

La lógica de articulación centralista cobija a todos los territorios, incluidos los periféricos; por ejemplo, en 1995 el 56% de la planta nacional residente en la Costa Atlántica estaba adjudicada a tres departamentos, Atlántico, Bolívar y Magdalena; de la misma manera, en el occidente, el 61% estaba concentrado en Antioquia y Valle.

Distribución de los empleados públicos por niveles territoriales

Nivel territorial	1976	1995
Nacional	86,8	87,2
Departamental	10,6	4,4
Municipal	2,6	8,4
Total	100,0	100,0

Fuente: Verano *et al.* (1997).

Pareciera que las fuerzas políticas y económicas ganadoras con el centralismo persistente todavía no encuentran motivo suficiente para regionalizar el país, por cuyo boquete podrían expresarse demandas que amenazarían redefinir el reparto espacial del gasto público y del poder político. Los ganadores puján por crear de hecho “su región natural”, extender las áreas metropolitanas y deslocalizar talleres productivos alrededor de las grandes ciudades que siguen concentrando los lugares de dirección estratégica.

De modo que si las transferencias tienen una ligera vocación hacia la redistribución espacial de ingresos y oportunidades, el conjunto de los medios de que dispone el Estado siguen bajo la lógica de la concentración.

Esta debilidad “regional” puede explicar la fuerza de los mandatarios locales en los asuntos descentralizados, pero el poco peso que aún tienen para incidir en las estrategias de desarrollo; éste no se ha descentralizado, ni en platas, ni en instituciones, ni en facultades de regulación, ni en política económica, ni en las negociaciones con el mercado mundial.

Si algún resultado no se puede endilgar al proceso de descentralización es la desconcentración del mercado y del Estado. Su mayor logro: ampliar los servicios sociales básicos, difundir el gasto para extender la presencia de instituciones y servicios en más localidades, ensanchar la democracia representativa y consolidar, a través de lo anterior, lo que se llama “democracia local”. La descentralización en Colombia se acerca a una equidad territorial en la difusión de políticas sociales básicas, pero no a una desconcentración del modelo de desarrollo y del poder político sobre las principales empresas, las inversiones más cuantiosas, las principales decisiones de política económica y los acuerdos internacionales. Hasta ahora, con la descentralización no se desconcentran el Estado y el mercado, se expanden el uno y el otro.

#### Ingresos contra transferencias per cápita 2000 (Pesos de 2000)

Departamento	Ingresos tributarios	Transferencias per cápita
Bogotá	173.508	99.031
Antioquia	133.731	167.02
Valle	128.927	115.314
Atlántico	79.313	132.708
Chocó	28.287	106.448

Fuente: Dirección de Desarrollo Territorial, Departamento Nacional de Planeación.

El poder político en los territorios sigue subordinado a los artefactos y acuerdos construidos en el siglo del centralismo para disputar los recursos y las decisiones que rebasan la regulación de la política social básica. La política económica no es motivo de descentralización, tampoco existe descentralización tributaria en el sentido de que las entidades territoriales tengan autonomía para crear impuestos y fijar tasas, cuya potestad es exclusiva del congreso de la República. Las políticas comercial, financiera, monetaria y exterior siguen siendo monopolio de las instancias ejecutivas centrales, que defienden con mucho celo cualquier ingerencia de las autoridades locales en sus competencias. Por lo tanto, la presión y la incidencia de intereses territoriales sobre la política económica se ejercen principalmente a través de la alta tecnocracia central, los ministerios sectoriales, los órganos representativos nacionales, el congreso y el senado, y a través de los gremios del capital; quedando una exigua capacidad de presión a los sindicatos del trabajo.

El mayor signo de debilidad de las fuerzas políticas que casan sus intereses en un ensanchamiento del Estado territorial contra el nivel central es la alta presencia de las entidades nacionales en los territorios. La cercanía de tales instituciones, funcionarios y presupuestos de los poderes locales hace también de estos el botín más cercano de las posibles demandas regionales, si emergiesen con fuerza volcánica.

### *La guerra en la era de la globalización*

Dos son los condicionantes que quizá determinen la suerte de las formas de organización del Estado colombiano en las próximas décadas: la guerra interna y la globalización.

La persistencia de la confrontación armada tiene un efecto contradictorio sobre el balance de poderes. Por una parte, obliga a centralizar las estrategias, el mando militar, el uso de los recursos públicos y, por lo tanto, pone una y otra vez en suspenso prerrogativas descentralizadas. Por otra parte, la falta de resolución de los conflictos armados profundiza la regionalización del país por las fuerzas irregulares que buscan institucionalizar su poder. La guerra debilita al Estado al tiempo que fortalece poderes irregulares y estos extienden su ocupación territorial como condición misma de existencia. La guerra centraliza y fragmenta al mismo tiempo. ¿Y la paz? Depende sin duda de cómo se llegue a ella. Si el Estado venciera a todos los ejércitos irregulares, podría profundizarse en un primer momento la tendencia centralizadora y autoritaria. Si se requiriera una negociación importante, se podría esperar una sesión de espacios de representación nacional a las fuerzas



territoriales que gravitan contra el centro; también el reconocimiento de ámbitos de poder local a las nuevas fuerzas integradas al sistema, que posiblemente demandarían garantías de recursos, inversiones, potestades económicas y acrecentado poder político local autónomo, más allá de las prerrogativas actuales.

Los acuerdos de integración son el segundo condicionante del futuro ordenamiento territorial colombiano. Es claro que habrá regiones ganadoras y perdedoras. La pregunta es si las ganadoras encontrarán éxito en la extensión territorial de los mercados o si seguirán alimentando la concentración de riqueza en los bastiones existentes. En el primer caso se podrían sumar fuerzas para lograr mayores niveles de descentralización; en el segundo, se podría combinar la utilización del Estado central por los sectores y territorios ganadores, con presiones para desprenderse de la responsabilidad fiscal sobre el mantenimiento de la gobernabilidad de los territorios perdedores. Una tercera opción podría abrirse, el desarrollo de nuevos territorios debido a una curiosa, pero no absurda, mezcla entre pactos de paz complacientes con poderes territoriales satelitales y localización del capital en nuevas áreas de interés estratégico en el mercado mundial.

Sólo existe una certeza, una mezcla de factores económicos y políticos, internos y externos, y las estrategias de muy diversos actores en condiciones cambiantes seguirán alimentando la serpentina de las formas de organización espacial del poder. Tenemos la firme convicción, pero no es más que eso, una suposición, que la mezcla entre la crisis del Estado nación, la nueva globalización y el movimiento pendular hacia la descentralización cambiarán de manera aun más profunda la geografía política, económica e institucional de Colombia.

Los escritos de historia son por lo general engañosos porque presentan como relato lineal lo que no es más que el amontonamiento continuo de resultados, fruto del entrecruzamiento cambiante de múltiples variables. Así, todo aparece lógico, ordenado y predecible... hasta las revoluciones. Hacia atrás vemos con relativa claridad el trazo de resultados que se dirigen hasta el presente. Hacia delante, nuestros deseos, esperanzas y temores invaden tanto el análisis prospectivo que el futuro se anticipa como realización de nuestros más grandes sueños y pasadillas.

En cambio el presente nos hace honestos con la historia. Casi nunca podemos hablar de él en su devenir sino en términos de oportunidades y amenazas, escenarios y probabilidades. El presente es siempre apertura de posibilidades y senderos, redefinición del pasado, resistencia y tradiciones, quiebres posibles, reconocimiento de palpitos, continuidades y potencialidades, emergencia de nuevos significantes. Por ello, el presente es siempre

interpretación del pasado, nueva lectura, porque el pasado no es un dato, ni historia muerta; es más bien un poso inagotable de fuerzas emergentes. Desde el presente el pasado no deja de enlazarse cada vez de formas diferentes. La historia es una herencia móvil a la que no podemos renunciar.

¿Significa esto que todo es posible o cualquier cosa lo es desde cada presente? No, porque cada instante no está en ocasión de su originaria gestación, sino situado en una posición empujada por trayectorias con tradición y dirección. El pasado pesa en cada alternativa, insiste en sus recurrencias, arrastra sus tradiciones, empuja sus tensiones hacia el futuro.

Pronosticar es casi siempre la vía más rápida a la equivocación que después nos atarda en justificar los yerros. Todo pareciera funcionar como si la historia se hiciera por la mezcla entre condiciones previas, nudos estructurales inestables, necesidades del momento e intereses y estrategias de diferentes actores. La historia resulta de una mezcla entre condiciones, necesidades y estrategias. O dicho en palabras de antes: Azar, necesidad y libertad.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ARCHILA, Mauricio. 2003. *Idas y venidas, vueltas y revueltas: Protestas sociales en Colombia 1958-1990*, ICANH, CINEP, Bogotá, Colombia.
- BANCO MUNDIAL. 1983. *Invertir en salud* Informe del Banco Mundial, Washington, Estados Unidos de América.
- BARMAN, Zygmunt. 1998. *La globalización, consecuencias humanas*, Fondo de Cultura Económica. San Pablo, Brasil.
- BIRD, Richard. 1981. *Finanzas intergubernamentales en Colombia. Informe final*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Colombia.
- BONET, Jaime y MEISEL, Adolfo. 1999. "La convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo 1926-1995". *Coyuntura Económica*, Vol. XXIX, No. 1, marzo, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.
- BONILLA, Ricardo y GONZÁLEZ, Jorge I., coordinadores. 2004. *Bien-estar: macroeconomía y pobreza. Informe de Coyuntura 2003*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, CID, Contraloría General de la República, Bogotá, Colombia.
- BORJA, Miguel. 1999. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Universidad Nacional y Cerec. Bogotá, Colombia.
- CABRERA, Carlos A. y GÁLVEZ, Rodrigo. 2003. *Las leyes de saneamiento fiscal y sus efectos sobre la descentralización*. Ordenamiento territorial. Reivindicación

de la descentralización para el desarrollo, GTZ, Fundación Friedrich Ebert de Colombia, Fescol, Bogotá, Colombia.

CARRILLO, Jaime. 1981. *Los paros cívicos en Colombia*, La Oveja Negra, Bogotá, Colombia.

CASTRO, Jaime. 1984. *La democracia local. Ideas para un nuevo régimen departamental y municipal*, La Oveja Negra, Bogotá, Colombia.

CASTRO, Jaime. 1987. *Respuesta democrática al desafío guerrillero*, La Oveja Negra, Bogotá, Colombia.

CASTRO, Jaime. 2002. *La cuestión territorial*, La Oveja Negra, Bogotá, Colombia.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DNP. 2003. *Informe de DNP sobre los resultados del desempeño fiscal de los departamentos y municipios año 2002 y comparativo 2000*, DNP, CAF, GTZ.

DOMÍNGUEZ, Carolina y URIBE, Eduardo. 2005. *Evolución del servicio de acueducto y alcantarillado durante la última década*, CEDE, Universidad de los Andes.

DUBIEL, Helmut. 1993. *¿Qué es el neoconservadurismo?*, Anthropos, Barcelona, España.

FERGUSON, Leopoldo. 2003. *Tributación, crecimiento y bienestar: El caso Colombiano 1970-1999*, CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá.

FERRO, Guillermo y Graciela, Ramón. 2002. *El orden de la guerra. Las FARC-EP: entre la organización y la política*, Centro Editorial Javeriano, Bogotá, Colombia.

FORERO, Clemente; GONZÁLEZ, Jorge I.; RODRÍGUEZ, Jorge A.; JIMÉNEZ, Gisella y CÁRDENAS, Yelitza. 2000. "La parábola del federalismo", Trabajo de avance, Colciencias. Bogotá, Colombia.

GONZÁLEZ S., Edgar. 1997. *El laberinto institucional colombiano, 1974-1994*, Universidad Nacional de Colombia, ESAP, Fundación Friedrich Ebert de Colombia, Bogotá, Colombia.

GRECO. 2002. *El crecimiento económico colombiano en el siglo XX*, Grupo de Estudios del Crecimiento Económico del Banco de la República, GRECO, Banco de la República, Fondo de Cultura Económica, Bogotá, Colombia.

HARTLYN, Jonathan. 1993. *La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia*, Tercer Mundo, Ediciones Uniandes, Bogotá.

- JAMESON, Fredric. 1996. *Teoría de la posmodernidad*, Editorial Trotta, Madrid, España.
- JARAMILLO, Iván. 1994. *El futuro de la salud en Colombia. Política social, mercado y descentralización*, Fescol, FES, Fundación Corona, Fundación Restrepo Barco. Bogotá, Colombia.
- JUNGUITO, Roberto y RINCÓN, Hernán. 2004. *La política Fiscal en el Siglo XX en Colombia*, Banco de la República, Bogotá, Colombia.
- MISAS, Gabriel. 1993. "El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis", Cepal, *Estudios e informes de la Cepal* No. 90, Santiago de Chile, Chile.
- MISAS, Gabriel, editor. 2001. *Desarrollo económico y social en Colombia, siglo XX*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- MONCAYO, Edgar. 2004. *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*, Universidad Nacional de Colombia, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, CEPAL, Bogotá, Colombia.
- MONTENEGRO, Armando y Rivas, Rafael. 2005. *Las piezas del rompecabezas: crecimiento, pobreza y desigualdad en Colombia*, Taurus, Bogotá, Colombia.
- MONTOYA, Gerardo; Cárdenas, Miguel E. y Lurduy, José, coordinadores. 2001. *Colombia: ¿República federal, regional o...?*, Gobernación del Tolima, Fescol, Ibagué, Colombia.
- MÚNERA, Leopoldo. 1998. *Rupturas y continuidades. Poder y movimiento popular en Colombia, 1968-1998*, Universidad Nacional de Colombia, CEREC, Bogotá, Colombia.
- OCAMPO, José A. 1984. *Colombia y la economía mundial 1830-1910*, Fedesarrollo, Siglo XXI, Bogotá, Colombia.
- PALACIOS, Marco. 1979. *El café en Colombia, 1850-1970: Una historia económica, social y política*, El Colegio de México, El Áncora Editores, Bogotá. Colombia.
- PALACIOS, Marco. 1995. *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- PÉCAULT, Daniel. 1987. *Orden y violencia en Colombia, 1930-1954*, dos tomos, Siglo XXI, Cerec, Bogotá, Colombia.
- PINZÓN DE L., Patricia. 1989. *Pueblos, regiones y partidos. La regionalización electoral. Atlas electoral colombiano*, Ediciones Uniandes, Cerec y Cider, Bogotá.

- PIZARRO, Eduardo (2004). *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Norma. Bogotá.
- PORRAS, Oswaldo. 2005. "Descentralización en Colombia: Estado actual y perspectivas", Documento presentado en el Seminario Internacional "Descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo", abril, Bogotá, Colombia.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. 2004. *Informe de gestión 2001-2003*.
- RESTREPO, Darío I. 1994. "Los desfases de la democracia". *Democracia formal y real*, Instituto para el desarrollo de la democracia Luis Carlos Galán. Bogotá, Colombia.
- RESTREPO, Darío I. 1996. "Las políticas sociales de la nueva era", *Globalización y Estado Nación*, Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, Colombia.
- RESTREPO, Darío I. 2001. "Reestructuración capitalista, formas de organización espacial del Estado y nuevas prácticas políticas", *La otra política*. Fundación Friedrich Ebert de Colombia, Fescol, Bogotá, Colombia.
- RESTREPO, Darío I. 2002. "Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas", *Enlaces y rupturas. Experiencias de participación, representativas de una década en Colombia*, Fundación para la Participación Comunitaria, Parcomún, y Acción EcuMénica Sueca, Diakonía. Bogotá, Colombia.
- RESTREPO, Darío I. 2003. "Descentralización, desarrollo e integración. Crisis del centralismo y nuevos retos para las entidades territoriales", *Ordenamiento territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*, GTZ, Fundación Friedrich Ebert de Colombia, Fescol, Bogotá, Colombia.
- RESTREPO, Darío I. editor. 2003. *La falacia neoliberal, críticas y alternativas*, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- RESTREPO, Darío I. y OCHOA, Doris. 1997. "Balance político de la descentralización", *Descentralización, desarrollo institucional y democratización*, ESAP, Ministerio del Interior, Fondo para la Participación Ciudadana, Santafé de Bogotá, Colombia.
- RIVERA H., Juanita, coordinación general. 1998. *Las guerras civiles desde 1830 y su proyección en el siglo XX*, II cátedra anual de historia "Ernesto Restrepo Tirado", Bogotá, Colombia.

- RIVERA, Rodrigo. 2001. *Hacia un nuevo federalismo para Colombia*, La Oveja Negra, Bogotá, Colombia.
- RODRÍGUEZ, Óscar. 2005. "Avatares de la reforma del sistema de seguridad social, Ley 100 de 1993", Varios autores, *Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*, CID, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- RODRÍGUEZ, Óscar; LOW, Enrique; VÉLEZ, Humberto y MONCAYO, Víctor M. 1986. *Estado y economía en la constitución de 1886*, Contraloría General de la República, Bogotá, Colombia.
- ROSAS, Gabriel, coordinador. 1997. *El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad. Informe final de la Comisión de Racionalización del gasto y de las finanzas públicas*, Ministerio de Hacienda y crédito Público, Bogotá, Colombia.
- SÁNCHEZ, Fabio y DÍAZ, Ana M. 2004. "Geografía de los cultivos ilícitos y conflicto armado en Colombia, Documento CEDE 2004-18, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- STIGLITZ, Joseph E. 2002. *El malestar en la globalización*, Taurus, Bogotá, Colombia.
- STIGLITZ, Joseph E. 2003. *Los felices noventa. La semilla de la destrucción. La década más próspera de la historia como causa de la crisis económica actual*, Taurus, Bogotá, Colombia.
- TIRADO, Álvaro. 1995. *Aspectos sociales de las guerras civiles en Colombia*, Instituto para el Desarrollo de Antioquia, Fábrica de Licores de Antioquia, Beneficencia de Antioquia, Empresas Departamentales de Antioquia, Medellín, Colombia.
- VALENCIA, Hernando. 1987. *Cartas de Batalla. Una crítica al constitucionalismo colombiano*, Universidad Nacional de Colombia, Cerec, Bogotá, Colombia.
- VELÁSQUEZ, Álvaro. 1986. *Comisión de Gasto Público. Informe final*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, Colombia.
- VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. 2003. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Fundación Foro Nacional por Colombia, Bogotá, Colombia.
- VERANO, Eduardo; TÉLLEZ, Wolfa C. y SANDOVAL, Luis Y. 1998. *Región y Estado. Una propuesta para la conformación institucional y financiera de la región en Colombia*, Presidencia de la República, Consejería Presidencial para la Costa

## HISTORIAS DE DESCENTRALIZACIÓN

Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo América Latina, Europa y EUA

---

Atlántica, Departamento Administrativo de la Función Pública. Bogotá, Colombia.

WIESNER, Eduardo. 1992. *Colombia: Descentralización y federalismo fiscal. Informe final de la misión para la descentralización*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Colombia.

Oswaldo A. Porras V.\*

## La descentralización en Colombia: estado actual y perspectivas

LA DESCENTRALIZACIÓN ES UNO DE LOS TEMAS de mayor importancia en la actual coyuntura de desarrollo económico y social del país, y cobra especial importancia en un momento en que se ha empezado a recuperar la senda del crecimiento económico sostenido y se han empezado a consolidar los resultados fiscales de las reformas estructurales de finales de los noventa. En este sentido, es indispensable fortalecer los principios que la inspiran: legitimar el Estado mediante la apertura democrática, mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios, mejorar la distribución de los recursos públicos, estimular el esfuerzo fiscal de las entidades territoriales y promover el desarrollo económico local.

Colombia es uno de los países en vías de desarrollo que, desde mediados de los ochenta, ha venido consolidando un proceso de descentralización hacia los gobiernos territoriales encaminado a mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios y fortalecer la democracia local.

Pero a pesar de los avances del proceso existen inconvenientes que han dificultado su consolidación. La falta de reconocimiento de la heterogeneidad territorial y la uniformidad de estrategias y normas que desconocen las características, potencialidades y condiciones sociales, políticas, económicas y ambientales de los niveles territoriales, la confusión en la distribución de

---

Para un panorama completo de la composición y la evolución de las rentas de municipio y departamentos, ver el estudio sobre capacidad fiscal de los gobiernos territoriales colombianos elaborado por el DDTS-GAEDT, Bogotá, abril de 2005. Disponible en [www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DDTS\\_Evaluacion\\_Seguimiento\\_Descentralizacion/CapacidadFiscal\\_2004.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DDTS_Evaluacion_Seguimiento_Descentralizacion/CapacidadFiscal_2004.pdf)

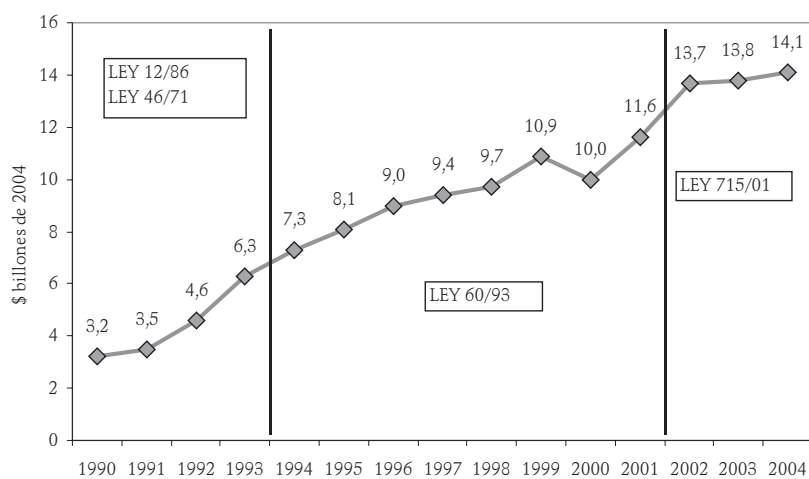


funciones, y la falta de mecanismos de coordinación y evaluación han impedido mayores avances.

La Constitución de 1991 adoptó una de las estructuras de Estado más descentralizadas de América Latina, aun mayor que la de países federales, con un rápido y obligado traslado de cerca del 50% de los ingresos corrientes de la Nación a los municipios y departamentos; en pesos absolutos esto representó más de 15 billones en 2005. Los gobiernos territoriales deben destinar esos recursos, junto con sus ingresos propios, a financiar los servicios de educación, salud, agua potable, saneamiento básico y otros sectores de competencia local, definidos en la ley 715 del 2001, en condiciones de eficiencia.

Ante la magnitud de los recursos transferidos (cerca de 135 billones entre 1990 y 2004 a las entidades territoriales, cerca del 6% del PIB en 2005) (gráfica 1), conviene que el país conozca lo que está ocurriendo con este proceso. En particular se deberían responder algunas preguntas: ¿se están invirtiendo los recursos atendiendo las prioridades de las comunidades y respondiendo a criterios de eficiencia?, ¿se está haciendo una distribución equitativa de las transferencias?, ¿está llegando la inversión a las zonas rurales?, ¿están mejorando los servicios? En últimas, es necesario preguntar dónde estamos y cuáles son las perspectivas del proceso de descentralización.

**Gráfica 1**  
**Transferencias giradas a entidades territoriales, 1990-2004**



Fuente: DDTS-DNP (2005). [La referencia no figura en la bibliografía]

Aunque los estudios realizados no permiten dar una respuesta concluyente a estas preguntas, se han presentado algunos balances (DNP 2002a) y estudios recientes (DNP 2004a, b) que dan luces acerca del proceso, de las dificultades y aciertos en su implementación y que brindan una perspectiva para determinar si el gasto social descentralizado ha generado bienestar social, en términos de la reducción de la pobreza y el mejoramiento de las oportunidades iniciales entre los grupos de ingresos más bajos.

#### ANTECEDENTES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

El proceso de descentralización colombiano tuvo dos propósitos principales (Restrepo 2000, 13): garantizar una mayor apertura política mediante la distribución del poder político y lograr mayor eficiencia en la provisión de los bienes públicos pues se consideraba que al descentralizar la provisión se recogerían en forma más fiel las preferencias y necesidades de los ciudadanos, ampliando sus posibilidades de participar en las decisiones y en el ejercicio del control político.

Mediante la descentralización se ha buscado aumentar la legitimidad y la gobernabilidad del Estado, que estaban fuertemente cuestionadas. Estos propósitos generales se han expresado en un conjunto de objetivos generales que se mantienen a lo largo del proceso, aunque sus énfasis y componentes específicos han sufrido modificaciones. El estudio del Departamento Nacional de Planeación (2002b) destaca los siguientes objetivos del proceso:

- ✘ Mejoramiento de la provisión de los servicios locales de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, cultura, recreación y deporte; infraestructura vial y urbana, asistencia técnica agropecuaria y otros servicios locales; este mejoramiento incluye el incremento de la cobertura y la calidad, y la eficiencia asignativa y productiva. Este objetivo se expresa en diferentes formas: aumento de la capacidad general para producir los bienes y servicios locales, búsqueda de niveles mínimos de provisión de determinados servicios en todas las entidades territoriales o niveles uniformes de provisión.
- ✘ Mayor equidad territorial y personal.
- ✘ Mayor democracia representativa y participativa.
- ✘ Aumento del esfuerzo fiscal.
- ✘ Mejoramiento de la capacidad de gestión y de la eficiencia administrativa.

- ✕ Garantizar la apertura política y el ejercicio de prácticas democráticas.
- ✕ Una adecuada redistribución de recursos entre regiones, que potenciara el desarrollo económico y social equilibrado.

La descentralización, como proceso dinámico que se ha venido consolidando en diferentes momentos de la historia del país, se ha inspirado en los principios de especialización, mediante la definición de competencias entre niveles de gobierno; sostenibilidad en la asignación de fuentes de ingreso acordes a dichas responsabilidades; responsabilidad en el establecimiento de mecanismos de responsabilidad política de los gobernantes con sus electores, e integralidad, combinando diferentes instrumentos de política fiscal y administrativa.

La descentralización que se ha venido profundizando en las últimas décadas tiene características que imprimen matices diferentes en la orientación del proceso y en los instrumentos de consolidación, que, desde la perspectiva política, fiscal y administrativa, llevan a identificar cuatro grandes momentos de la descentralización (tabla 1).

#### AVANCES EN LA DESCENTRALIZACIÓN COLOMBIANA

El propósito explícito de las reformas ha sido el de mejorar la cobertura y la calidad de la provisión de los servicios sociales y públicos a la población más pobre y fortalecer la democracia local. Para alcanzar estos objetivos, se han expedido medidas en diferentes campos, como la elección popular de alcaldes y gobernadores, el incremento de las transferencias a los municipios y departamentos, el impulso al recaudo de sus propios impuestos, y la asignación de responsabilidades específicas a los gobiernos territoriales, especialmente en educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

En el período que va de 1983 a la expedición de la Constitución de 1991, se dio mayor énfasis a los gobiernos locales. El objetivo primordial era fomentar la capacidad de los municipios para proveer servicios sociales e infraestructura básica en un contexto de mayor apertura política y participación de la ciudadanía.

Desde 1991 hasta la fecha, la Constitución consolida políticamente el proceso, ordena la elección popular de los gobernadores y toma medidas para precisar el papel de los departamentos, especialmente en la provisión de los servicios de educación y salud. Luego la ley hace un esfuerzo para clarificar la distribución de funciones entre niveles de gobierno y orientar los recursos

**Tabla I.** Los cuatro grandes períodos de la descentralización en Colombia

Periodo	Político	Fiscal	Administrativo
Inicio 1968-1982	Crisis política (1978-1982): proliferación de paros cívicos reclamando servicios públicos adecuados	Creación de la participación en el IVA (Ley 33/68) y Situado Fiscal (Ley 46/71)	Reforma del Estado 1968: desconcentración de funciones de la Nación
Municipalización (1983-1990)	Elección popular de alcaldes y cuerpos colegiados (1986)	Aumento del porcentaje de participación del IVA (Ley 12/86); Reforma a los Impuestos Locales (Ley 14/83); creación del esquema de cofinanciación	Distribución de competencias (Ley 12/86); distribución de competencias en salud y educación (Ley 10/90 y 29/89); desmonte de instituciones nacionales
Constitución de 1991 (1991-1998)	Elección popular de gobernadores y cuerpos colegiados; mecanismos de participación ciudadana (Ley 134/94), revocatoria del mandato, cabildo abierto, plebiscito	Ley 60/93 Participaciones y Situado Fiscal, porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación; Organización Sistema Nacional de Cofinanciación; Ley de Regalías (142/94)	Distribución de competencias (Ley 60/93); leyes sectoriales de servicios públicos, salud, educación; Nuevo Régimen Municipal (Ley 136/94)
Profundización (1998-2004)	Ampliación del período de mandatarios territoriales (AL 02/02)	Reforma al Sistema de Participaciones (Acto Legislativo 01/02, Ley 715/01); Ajuste Fiscal (Leyes 617/00, 549/99, 550/99); Fortalecimiento de Ingresos Territoriales ((Leyes 633/00, 788/02 y 863/03); Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003)	Reorganización en la distribución de competencias en los sectores sociales (Ley 715/01); presentación de la Ley orgánica de Ordenamiento Territorial; delegación de competencias en el sector agropecuario

hacia los sectores prioritarios. En esta etapa se sentaron las bases para una mayor dinámica en cuanto se combinaron acciones en las distintas áreas y, principalmente, se asignaron recursos al nuevo marco político y las nuevas funciones asignadas. Además, las normas siempre disponen que el aumento de las transferencias a los gobiernos locales, el instrumento fiscal más importante, sea gradual. La gradualidad ha permitido que los distintos niveles se preparen para cumplir sus funciones y hacer los ajustes pertinentes.

Aunque muchos analistas han criticado que gran parte de las medidas sean iguales para todos los municipios y departamentos pese a su heterogeneidad, en algunos instrumentos se establecieron medidas diferenciales, como en el otorgamiento de algunas competencias.

A manera de síntesis, en el tabla 2 se enumeran las principales debilidades y fortalezas del proceso.

En materia de distribución de competencias se ha avanzado en la delimitación de competencias de los sectores sociales, en los que la Ley 715 de 2001 precisó las responsabilidades para cada nivel de gobierno. Sin embargo, aún persisten duplicidades en la distribución de responsabilidades en otros sectores que generan ineficiencias en la asignación del gasto.

En la asignación de recursos, la descentralización colombiana se ha ajustado en gran medida a lo que prescriben los textos normativos de hacienda pública, y se caracteriza por la integralidad en el uso de los instrumentos disponibles. Los principales problemas son la dependencia de las transferencias, el escaso margen de maniobra de la mayoría de las entidades territoriales para generar recursos propios y la articulación de las diferentes fuentes de financiamiento en torno a las brechas fiscales entre regiones.

Es claro que la descentralización ha avanzado significativamente en los últimos veinte años. Los avances se manifiestan en la mayor apertura política propiciada por la elección popular de alcaldes y gobernadores, una efectiva descentralización de las competencias y recursos de los servicios sociales en los que se vienen logrado mejores resultados en cobertura y calidad, y haber garantizado la viabilidad fiscal de las entidades territoriales para que cumplan sus responsabilidades constitucionales.

### **Mayores recursos para las regiones**

Puesto que la Nación concentra las principales fuentes de ingreso, la descentralización fiscal colombiana ha buscado un aumento sostenido de las transferencias

**Tabla 2.** Caracterización de la descentralización: fortalezas y debilidades

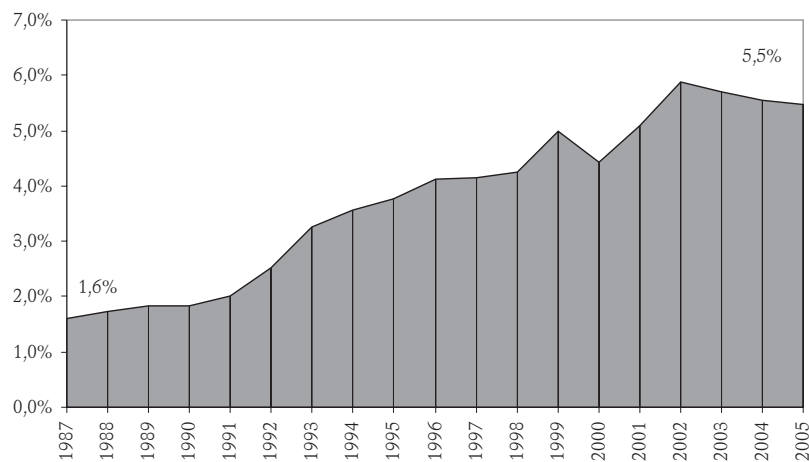
Área	Fortalezas	Debilidades
Rasgos generales	Integralidad Gradualidad	Homogeneidad Municipalismo
Distribución de funciones	Asignación explícita de funciones por niveles de gobierno. Búsqueda de delimitación de funciones	Confusión en sectores diferentes a salud y educación. Falta de determinación de competencias exclusivas para la Nación. Baja capacidad de gestión de la mayor parte de las administraciones departamentales y municipales
Asignación de recursos	Integralidad en la utilización de recursos fiscales. Criterios orientados a generar mayor equidad. Promoción de la eficiencia. Recursos suficientes para atender la inversión social	Dependencia de las transferencias. Centralización del ingreso. Baja eficiencia en el gasto descentralizado
Descentralización política y responsabilidad	Combinación de medidas tendientes a promover la democracia representativa, participativa y directa. Establecimiento de responsabilidad política. Introducción de mecanismos de rendición de cuentas a la comunidad y a la Nación	Obstáculos para la aplicación efectiva de instrumentos como la revocatoria del mandato. Existen numerosas instancias e iniciativas de participación ciudadana, pero son dispersas, desarticuladas y no tienen impacto real en los procesos de gestión
Gestión del proceso	Medidas para garantizar la viabilidad fiscal de municipios y departamentos vía racionalización del endeudamiento y el gasto de funcionamiento. Programas para fortalecer la capacidad de gestión de las entidades territoriales e incentivos al esfuerzo fiscal	Falta capacidad de prevención de los déficits fiscales territoriales. Duplicidades en el gasto. Falta de un sistema eficaz de control y evaluación. Desarticulación y poco impacto de los programas de fortalecimiento de la capacidad de gestión

Oswaldo A. Porras V.

y, en general, de los recursos a las entidades territoriales<sup>1</sup> (gráficas 3 y 4). Las transferencias pasaron del 1,6% del PIB a 5,6% entre 1987 y 2004, y las regalías directas por hidrocarburos del 0,34% del PIB en 1994 al 0,56% en 2004.

En los años ochenta, la participación de los municipios en el impuesto nacional a las ventas era cercana al 25%, con la Ley 12 de 1986 esa participación aumentó al 50% en el período 1987-1992. La mayor parte de ese aumento se dirigió a los municipios de menos de 100.000 habitantes, donde se concentraban los principales problemas de deficiencia en la provisión de servicios públicos y de crisis de los gobiernos municipales. Esta transferencia se convirtió en la principal fuente de ingreso de los municipios pequeños y medianos y fue automática, determinada por una fórmula sin exigir contrapartida alguna, pero condicionando su uso a la inversión en ciertos sectores. Luego, la transferencia a los municipios dejó de ser una proporción del impuesto a las ventas

**Gráfica 2**  
**Transferencias a las entidades territoriales**  
**(Porcentaje del PIB)**

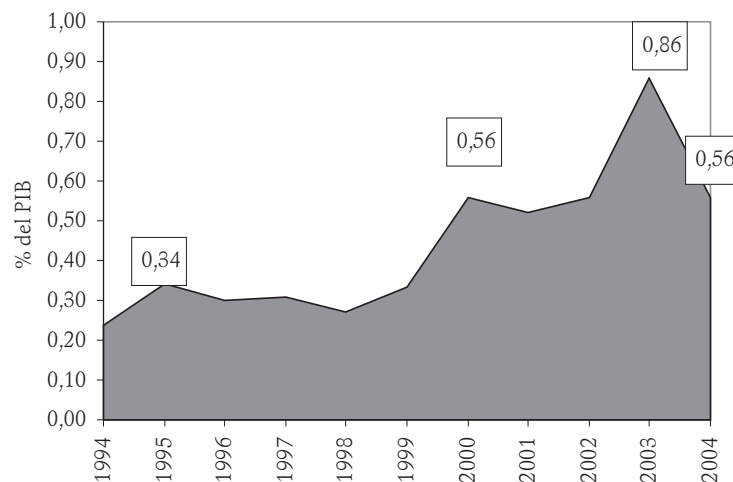


Fuente: ?

<sup>1</sup> Para un panorama completo de la composición y la evolución de las rentas de municipio y departamentos, ver el estudio sobre capacidad fiscal de los gobiernos territoriales colombianos elaborado por el DDTS-GAFDT, Bogotá, abril de 2005. Disponible en [www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DDTS\\_Evaluacion\\_Seguimiento\\_Descentralizacion/CapacidadFiscal\\_2004.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DDTS_Evaluacion_Seguimiento_Descentralizacion/CapacidadFiscal_2004.pdf)

para convertirse en un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, y pasó del 14% en 1993 al 22% en el 2001.

**Gráfica 3**  
**Regalías directas por hidrocarburos, 1994-2004**  
**(Porcentaje del PIB)**



Fuente: Reportes de Ecopetrol y BANH, cálculos DDTs-DNP.

La transferencia a los departamentos se denominó inicialmente Situado Fiscal, una proporción de los ingresos corrientes de la Nación que pasó del 23% al 24,5%. Se distribuyó entre los departamentos y distritos en un 15% por partes iguales y en un 85% atendiendo a criterios de población atendida y por atender.

Dadas las inflexibilidades del sistema de transferencias generadas por la Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993, la Constitución Política se reformó mediante el Acto Legislativo 01 de 2001, para garantizar a las entidades territoriales un crecimiento real de las transferencias que permitiera que el gasto en los sectores sociales y en infraestructura aumentara a un ritmo compatible con la estabilidad de las finanzas públicas nacionales. Para ello, el Acto Legislativo 01 de 2001 desligó transitoriamente las transferencias territoriales de los ingresos corrientes de la Nación, haciendo posible que crecieran en términos reales independientemente de los efectos del ciclo económico. Para determinar la base de ingresos, al Situado Fiscal se adicionaron los recursos

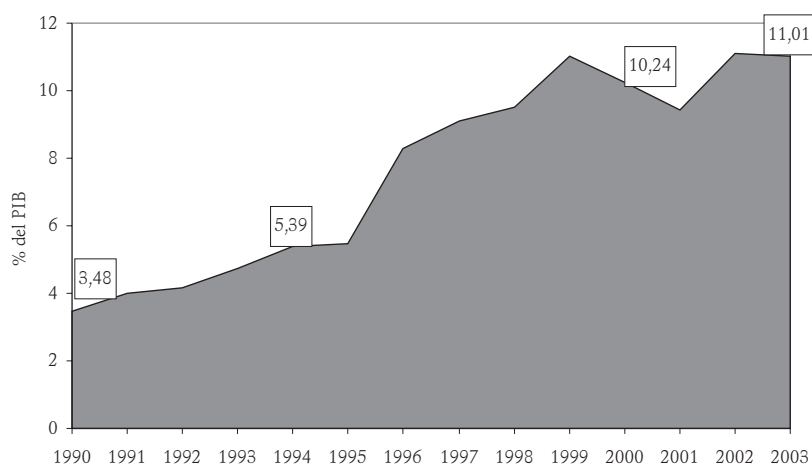


asignados a través del Fondo de Crédito Educativo, dando un equivalente a \$10.962 billones, que crecen anualmente en un porcentaje igual al de la inflación causada para mantener su poder adquisitivo; y, además, aumentan en un 2% a 2,5% para cubrir la ampliación de cobertura que demande el crecimiento de la población, del 1,5% anual en promedio.

Pero el elemento fundamental de la reforma consistió en garantizar la estabilidad de los recursos asignados a dos sectores fundamentales para el desarrollo económico y social: la educación y la salud. Con este cambio se eliminaron los efectos negativos de la volatilidad de los recursos sobre los avances en cobertura y calidad y, algo muy importante, se permitió que las entidades territoriales adelantaran en estos sectores una planeación de largo plazo compatible con sus planes de desarrollo.

Con este esquema de descentralización, los gobiernos territoriales han ganado importancia en la ejecución del gasto público descentralizado. En este sentido, los mayores recursos a las regiones hicieron posible que el gasto total ejecutado por los gobiernos territoriales se cuadruplicara entre 1990 y 2003, al pasar de del 3,5% del PIB a poco más del 11% del PIB en 2003 (gráfica 4).

**Gráfica 4**  
**Gasto total ejecutado por los gobiernos territoriales**  
**(Porcentaje del PIB)**



Oswaldo A. Porras V.

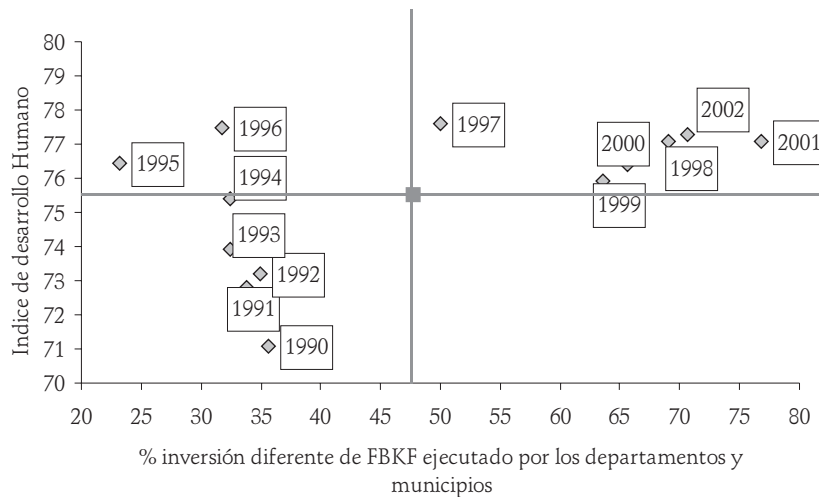
Fuente: DDTS-DNP.

En cuanto a la composición de la inversión, el país optó en los últimos años por una inversión territorial con mayor énfasis en gastos de inversión social que en formación bruta de capital fijo. Este cambio de enfoque buscaba lograr un conjunto de transformaciones sociales fundamentales para el progreso humano. A partir de la década del dos mil, el mayor porcentaje de gastos de inversión social ejecutado por los niveles municipal y departamental coincidió con un mayor indicador de desarrollo humano, es decir, con un mayor nivel de progreso humano (gráfica 5). Pero aún falta mucho trabajo para desarrollar las potencialidades y lograr todos los objetivos sociales de desarrollo, en particular, para administrar con más eficiencia los recursos de inversión ejecutados desde el nivel territorial.

### Viabilidad fiscal de los gobiernos territoriales

Las herramientas legales diseñadas para superar las crisis fiscal que vivieron las entidades territoriales hasta finales de los noventa se orientaron a controlar el gasto de funcionamiento, dar un manejo responsable del endeudamiento,

**Gráfica 5**  
**Relación entre inversión social y desarrollo humano**



Fuente: Cálculos DDTs-DNP, con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios al DNP y en el Informe para Colombia Diez años de Desarrollo Humano. Esta referencia no se indica en la bibliografía

estimulara el esfuerzo fiscal con el incentivo de más transferencias, cubrir el pasivo pensional, sortear la presión de gasto por acumulación de cuentas por pagar (principalmente, el déficit de vigencias anteriores por pasivos laborales, deudas de seguridad social, deudas con entidades públicas y cuentas con el sistema financiero) y generar instrumentos de responsabilidad fiscal.

Las estrategias de reducción de los flujos de gasto, de control del endeudamiento territorial y de adopción de medidas para superar situaciones de quiebra han sido la base para recuperar las finanzas de buena parte de los municipios y departamentos que antes no tenían recursos ni siquiera para pagar las nóminas y mucho menos para servir los pasivos existentes, en particular, los laborales y financieros. No obstante, otras entidades territoriales aún están en alto riesgo financiero, pues la magnitud de sus pasivos es elevada y creciente.

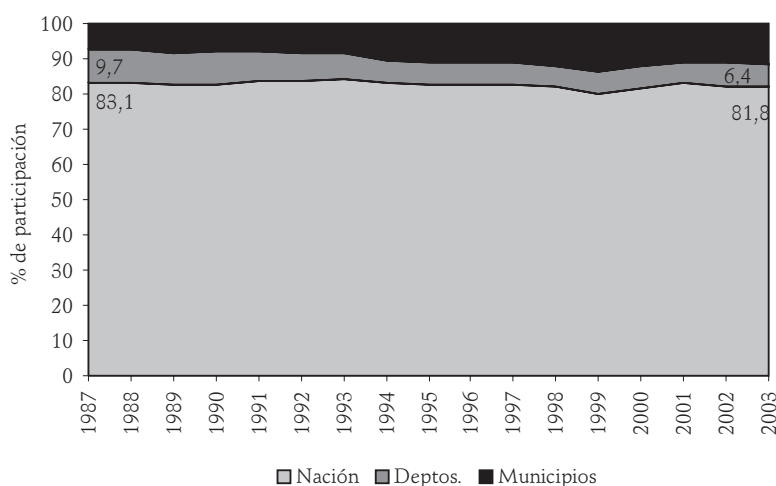
La situación financiera de los municipios y departamentos ha mejorado significativamente con respecto al desbordado gasto corriente de la década de los noventa. Esta situación exigió un paquete de reformas estructurales que limitaban el endeudamiento y el gasto de las entidades territoriales a su capacidad de pago, al tiempo que se diseñaron mecanismos legales de reestructuración de pasivos y otorgamiento de garantías y alivios al endeudamiento territorial. Con estas medidas algunas entidades territoriales empezaron a recuperar su solvencia financiera y a ganar importancia en la ejecución del gasto público descentralizado.

Pese a los avances en viabilidad fiscal, desde el punto de vista del ingreso, la tributación territorial sigue concentrada en unas pocas ciudades y departamentos, y la mayor parte de los municipios dependen de las transferencias. En efecto, Bogotá y otras 39 ciudades recaudan más del 80% del recaudo municipal, mientras que Antioquia, Cundinamarca, Valle, Atlántico y Santander concentran el 60% del recaudo departamental. A su vez, en el 80% de los municipios las transferencias nacionales pesan más del 60%, y en algunos casos el nivel de dependencia es superior al 90%.

En la actualidad, los municipios colombianos recaudan 23 impuestos diferentes, mientras que los departamentos recaudan 14. Sin embargo, los impuestos municipales son más dinámicos que los departamentales, pues crecieron a una tasa histórica real promedio del 8,5% entre 1984 y 2003, mientras que los departamentales crecieron al 2,1%. Así, los municipios han ganado participación en el recaudo tributario agregado del país, que pasó del 7,2% en 1987 al 11,7% en 2003, es decir, una ganancia de poco más de 1 punto cada cuatro años (gráfica 6).

Los impuestos municipales más importantes son los de predial, industria y comercio y sobretasa a la gasolina, que representan casi el 90% del recaudo

**Gráfica 6**  
**Evolución de los impuestos territoriales de Colombia, 2003**



Fuente: ?

agregado municipal, mientras que los impuestos departamentales más importantes son los de cerveza, licores, cigarrillos y tabaco y registro y anotación, cuya participación promedio es algo menor del 80%.

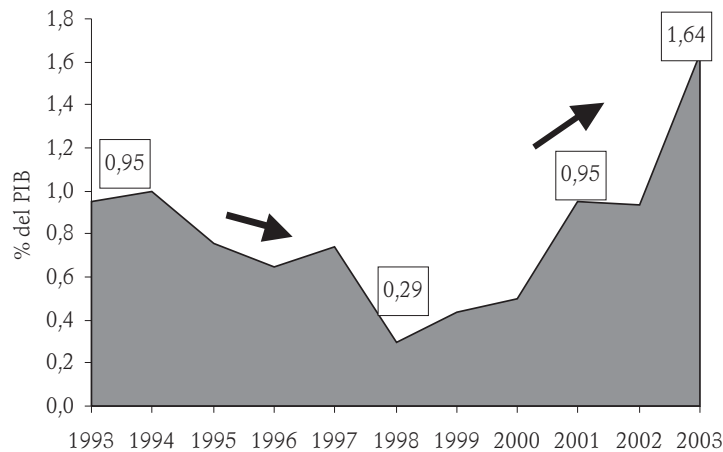
A nivel consolidado y como proporción del PIB, los ingresos propios de los gobiernos municipales y departamentales se han incrementado en términos reales. Los ingresos tributarios departamentales pasaron del 0,9% del PIB en 2000 al 1,1% en 2003, mientras que los municipales pasaron de 1,6% del PIB en 2000 al 2% en 2003. Es decir, el esfuerzo fiscal ha sido más notable en los municipios que en los departamentos, lo que es consistente con el tipo de tributación de cada nivel de gobierno. Así mismo, las entidades territoriales están generando un mayor ahorro corriente, y sus impuestos, en particular los municipales, han ganado espacio en la tributación nacional (gráficas 6 y 7).

En materia de desempeño fiscal hay logros significativos; de acuerdo con la evaluación del desempeño fiscal territorial elaborada por el DNP para la vigencia 2003, las entidades territoriales han recuperado sus finanzas, gracias al esfuerzo fiscal y a la adopción de las medidas de ajuste necesarias para ajustar sus gastos y su endeudamiento a su capacidad real de pago.

Este enfoque de sostenibilidad ha empezado a dar sus frutos, pues los resultados de la vigencia 2003 muestran que los municipios y departamentos han

Oswaldo A. Porras V.

**Gráfica 7**  
**Ahorro corriente de los municipios y departamentos**  
**(Porcentaje del PIB)**

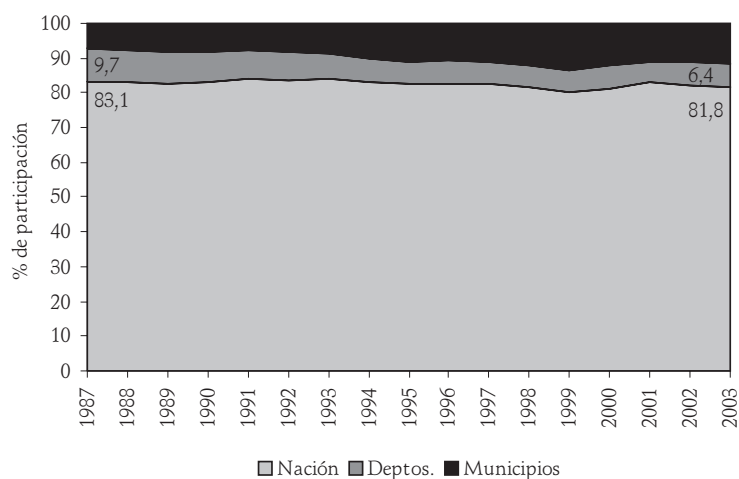


Fuente: Cálculos DDTS-DNP, con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios al DNP y los departamentos a la CGR, Minhacienda y DNP, y datos de la Dirección de Estudios Macroeconómicos del DNP.

fortalecido sus rentas propias, han generado mayores ahorros, han tomado decisiones de endeudamiento responsables y han empezado a pagar los pasivos en plazos negociados y de acuerdo con las prioridades señaladas en las normas (laborales, seguridad social, entidades públicas, sistema financiero y acreedores). Debido a estas acciones, el panorama de crisis fiscal de la década de los noventa ha empezado a revertirse.

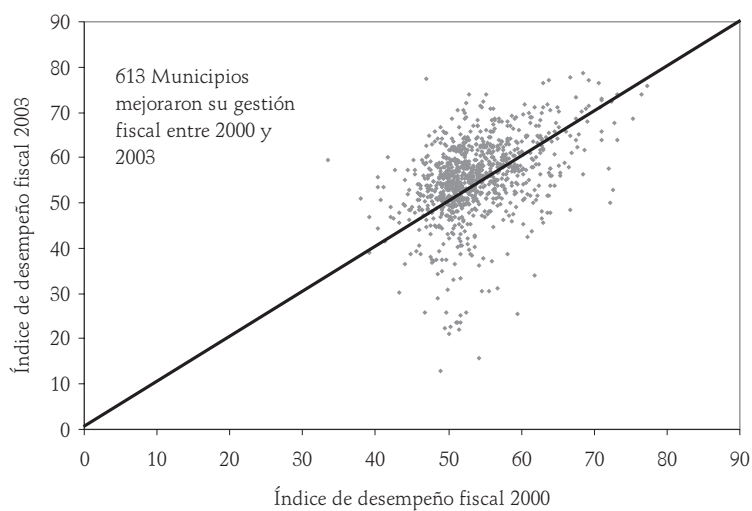
El 65% de los municipios mejoró su desempeño fiscal en 2003 en comparación con la vigencia 2000 (gráfica 9). Los logros de 2003 son consecuencia de la aplicación del paquete de medidas de ajuste del gasto, los incentivos al esfuerzo fiscal del sistema de transferencias (SGP) y el mejor uso de los instrumentos previstos en la planificación general, entre otros factores. Por su parte, 19 departamentos aumentaron su calificación en 2003, frente a la del año 2000.

**Gráfica 8**  
**Participación de los impuestos por niveles de gobierno**  
**(Porcentaje del PIB)**



Fuente: Cálculos DDTS-DNP, con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios al DNP y los departamentos a la CGR, Minhacienda y DNP, y datos de la Dirección de Estudios Macroeconómicos del DNP.

**Gráfica 9**  
**Evolución del desempeño fiscal municipal 200-2003**



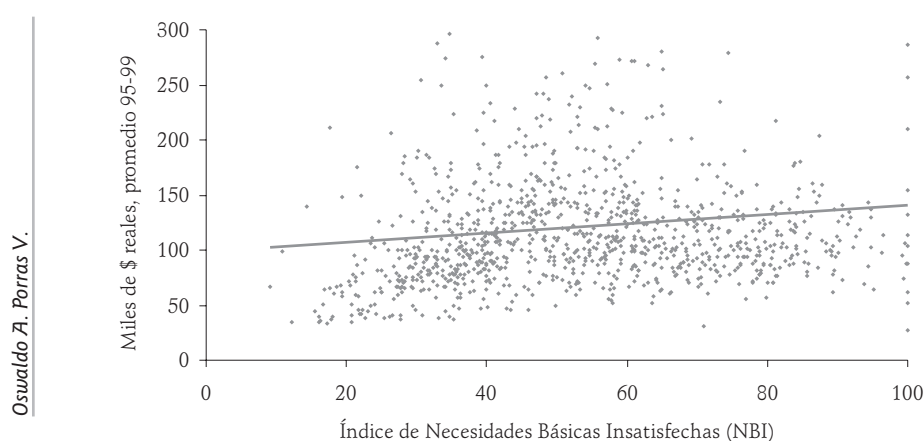
Fuente: Cálculos DDTS-DNP, con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios al DNP.

### Resultados de los sectores sociales básicos

Conforme a los objetivos iniciales del proceso, se han obtenido logros evidentes en los sectores de la inversión pública financiados principalmente con transferencias gubernamentales, en particular educación y salud, donde los diferentes ajustes de los mecanismos de financiación y la definición clara de las responsabilidades de los niveles de gobierno han permitido ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios.

A nivel agregado, el gasto público social mostró una dinámica creciente durante el decenio pasado, que permitió superar los niveles de los años ochenta y ubicarse por encima de otros países de la región. El gasto social pasó del 8% del PIB a comienzos de la década al 16% en 1996-1997; este aumento fue inducido por la prioridad que se dio a la educación y la salud, actividades fundamentales para el desarrollo del capital humano. Así mismo, el mecanismo de distribución de las transferencias a los municipios, hoy Sistema General de Participaciones, ha asegurado la progresividad en su asignación, lo que se refleja en que los municipios más pobres han recibido un mayor monto de transferencias por habitante (gráfica 10).

**Gráfica 10**  
Transferencias municipales por habitante según NBI



Fuente: DNP-DDTS.

### *Educación*

La educación en Colombia se manejaba con un esquema centralizado donde la Nación administraba directamente el personal docente según sus políticas; luego se adelantó el proceso de descentralización auspiciado por la Ley 29 de 1989 que asignó a los alcaldes la responsabilidad de administrar directamente el personal.

La Constitución de 1991 reafirmó la descentralización con la asignación de competencias y recursos de la Ley 60 de 1993. Sin embargo, en educación esta se restringió a los municipios con una población igual o superior a 100.000 habitantes, de acuerdo con el Censo Nacional de 1985, y por ello algunos municipios tuvieron que devolver a la Nación la administración autónoma de la educación.

La Ley 60 de 1993 otorgó competencias específicas a cada nivel de gobierno en educación, que cobijaban a todos los municipios y permitían la contratación del personal docente, con cargo a sus recursos, y la realización de actividades de construcción, mantenimiento y dotación de centros educativos. Posteriormente, la Ley 115 de 1994 o Ley general de educación fijó las normas generales para la prestación del servicio educativo, sin modificar el esquema de descentralización previsto en la Ley 60 de 1993.

La ley 715 de 2001 introdujo modificaciones en la delimitación de competencias entre niveles de gobierno y en el mecanismo de asignación de recursos, para que los recursos se distribuyeran en función del número de niños atendidos y por atender, y garantizar así las condiciones para el cumplimiento del derecho constitucional a una educación básica y media de buena calidad y cobertura universal.

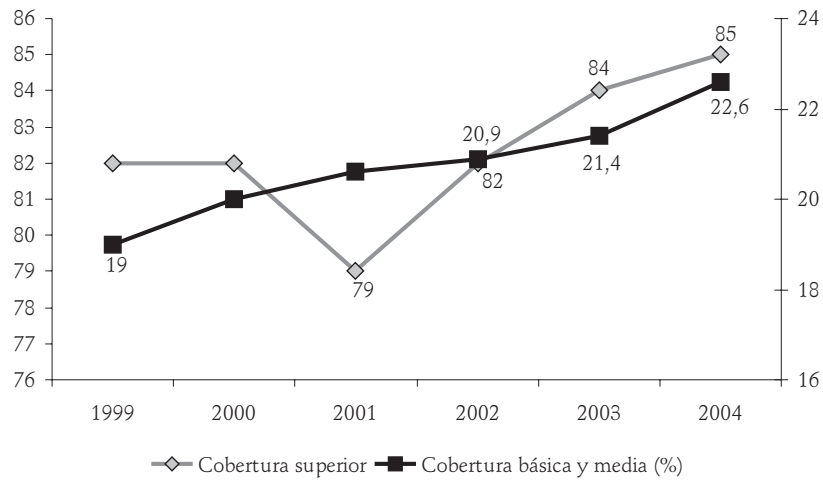
En cuanto a los avances en descentralización, los municipios pasaron de administrar el 30% de las transferencias del sector en 2001 al 45,7% en 2003, como resultado del traslado del servicio a los municipios de más de 100.000 habitantes. La descentralización ha favorecido el aumento de la cobertura y el acceso al servicio para cerca de tres millones de alumnos entre 1993 y 2004, entre otros resultados (gráficas 11 y 12).

La ampliación de la oferta educativa en primaria y secundaria ha sido producto de la combinación del aumento de la cobertura de las instituciones públicas y de de estrategias innovadoras, como los subsidios directos a las familias y la contratación de cupos con proveedores privados.

Con corte a diciembre de 2004, fruto del esfuerzo conjunto entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, se registraron resultados importantes en educación preescolar, básica y media: durante 2003 se crearon 477.598

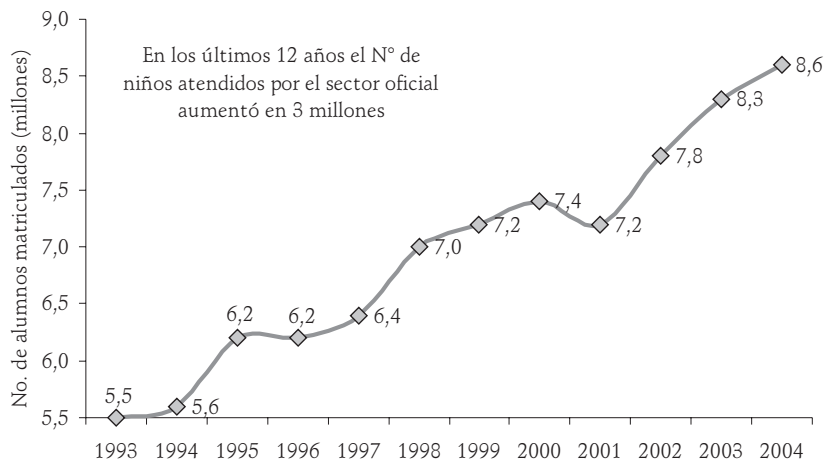


**Gráfica 11**  
**Cobertura de la educación básica y media**



Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

**Gráfica 12**  
**Avances en el sector de la educación, 1993-2004**  
**(Matrícula oficial)**



Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

nuevos cupos en el sector oficial y, según reportes preliminares de las secretarías de educación municipales, en 2004 se crearon 256.815 cupos adicionales. En total se han creado 734.413 nuevos cupos, con un incremento del 49%.

Esta ampliación de cupos obedece a la reorganización del sector, y a la incorporación de recursos financieros adicionales. Con la reorganización se ha mejorado la utilización de los recursos humanos, técnicos y financieros, lo que modificó la relación alumno-docente, que pasó de 26,7 en 2002 a 28,6 en 2003.

### *Salud*

En 1975 se creó el sistema nacional de salud, encabezado por el Ministerio de Salud y compuesto por una serie de servicios seccionales establecidos en todos los departamentos y unidades regionales localizadas en los hospitales de segundo nivel. Ese sistema estableció una organización centralizada estrictamente sectorial en la que los servicios seccionales eran una instancia paralela a las administraciones departamentales y carecían de vínculos con las municipalidades.

A finales de los ochenta y comienzos de los noventa, algunos alcaldes elegidos popularmente buscaron ganar capacidad de gestión de los servicios de salud por considerarlos prioritarios para sus comunidades. En este mismo año, los municipios empezaron a recibir recursos de la cesión del IVA orientados, entre otros destinos, a inversiones en infraestructura física para los servicios de salud.

El sector salud inició el proceso de descentralización con la Ley 10 de 1990, que conformó el Sistema de Salud (del cual hace parte un sector privado y otro público) y asignó competencias a las diferentes entidades territoriales, según los niveles de atención, impulsando un modelo basado en los subsidios a la oferta, es decir, a las instituciones de salud. La Constitución del 1991 retomó lo establecido en la Ley 10 y ratificó que el país era una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

En los noventa se dio paso a una reforma sectorial que asignó a los municipios la responsabilidad del primer nivel de atención en salud, y a los departamentos las responsabilidades de segundo y tercer nivel de atención. Dicha reforma fue incluida en el esquema de un nuevo sistema de salud que fue diseñado y reglamentado en 1993 (Ley 100) y su implementación se inició en 1994.

Con la Ley 60 de 1993, se reafirmó el proceso de descentralización iniciado con la Ley 10 y, con la Ley 100 de 1993, al sistema anterior se superpuso el Sistema General de Seguridad Social en Salud, con un modelo basado en la prestación de los servicios en un mercado de libre competencia, donde el Estado otorga subsidios a la demanda, es decir, a la población más pobre.

Con el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001, los procesos de descentralización empresarial prevista en la Ley 100 de 1993 se articularon con la descentralización territorial, mediante una adecuada distribución de competencias entre niveles de gobierno y una reorganización del sistema de asignación de recursos en función de la población atendida y por atender con claros incentivos a la eficiencia en la asignación del gasto.

El avance en el sector salud se evidencia en el hecho de que los municipios pasaron de administrar el 42% de las transferencias del sector en 2001 al 69% en 2003, debido al otorgamiento integral de las competencias de afiliación de la población pobre al régimen subsidiado. Este es uno de los principales avances en la redistribución de competencias realizada a través de la Ley 715 de 2001.

Entre otros avances que cabe destacar hay que mencionar la afiliación de 15 millones de personas al régimen subsidiado en el período 1994-2004 (gráfica 13), que garantiza el acceso a los servicios de salud de la población más pobre y vulnerable.

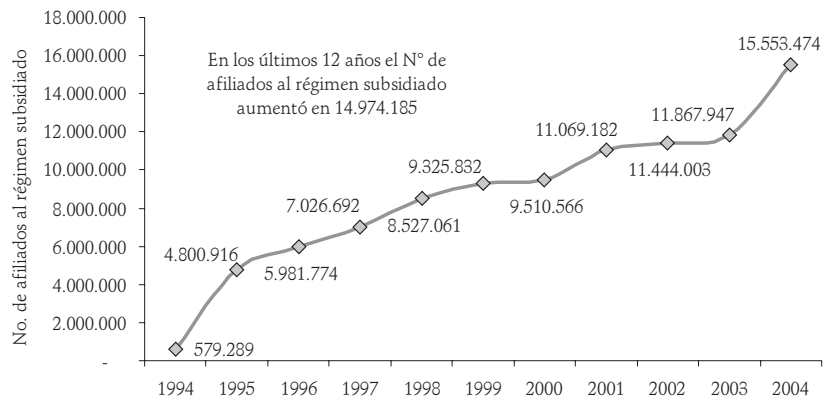
#### *Agua potable y saneamiento básico*

La Constitución de 1991 introdujo principios básicos acerca de la naturaleza de los servicios, el papel de los sectores público y privado, los deberes y derechos de los usuarios, los costos y los subsidios. En 1994, se expidió la Ley 142, como Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios, que estableció condiciones precisas de regulación, operación, control y vigilancia de los servicios.

La Ley contempla que los servicios se presten a través de sociedades de accionistas con un régimen especial, denominadas empresas de servicios públicos, de carácter público o privado. Como excepción, las entidades oficiales que venían operando con anterioridad se pueden transformar en empresas industriales y comerciales del Estado. También pueden prestar servicios las organizaciones que operan en municipios menores y zonas rurales de tipo comunitario.

La Ley asigna responsabilidades concretas a los municipios para el funcionamiento de las empresas y el subsidio de los usuarios. A los departamentos,

**Gráfica 13**  
**Avances en el sector de salud, 1994-2004**  
**(Afiliación al régimen subsidiado)**



Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

les precisa su labor de apoyo técnico-financiero a los municipios y propicia su asociación con fines de eficiencia y consecución de economías de escala.

En 1998, la cobertura promedio nacional de los servicios de acueducto y alcantarillado llegó al 83% y al 70%, respectivamente, y en 2003 se elevó al 88% en acueducto y al 74% en alcantarillado (gráfica 14).

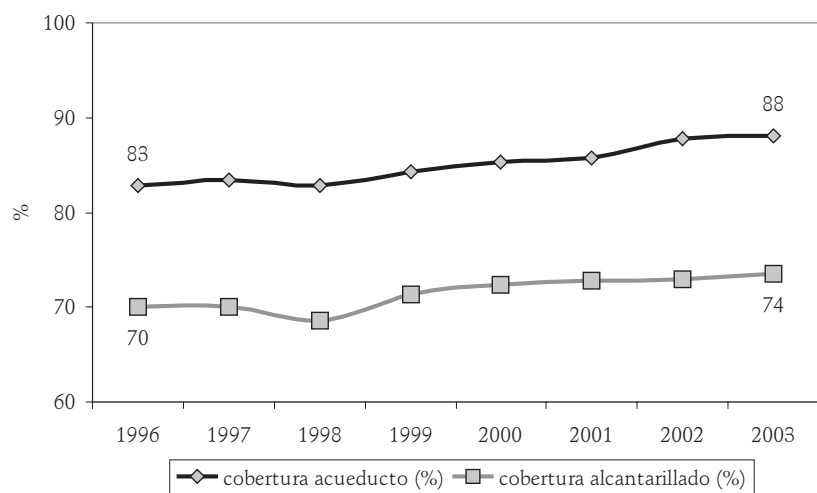
Si bien hubo aumentos en la cobertura de agua potable y saneamiento básico en el período 1998-2003, es claro que se deberían haber logrado mejores resultados con los recursos que se transfirieron a este servicio.

#### ESTADO ACTUAL DEL PROCESO

A partir de los resultados sectoriales, de los significativos aumentos en cobertura, calidad, recursos invertidos y fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales, se puede afirmar que el proceso de descentralización en sus componentes político, administrativo y fiscal ha avanzado y que el balance es positivo.

En materia de competencias, se clarificado su distribución entre niveles de gobierno. Existe consenso en que uno de los problemas principales de la descentralización territorial es la duplicidad en la distribución de responsabilidades; sin embargo, esta situación no es igual en todos los sectores, en

**Gráfica 14**  
**Cobertura de acueducto y alcantarillado, 1996-2003**



Fuente: Encuesta de Hogares.

educación y salud, por ejemplo, las reformas delimitaron claramente las funciones de los niveles de gobierno en la provisión global del servicio, haciendo posible una mayor transparencia, eficiencia y calidad del servicio.

En cuanto a la asignación de recursos, cabe insistir en que la descentralización se ha ajustado a lo que prescriben los textos normativos de hacienda pública y que se caracteriza por una gran integralidad al hacer uso de los distintos instrumentos disponibles.

Pero aún persisten algunos problemas, que se pueden sintetizar en la existencia de disparidades interterritoriales e ineficiencias en materia tributaria, que se reflejan en una mayor dependencia de las transferencias y en un escaso margen de maniobra para que las entidades territoriales generen recursos propios.

### **Persistencia de disparidades territoriales**

No obstante las grandes potencialidades para el desarrollo del país –la riqueza de recursos naturales, la diversidad económica, social, cultural, étnica y

ambiental— existen grandes disparidades en el desarrollo territorial, que se reflejan principalmente en indicadores de orden económico, social y político.

Estas desigualdades se expresan en marcadas diferencias de ingresos, calidad de vida, distanciamiento entre sistemas urbanos y rurales, provisión de servicios públicos esenciales, competitividad, localización de la actividad económica, capacidad empresarial, organización productiva, uso del suelo, condiciones geográficas, acceso a las tecnologías, infraestructura de comunicaciones, equipamiento urbano, desarrollo institucional y político, calidad de los recursos humanos, etc., que han llevado al auge de unos territorios y al estancamiento de otros.

En los estudios regionales del país se destacan algunos que identifican las disparidades regionales, las causas de estas diferencias y las tendencias y perspectivas de largo plazo<sup>2</sup>. Estos indican que desde la década de los noventa no se han generado procesos automáticos de convergencia del ingreso por habitante y de la dinámica del crecimiento, de modo que persisten las disparidades y la polarización del desarrollo.

También indican que, ante la ineficacia de las políticas públicas para reducir las disparidades y la coexistencia de economías de aglomeración en algunos departamentos y ciudades, estas disparidades seguirán aumentando.

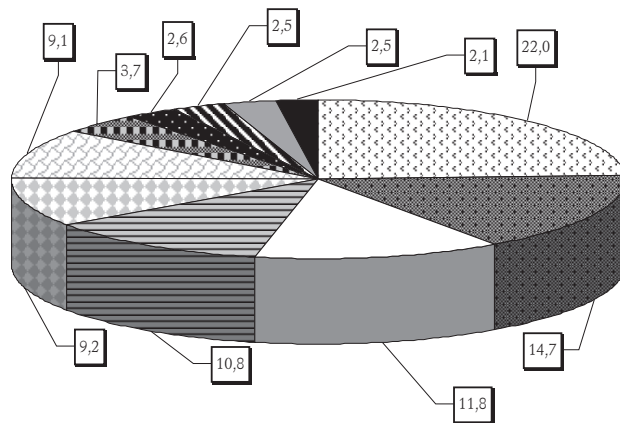
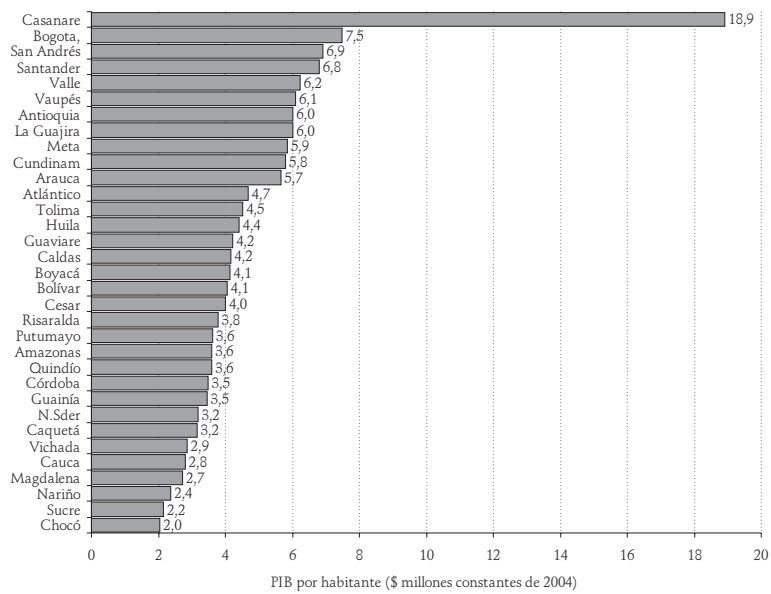
En términos del producto, las cifras revelan la enorme concentración en unos cuantos departamentos, como se observa en la gráfica 15.

Poco más del 60% del PIB de la economía se genera en cinco entidades territoriales (Bogotá, Antioquia, Valle, Santander y Cundinamarca). A su vez, las enormes diferencias económicas entre regiones se reflejan en el producto por habitante, cuyo valor oscila entre 2 millones de pesos y 7,6 millones de pesos, excluyendo a Casanare, departamento que genera casi 19 millones de pesos por persona, es decir, más de nueve veces el ingreso per capita de Chocó y dos veces y media el de Bogotá.

La concentración regional del producto coincide con la tendencia a la terciarización de las economías regionales, aunque se mantienen las actividades primarias y secundarias. Por ejemplo, la Región Andina y los departamentos de Bolívar y Atlántico se caracterizan por el desarrollo de los sectores primario, secundario y terciario, con una primacía del sector servicios, mientras que en los departamentos del norte, sur y oriente del país el sector más importante es el primario, con excepción de San Andrés donde la mayor participación en el PIB corresponde al sector terciario.

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, Baron (2003).

**Gráfica 15**  
**Disparidades regionales en el producto**



PIB departamental por habitante, 2001  
(Millones de pesos constantes de 2004)

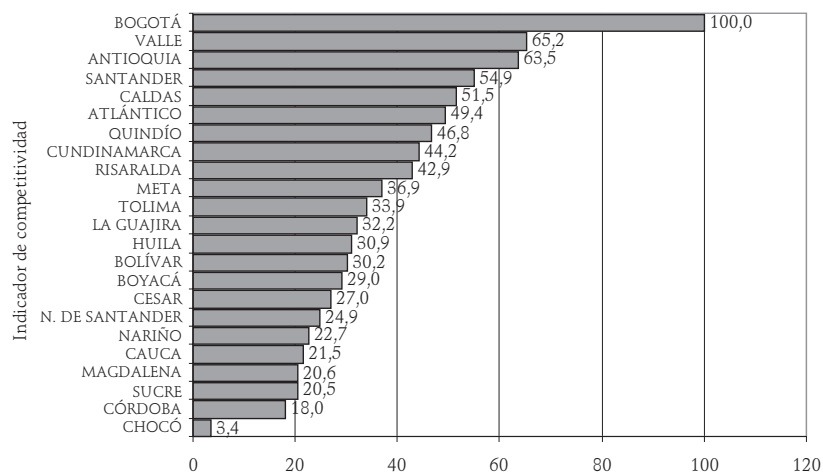
Fuente: Cálculos GAFDT-DDTS-DNP, con base en las cuentas departamentales DANE, 2001.

Con respecto a la competitividad, la Cepal encontró evidencia de altas disparidades regionales (gráfica 16). El Distrito Capital ocupó el primer lugar en la clasificación, seguido por Valle, Antioquia y Santander. El resto de departamentos muestran atrasos en ciencia y tecnología, finanzas, fortaleza económica, infraestructura, recursos humanos, etc. El departamento de Chocó se ubicó en el último puesto, después de Córdoba y Sucre.

La concentración de la actividad económica y las asimetrías de competitividad han contribuido a limitar las posibilidades de recaudar recursos propios en la mayor parte de los municipios y departamentos, lo que lleva a la alta dependencia de las transferencias intergubernamentales. Reflejo de ello es que Bogotá y otras 40 ciudades recaudan el 82% de los tributos municipales, y seis departamentos recaudan más del 63% de los impuestos departamentales, de modo que el resto tiene problemas de recursos para cofinanciar en su totalidad los programas y planes correspondientes a sus funciones (gráfica 17).

La tributación por habitante es también disímil entre municipios y departamentos. Los datos confirman que en 2003 Bogotá y otros 20 municipios recaudaron montos por habitante superiores al dato nacional, mientras que sólo en seis departamentos se presentó esta situación (gráfica 18).

**Gráfica 16**  
**Disparidades regionales en competitividad, 2001**

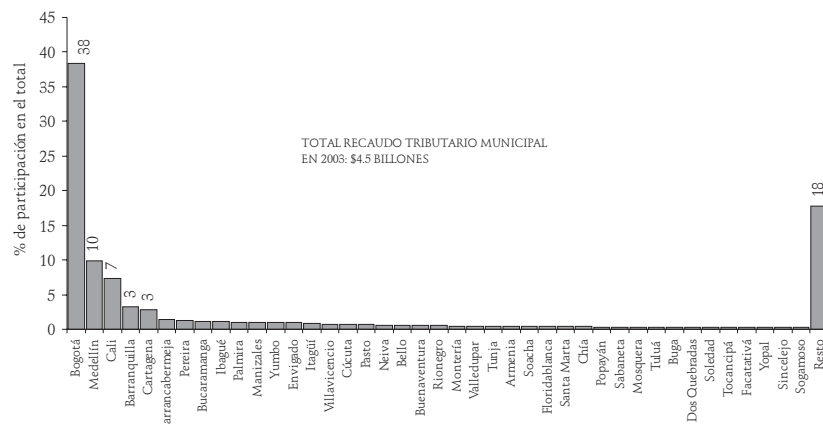
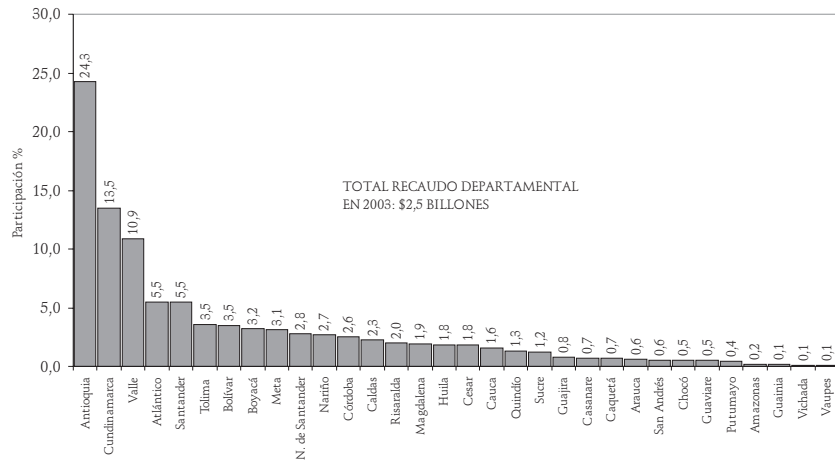


Oswaldo A. Porras V.

Fuente: Cepal (2002).



**Gráfica 17**  
**Disparidades regionales en el recaudo tributario, 2003**



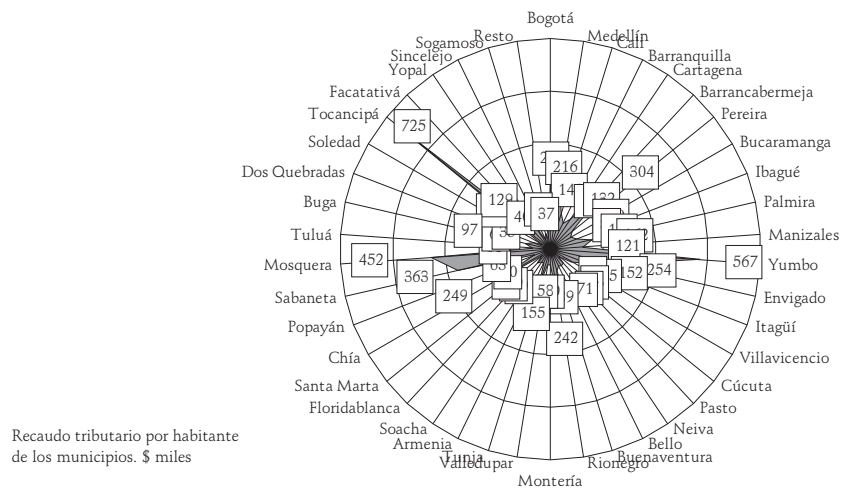
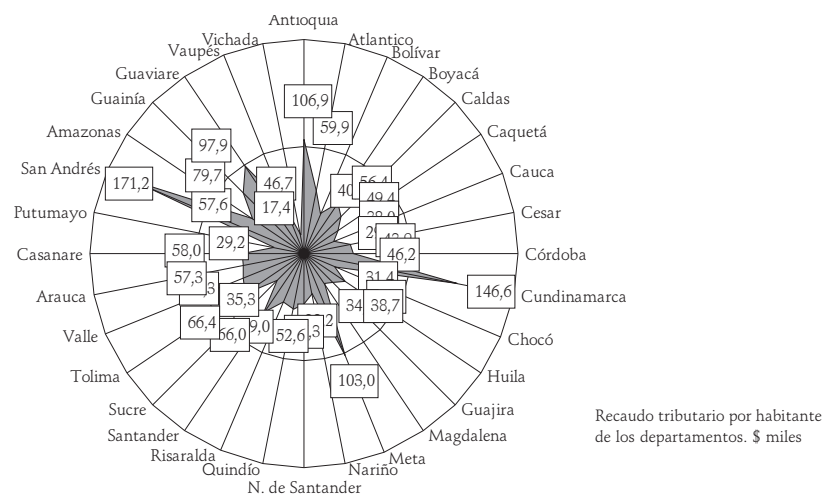
Oswaldo A. Porras V.

Fuente: Cálculos DDTs-DNP, con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por las entidades al DNP, CGR y Minhacienda.

En consecuencia, pocos gobiernos territoriales generan recursos suficientes como contrapartida a las transferencias para inversión, con un nivel superior al dato nacional. Por ejemplo, Antioquia y Atlántico generan 145 y 108 pesos por cada 100 pesos que les transfiere la nación por recursos del Sistema

General de Participaciones (SGP) para inversión, mientras que Yumbo, Mosquera, Tocancipá y Sabaneta generan cerca 350 pesos y más de 600 por cada 100 que reciben por concepto de SGP para inversión (gráfica 19).

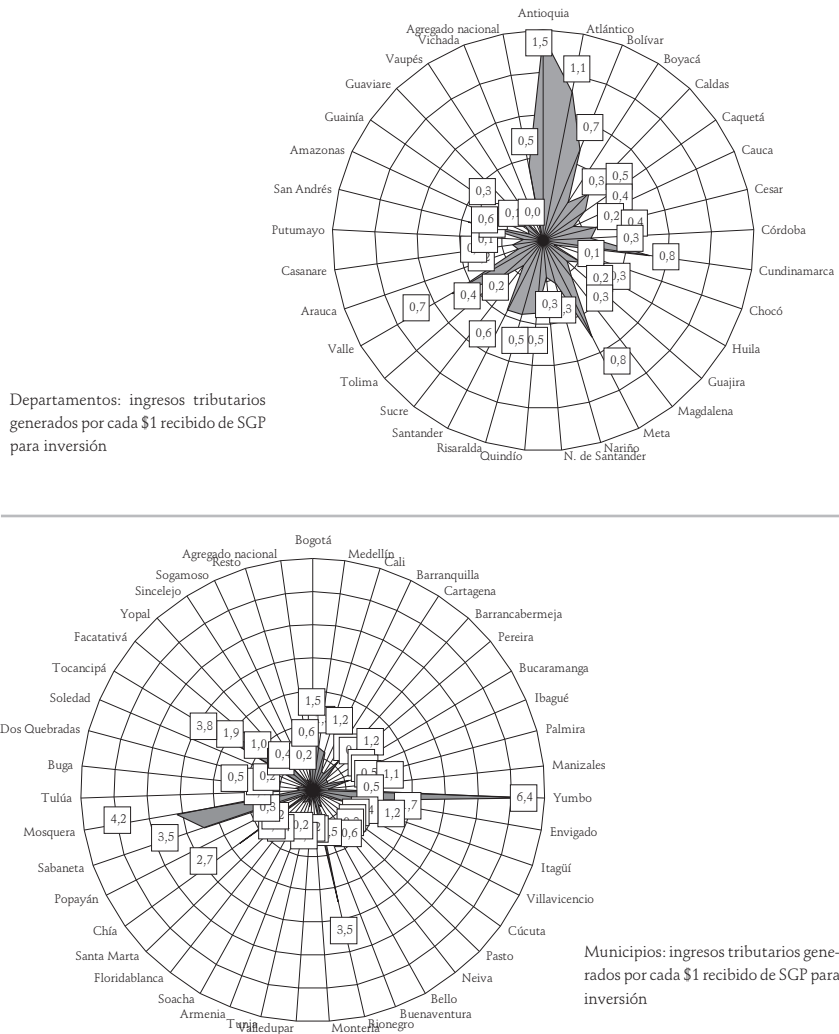
**Gráfica 18**  
**Disparidades regionales en el recaudo tributario por habitante, 2003**  
**(Miles de pesos)**



Fuente: Cálculos DDTS-DNP, con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por las entidades al DNP, CGR y Minhacienda.

Oswaldo A. Porras V.

**Gráfica 19**  
**Disparidades regionales en la capacidad para aportar recursos propios como**  
**contrapartida a los recursos del SGP para inversión, 2003**



Fuente: Cálculos DDTs-DNP, con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por las entidades al DNP, CGR y Minhacienda.

Desde el punto de vista de la pobreza, los datos confirman que tiende a disminuir, pues mientras que en 2002 el 19,5% de la población vivía con menos de 2 dólares diarios, en 2003 esta proporción bajó al 15%. Sin embargo, esta tendencia no es generalizada regionalmente y hay departamentos con

mayores porcentajes de población que viven con menos de 2 dólares diarios. Por ejemplo, en Chocó el 36,2% de la población vive en la pobreza, seguido por Huila, Boyacá, Nariño y Cauca. Un mejor nivel presentan Bogotá y Valle, donde apenas el 6,4% y el 8,1% de la población tiene ingresos menores de 2 dólares, cifras que indican la gran diferencia de las condiciones económicas y de calidad de vida de los habitantes de los distintos territorios. Por otra parte, el departamento con mayor proporción de personas en condiciones de indigencia es el Chocó (seguido por Boyacá y Huila) y los de menor proporción, Bogotá, Norte de Santander y Valle, lo que indica que los beneficios del desarrollo se concentran en la Región Andina.

La reducción de la pobreza relativa, aunque desigual a lo largo y ancho del territorio colombiano, se ha reflejado en un mayor progreso humano, de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) calculado por el PNUD. Entre 1990 y 2001, mejoró el desarrollo humano en el país, en un promedio del 8,5%. Este aumento obedece a un incremento de la esperanza de vida del 6%, de reducción de la población analfabeta en un 30,6% y de aumento de la tasa de escolarización combinada en casi un 15%.

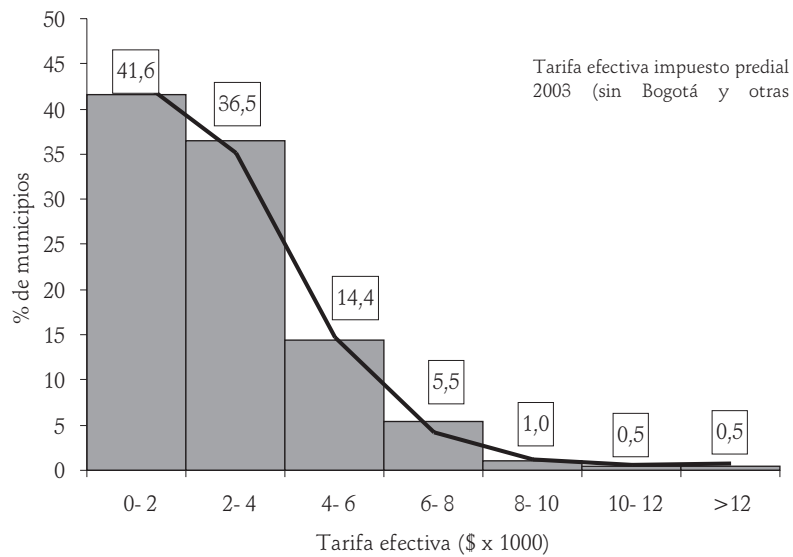
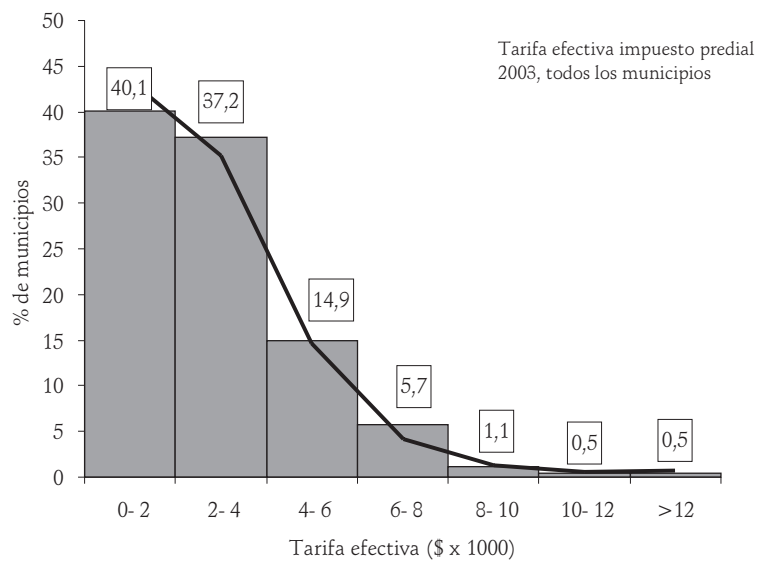
Para el conjunto de departamentos, el informe observa que las distancias en desarrollo humano disminuyeron levemente durante esos once años, como consecuencia de una mejoría en todos los departamentos y en el Distrito Capital. Pero se mantuvieron las diferencias entre departamentos, y entre zonas urbanas y rurales. En efecto, mientras que Bogotá, Valle y Santander continuaron en el extremo de mejor progreso humano, Chocó, Nariño y Cauca, registraron los menores indicadores (gráfica 20).

A nivel departamental, Chocó, Nariño y Cauca presentan el menor desarrollo humano, si bien experimentaron leves mejorías en el período 1999-2003; Bogotá, Valle y Santander registran los mejores indicadores.

Por su parte, las disparidades urbano-rurales se han acentuado por la fuerte tendencia a la concentración poblacional, principalmente en las zonas andina y caribe, y a la mayor urbanización. El país cuenta con asentamientos de diversos tamaños que conforman el sistema urbano-regional, caracterizado por la primacía de la ciudad capital (metrópoli nacional), cuatro metrópolis subnacionales (Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga) y doce centros regionales principales (todas capitales departamentales), entre otras tipologías<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> De acuerdo con el estudio realizado por Humberto Molina y Pedro Moreno para el Viceministerio, 16 centros regionales intermedios, 19 centros subregionales mayores, 57 subregionales intermedios. (Ese estudio no aparece en la bibliografía)

**Gráfica 21**  
**Tarifa efectiva del impuesto predial: distribución de frecuencias**



Oswaldo A. Porras V.

Nota: Municipios cuya población rural supera el 50% de la población total.

Fuente: Cálculos DDTS-DNP, con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios al DNP e información del IGAC.

En resumen, persisten disparidades regionales que han conducido a desarrollos desiguales dentro del territorio. Los esfuerzos por diseñar e implementar políticas públicas que reconozcan y optimicen las particularidades regionales, sostenibles en el largo plazo y articuladas con visión integral no han tenido el efecto esperado sobre el desarrollo regional y nacional. En consecuencia, el reto es formular y ejecutar políticas públicas que reconozcan e incorporen la heterogeneidad regional y promuevan el desarrollo endógeno de los territorios.

Visto de otra manera, el proceso de globalización y la profundización de la descentralización ponen de relieve la necesidad de incorporar la dimensión territorial al desarrollo, como requisito imprescindible para superar las desigualdades sociales, sectoriales, espaciales, económicas y políticas que persisten en la economía colombiana.

Desde la óptica fiscal, como ya se ha señalado, persiste una alta concentración del ingreso tributario al interior de las regiones colombianas. Esta concentración del recaudo refleja las disparidades económicas regionales. A su vez, las disparidades se manifiestan en las diferentes tasas de crecimiento de los recaudos, que dan una idea de la evolución del desarrollo regional del país.

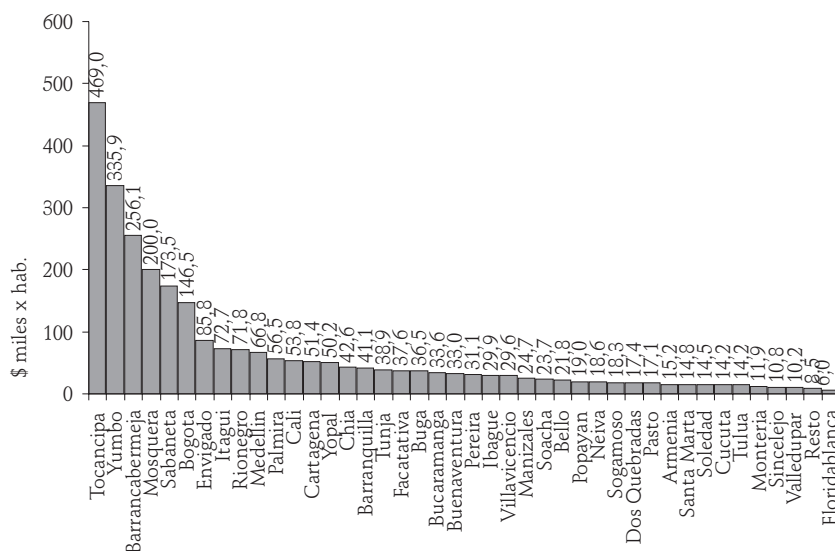
### **Ineficiencia en materia tributaria**

En materia predial existe un rezago en la actualización de los avalúos catastrales en la mayoría de los municipios, de más de los 5 años que establece la ley, pues los avalúos catastrales no han sido actualizados ni formado con la rapidez necesaria para reflejar los valores del mercado. No obstante, un buen número de municipios ha iniciado procesos de formación y actualización catastral, que tendrán efectos sobre el recaudo en los próximos años.

La tarifa efectiva promedio que cobra el 77% de los municipios por impuesto predial es inferior al 4 por mil, y en las ciudades grandes oscila entre 1,1 y 8,4 por mil. Entre las cuarenta ciudades grandes Medellín, Cali, Barranquilla y Envigado cobran la tarifa más alta; y Sincelejo, Cúcuta, Bucaramanga y Soledad cobran las más bajas. Estas tarifas de impuesto predial no varían significativamente entre municipios rurales o urbanos.

Las comparaciones de la tarifa efectiva del impuesto y el recaudo por predio y por habitante permiten concluir que, en promedio, si los municipios incrementaran la tarifa en 1 punto, el recaudo aumentaría en 34.600 pesos y el recaudo promedio por habitante en 10.200 pesos (gráfica 21). Estos resultados indican la necesidad de que los municipios evalúen la importancia de

**Gráfica 22**  
**Recaudo por industria y comercio por habitante, 2003**  
**(Miles de pesos)**



Fuente: Cálculos DDTS-DNP, con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios al DNP.

e imponer un rango de tarifas más alto que el actual, por sus efectos sobre el incremento del recaudo.

El segundo impuesto más importante para los municipios es el de industria y comercio, que históricamente ha representado el 41% del recaudo tributario municipal total, aunque en algunos municipios ese porcentaje sea superior.

Por su parte, el recaudo de industria y comercio por habitante del país fue de 65.000 pesos en 2003, pero Tocancipá, Yumbo, Barrancabermeja, Mosquera, Sabaneta y Bogotá registraron niveles de más de dos veces el promedio nacional (gráfica 22). El recaudo del impuesto en mención está altamente concentrado en unas pocas ciudades: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla recaudan el 70% del agregado nacional y otras 37 concentran el 20%, lo cual constata la desigualdad de las fuentes propias de financiación del gasto local.

Los elementos anteriores son fundamentales para ampliar el debate en torno a la descentralización fiscal y al fortalecimiento de las competencias fiscales

de las entidades territoriales, para proponer un nuevo modelo institucional de competencias y recursos de los gobiernos territoriales que garantice mayores niveles de autonomía en los ingresos y permita consolidar el proceso de descentralización en Colombia.

#### PERSPECTIVAS: ¿QUÉ HACE FALTA?

La política de descentralización territorial debe avanzar para que la provisión de bienes básicos y servicios públicos sea atendida exclusivamente por el orden territorial, y el nivel nacional dedique sus esfuerzos a definir las políticas generales de desarrollo y a ejercer competencias relacionadas con la integridad y soberanía de la Nación, su estabilidad económica y política y el desarrollo de los grandes macroproyectos.

Es preciso tener en cuenta que el papel del Estado debe responder al entorno de globalización y apertura de los mercados. Por tanto, para ser competitivos se requiere un Estado más eficiente, que no actúe como competidor de los agentes económicos sino que facilite el desarrollo económico y social e intervenga en el diseño y aplicación de las políticas sociales orientadas a promover la inclusión de los grupos vulnerables de la sociedad. En esa perspectiva, la política de descentralización debe ser un instrumento para el desarrollo económico y social equitativo.

Tal como se expresa en el plan nacional de desarrollo *Hacia un Estado Comunitario*, los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal deben estar orientados a incrementar la transparencia y la eficiencia del Estado, mediante el rediseño de las entidades, reformas transversales de fondo y una mayor descentralización que de mayores y efectivos niveles de autonomía territorial.

Los principios que inspiran el proceso de descentralización colombiano son el logro de mayor eficiencia en la prestación de los servicios a cargo del Estado y la consolidación de las condiciones para garantizar el desarrollo económico y social de las entidades territoriales en un marco de igualdad de oportunidades, en aras de la equidad entre las regiones.

Para cumplir estos principios, la política de profundización de la descentralización deberá otorgar mayor autonomía a las entidades territoriales que se debe expresar en una distribución de competencias exclusivas a las entidades territoriales, mayor eficiencia en el recaudo tributario, viabilidad fiscal en todas las entidades territoriales, articulación del sistema de compensación territorial, municipios y departamentos con gestión orientada a resultados.



### **Distribución de competencias exclusivas a las entidades territoriales**

A pesar de los avances en la distribución de competencias, como producto de las medidas de descentralización, especialmente las relativas a salud y educación reglamentadas en la ley 715 del 2001, aún persisten duplicidades en otros sectores —vías, agropecuario, atención población infantil— en los que no se han delimitado y es necesario un mayor nivel de descentralización.

Para lograrlo, se requiere una definición clara de las competencias exclusivas de la Nación y las entidades territoriales, de modo que la Nación se concentre en la planificación, la regulación y el control, y las entidades territoriales en la coordinación y la ejecución.

Para ello, es preciso determinar los ajustes normativos legales necesarios para que el nivel nacional especialice sus competencias en todo lo relacionado con las políticas de interés general, las normas de justicia, salvo lo dispuesto en el Art. 246 de la Constitución Política; defensa nacional; conservación del orden público y convivencia ciudadana, relaciones internacionales; dirección general de la economía; principios generales de hacienda pública; régimen monetario, crediticio y cambiario y de comercio exterior; legislación orgánica y estatutaria, civil, comercial, laboral, penal, y la relativa a los procedimientos judiciales.

Así mismo, se debe estudiar la posibilidad de determinar que sean competencias exclusivas de la Nación, el ordenamiento y uso sostenible del territorio, incluidos los espacios costeros, oceánicos e insulares de soberanía nacional; la protección de las riquezas naturales de la Nación, la conservación de la biodiversidad y de las áreas de especial importancia ecológica, la prevención y control de los factores de deterioro ambiental y el sistema nacional de áreas naturales protegidas; la gestión, uso, aprovechamiento, control y vigilancia del subsuelo, las costas y zonas de bajamar, los terrenos de playa, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geostacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa.

Los departamentos deberían orientar sus acciones a la administración de los asuntos seccionales; la planificación del desarrollo económico, social y ambiental; la coordinación y complementariedad de la acción municipal; la intermediación entre la Nación y los municipios y la prestación de servicios. En este sentido deberían asumir, en concurrencia con los demás niveles de gobierno, las competencias sectoriales que impliquen acciones de coordinación y ejecución.

Los municipios se deben dedicar a promover el desarrollo local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y la prestación de los servicios públicos.

Estos cambios deben considerar la heterogeneidad territorial, es decir, que no todas las competencias se pueden transferir a todas las entidades territoriales, debido a sus diferencias de capacidad institucional, fiscal y administrativa.

Además, es urgente que el esquema de descentralización promueva y facilite asociaciones entre departamentos o municipios que permitan asumir una o varias competencias de acuerdo con la capacidad institucional y financiera de las entidades territoriales, junto a una mayor flexibilidad en el uso de recursos de destinación específica en sectores diferentes a salud y educación.

### **Mayor eficiencia en el recaudo tributario**

Para consolidar la descentralización se debe idear propuestas coherentes que profundicen y fortalezcan la tributación territorial, para ampliar su peso en la tributación total del país, consolidando el esfuerzo fiscal territorial y potenciando su capacidad fiscal. Así se fortalecería la capacidad de los municipios y departamentos para generar rentas propias, necesarias para autofinanciar sus competencias.

En teoría, la aplicación del modelo de descentralización fiscal implica tomar una de dos decisiones: los gobiernos subnacionales legislan y recaudan autónomamente los impuestos necesarios para financiar sus competencias o el gobierno central legisla y recauda la mayor parte de los impuestos, para luego distribuir un alto porcentaje a los gobiernos subnacionales, mediante un sistema de transferencias que compense las diferencias de capacidad fiscal, estimule el esfuerzo fiscal y logre cabalmente la financiación de los bienes y servicios a cargo del Estado.

Con uno u otro modelo, la definición del esquema tributario debe seguir criterios de equidad, progresividad y eficiencia; vincular los impuestos a las decisiones de gasto, de acuerdo con las competencias fijadas a cada nivel de gobierno, y garantizar el cumplimiento de los objetivos de la descentralización, a nivel fiscal y a nivel macroeconómico. En este sentido, las administraciones tributarias deberán adoptar mecanismos eficientes de recaudo, evidenciando esfuerzo fiscal y explotando al máximo su capacidad fiscal.

La capacidad fiscal es la habilidad de los gobiernos subnacionales para incrementar sus recursos propios y está determinada por la estructura económica de la jurisdicción y la disponibilidad de recursos imponibles o bases gravables.

Por su parte, el esfuerzo fiscal se refiere al grado en que un gobierno subnacional fija impuestos a las bases gravables disponibles. Así definido, el esfuerzo fiscal depende de las tarifas, del sistema de exenciones y del esfuerzo de las administraciones subnacionales en la aplicación de los impuestos.

Con el esquema de descentralización colombiano, los gobiernos territoriales han ganado importancia como responsables de la ejecución del gasto público descentralizado, relajando la condición de que sean fiscalmente sólidos.

De acuerdo con un estudio del Departamento Nacional de Planeación (2004), los municipios podrían recaudar cercano de 1 billón de pesos en los municipios de categoría especial, primera y segunda, con los impuestos locales, principalmente predial e industria y comercio.

El debate sobre el esfuerzo fiscal es fundamental para diseñar el esquema de distribución de transferencias, porque si las transferencias estimulan el esfuerzo fiscal, conviene asignar una mayor proporción de recursos de acuerdo con el esfuerzo fiscal.

Existe evidencia para señalar que el recaudo tributario de los departamentos y municipios guarda una relación de largo plazo con las transferencias que reciben de la Nación, y con el ingreso agregado de la economía y la población, lo que es consistente con la teoría de que las transferencias deben motivar el esfuerzo fiscal territorial. Por ello se recomienda rediseñar el sistema de transferencias intergubernamentales para dar mayor peso relativo al esfuerzo fiscal de las entidades territoriales.

En los próximos años es de importancia estratégica enfocar la atención a fortalecer las rentas propias territoriales, reducir las brechas económicas y hacer cada vez más responsables a los municipios y departamentos por la solución de los problemas regionales y locales.

Para ello se deben hacer propuestas para consolidar un programa integral de actualización catastral, en las zonas urbanas y en las zonas rurales de los municipios, continuar el estudio y la formulación del estatuto tributario territorial único, que unifique los procedimientos de cobro y gestión de cartera para que la gestión tributaria se realice bajo un marco normativo único, claro y sencillo.

Además, es prudente evaluar la composición de las inversiones territoriales y medir sus efectos sobre el desarrollo económico y social de la población. Vale

la pena revisar la posibilidad de asignar un mayor porcentaje de transferencias por esfuerzo fiscal, pues el parámetro actual es bajo frente a la magnitud del esfuerzo; es necesario crear nuevos estímulos legales al esfuerzo fiscal, aumentando el porcentaje del Sistema General de Participaciones que se asigna por esfuerzo fiscal y administrativo, y otorgando mayores recursos a las entidades territoriales que demuestren eficiencia en el uso de los recursos.

### **Viabilidad fiscal en todas las entidades territoriales**

El avance de la descentralización exige consolidar el saneamiento fiscal territorial, como garantía de mayor autonomía en las decisiones de gasto y mejores perspectivas de planificación del desarrollo local.

Debido a que no todas las entidades territoriales afrontan los mismos problemas fiscales e institucionales, se requiere trabajar concertadamente en acciones diferenciales. En particular, los municipios y departamentos que se encuentran adelantando programas de reestructuración de pasivos y acuerdos de saneamiento fiscal deben avanzar en el cumplimiento de los compromisos señalados en los acuerdos de pago y en las metas de desempeño financiero, mantener gastos de funcionamiento inferiores al límite legal, cumplir con los pagos a los acreedores y mantener una disciplina fiscal controlada por los órganos de control y la misma ciudadanía.

Por su parte, las entidades territoriales que en la actualidad registran solvencia financiera deben mantener o mejorar esta posición fiscal sin caer en situaciones de crisis, déficit fiscales impagables y mantener la capacidad para generar rentas propias para pagar su propio funcionamiento, servir adecuadamente las acreencias, efectuar inversión propia, generar superávit primario y tener ahorro corriente, entre otros indicadores.

En esta perspectiva, el país debe pensar en diseñar un sistema de estímulos y sanciones para garantizar que las administraciones territoriales observen las normas de responsabilidad fiscal y los órganos de control cumplan con eficacia sus funciones de vigilancia y control.

Avanzar en la implementación de los mecanismos para que las entidades territoriales rindan cuentas de su gestión fiscal a la ciudadanía, tomando como referencia los desarrollos actuales de medición y análisis del desempeño territorial, poniendo en línea información fidedigna y de fácil acceso para cualquier ciudadano, dando estricto cumplimiento a su función de rendir cuentas, haciendo pública esta información en forma oportuna, confiable y estandarizada, aprovechando todos los medios de comunicación disponibles.

### **Articulación del sistema de compensación territorial**

La estructura del financiamiento territorial conformada por transferencias, regalías y tributos no se encuentra debidamente armonizada en sus objetivos y criterios de distribución, teniendo en cuenta que un sistema de compensación territorial debe considerar las brechas fiscales entre entidades territoriales originadas por la concentración del recaudo tributario en ciertas regiones para garantizar una asignación de recursos que asegure la adecuada provisión de servicios en todo el territorio.

Se requiere entonces modificar el sistema de compensación intergubernamental, articulando adecuadamente el Sistema General de Participaciones, las regalías y el fortalecimiento de los recursos propios en función de las competencias asignadas y las necesidades de recursos para su adecuada financiación.

Esta articulación debe generar una adecuada estructura de financiamiento de las competencias a cargo de las entidades territoriales, que distribuya equitativamente los recursos en función de la disminución de las brechas fiscales que hoy existen.

### **Municipios y departamentos con gestión orientada a resultados**

Los resultados de una buena gestión dependen en gran medida de la voluntad y el compromiso de los gobernantes y de sus equipos de gobierno, de la claridad en la definición de los objetivos, estrategias, metas y programas, y de la capacidad institucional para realizar con eficacia y eficiencia las acciones necesarias para cumplir lo establecido en los planes y programas propuestos.

En este sentido, la gestión pública como proceso dinámico cuenta con instrumentos estratégicos de mediano, largo y corto plazo a través de los cuales se pueden alcanzar los propósitos de desarrollo establecidos de manera democrática.

Este proceso de planificación orientado a resultados debe consolidarse, de tal forma que las entidades territoriales planifiquen, ejecuten y evalúen sus principales estrategias de desarrollo con base en las metas que acordaron de manera democrática, como señala la ley, plasmadas en planes de desarrollo.

El éxito de la gestión territorial depende en gran medida del proceso de formulación de los planes de desarrollo y de la capacidad para evaluar, hacer

seguimiento y rendir cuentas de las acciones realizadas en el período de gobierno, junto con la implementación de instrumentos<sup>4</sup> que garanticen mayor participación de la población en la elaboración, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo, garantizando así el control social. Así mismo, es necesario contar con finanzas públicas fuertes, capacidad administrativa y sistemas integrados de información financiera, administrativa y sectorial que permitan contrastar los resultados de las acciones gubernamentales con líneas de base previamente identificadas y definidas.

### **Promover el desarrollo económico local**

Desde diferentes perspectivas y acudiendo a diversas estrategias, los gobiernos locales han impulsado el desarrollo económico de sus municipios y han intentado, en distintos momentos, asumir un papel fundamental como motor del desarrollo de sus respectivas localidades.

El desarrollo económico local debe ser entendido como el trabajo conjunto de una comunidad municipal para lograr un crecimiento económico sostenible y mejorar la competitividad local, con el fin de garantizar beneficios económicos generales para el territorio y mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes.

Este proceso se basa en la identificación y utilización de los recursos locales para crear una capacidad económica y social que contribuya a generar empleo a través del desarrollo de los mercados locales y del crecimiento empresarial. Para que el desarrollo económico local sea efectivo, debe integrar además de lo económico, aspectos ambientales, culturales, sociales y político-institucionales.

El desarrollo económico local implica el trabajo articulado de diferentes áreas: planeación, finanzas, infraestructura, provisión de servicios básicos, públicos y sociales, actividades de ordenamiento territorial, y promoción de actividades productivas y empresariales. La promoción del desarrollo local implica que cada nivel de gobierno se especialice y ponga en práctica los instrumentos de su competencia.

En este sentido, al municipio le corresponde: generar oportunidades para el desarrollo económico de los diversos sectores y zonas del municipio, una inversión pública que promueva el desarrollo de la economía y del capital

<sup>4</sup> Capacitación a la sociedad civil en temas públicos, información continua y masiva de las evaluaciones y autoevaluaciones sobre la gestión de las entidades territoriales, etc.

social local, integrarse a sistemas productivos territoriales subregionales<sup>5</sup>, generar economías externas que faciliten y promuevan el desarrollo y promover la formación de entornos territoriales innovadores.

El nivel departamental debe encargarse de la intermediación entre la Nación y los municipios en materia de desarrollo económico, promover sistemas de apoyo al desarrollo económico -ciencia y tecnología, educación, información, financiamiento, asistencia técnica, asociatividad- y desarrollar la infraestructuras y equipamientos necesarios para la competitividad.

Por su parte, al nivel nacional le corresponde el diseño de políticas y estrategias de desarrollo regional para la promoción y el equilibrio interregional, las grandes infraestructuras y equipamientos para el desarrollo económico, la creación de condiciones macro favorables (cambiarias, comerciales, fiscales, inflación, jurídicas, financieras) y la articulación de políticas y estrategias de inserción económica internacional.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BARON R. J. 2003. "¿Qué sucedió con las disparidades económicas regionales en Colombia entre 1980 y el 2000?", *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional* 38, septiembre, Centro de Estudios Económicos Regionales, Banco de la República, Cartagena.
- CENTRO PANAMERICANO DE INGENIERÍA SANITARIA Y CIENCIAS DEL AMBIENTE (CEPIS). 2000. *Evaluación de los servicios de agua potable y saneamiento 2000 en las Américas: Informe Colombia*, Lima.
- CEPAL. 2001. "Descentralización en América Latina: teoría y práctica", *Serie Gestión Pública* No. 12, mayo. Documento preparado por Iván Finot, Experto de la Dirección de Desarrollo y Gestión Local del Ilpes, Ilpes-Cepal, Santiago de Chile.
- CEPAL. 2002. *Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia*, Informe final, diciembre, Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 2002a. *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Balance de una década*, Tomos I, II, III y IV, mayo, Bogotá D.C.

<sup>5</sup> Agrupamientos de empresas interrelacionadas con las organizaciones públicas y sociales, alrededor de sectores económicos especializados.

- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 2002b. *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Balance de una década*, Tomo I, “Marco conceptual y resultados de progreso municipal”, mayo, Bogotá D.C.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 2004a. *Capacidad fiscal de los gobiernos territoriales colombianos*, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, abril, Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 2004b. Balance del desempeño fiscal de los municipios y departamentos 2000-2003: ¿Cómo recibieron las finanzas los actuales mandatarios y cuáles son los retos?, DNP-DDTS, octubre, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. 2001. “Estudio general sobre los antecedentes, diseño, avances y resultados generales del proceso de descentralización territorial en el sector educativo”, Informe Final de la Corporación para el Desarrollo Humano, Contrato 136-1/2000 GTZ, Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. . 2001. *Evaluación del proceso de descentralización territorial, salud pública y seguridad social en salud*, Iván Jaramillo Pérez, Consultor, junio, Bogotá.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. 2001. Exposición de motivos del proyecto de ley “por medio del cual se crea el estatuto de ingresos territoriales, se reorganiza el sistema impositivo de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”, septiembre, Bogotá.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 2004. *Informe al Congreso 2004*, Álvaro Uribe Vélez. Documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, 20 de julio.
- RESTREPO S., Juan C. 2000. *Nuevos rumbos para la descentralización*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, enero, Bogotá.





## Ecuador es la suma de sus partes

### ANTECEDENTES

EN ESTE PRINCIPIO DE SIGLO, ECUADOR BUSCA una nueva forma de organización de la estructura del Estado por cuanto se percibe un agotamiento del Estado rentista -que se sustentaba en la sobreexplotación de la naturaleza (café, banano, petróleo, etc.) y en los ventajosos términos de intercambio comercial- y una inadecuación del Estado unitario a la diversidad del país. Además, la conflictividad ocasionada por la heterogeneidad local y regional ha sido siempre un componente fundamental de su historia económica, social y política, hasta el punto de que muchos estudiosos de la historia ecuatoriana han afirmado que Ecuador es la suma de sus partes.

Esta forma de constitución del Estado y, por tanto, de la integración nacional desde la diversidad, ha conducido a una discusión permanente sobre centralización-descentralización desde el inicio de la formación del Estado ecuatoriano. En otras palabras, el debate sobre la descentralización no es nuevo en el país<sup>1</sup>, porque ha entrado periódicamente a la palestra desde alguna región geográfica o sector social.

También hay que remarcar que la centralización y la descentralización se han de ver en su contexto histórico, pues así como en algunos momentos de

\* Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de Flacso, Ecuador, Editorialista *Diario Hoy* y Concejal de Quito (fcarri@flacso.org.ec).

<sup>1</sup> Cabe mencionar los temas y contraposiciones permanentes: la institucionalización del poder del Estado en todo el territorio nacional (entre federalismo y unitarismo), la distribución del poder entre las entidades administrativas del Estado (entre autonomía y dependencia) y la concentración socio-económica (entre pobres y ricos).

la historia ecuatoriana la centralización fue necesaria y progresista,<sup>2</sup> hoy no lo es.<sup>3</sup> En la actualidad es económicamente ineficiente; políticamente poco representativa, distante y autoritaria; socialmente injusta porque incrementa las inequidades, margina y excluye; culturalmente homogenizadora justo en un momento en que las diferencias se expresan creativamente; territorialmente porque agudiza los desequilibrios regionales, urbanos y rurales; y, ambientalmente porque produce altos niveles de contaminación y ruptura de la sostenibilidad.

La multiplicación de competencias 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. El desprestigio de la democracia y de sus instituciones obedece en gran medida al mal manejo de la crisis y a la constitución de gobiernos de lejanía física y funcional.

La salida a estos problemas –en apariencia irreversibles– está en el paso de un Estado unitario centralista a uno descentralizado, que exprese la unidad en la diversidad. Es frente a este Estado centralista, ineficiente y antidemocrático que surge la necesidad de la descentralización. La descentralización puede ser un instrumento para que el Estado resuelva su crisis de centralización con su antítesis: la descentralización; y, promueva un desarrollo armónico y equitativo a nivel nacional.

Por otra parte, se debe señalar que la descentralización es posible en el Ecuador de hoy, porque la sociedad se ha urbanizado, la población tiene mayor acceso a los medios de comunicación, los niveles de analfabetismo se han reducido, la sociedad civil tiene formas de organización fuertes y diversas, y la tradición de los gobiernos subnacionales es importante. De allí que en el país se vaya generalizando la necesidad de la descentralización, aunque por lo pronto sea un discurso incoherente y contradictorio, que reivindican actores con posiciones disímiles frente al que hacer nacional como el gobierno y la oposición, la derecha y la izquierda<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> La constitución del modelo agro-exportador, la revolución liberal y la creación del Banco Central son momentos claves que muestran la importancia de la tesis centralista.

<sup>3</sup> “La dominación oligárquica se caracterizó por la disgregación del poder político, hasta el límite de tomar la forma de un verdadero archipiélago de poderes locales. En el camino hacia la modernidad esto va siendo sustituido por el peso determinante que asume el Estado central en el quehacer político” (Pachano 1991, 21).

<sup>4</sup> “La gran segmentación y estratificación social y espacial del país hace que los diversos grupos sociales y económicos perciban la temática de descentralización de diversas maneras, a veces contradictorias, y que muchos no tengan una idea clara sobre lo que es la centralización y la descentralización, confundiendo frecuentemente ambos conceptos” (Thoumi 1996).

Este trabajo busca analizar este proceso histórico para contextualizar el debate actual. Para ello primero hacemos consideraciones teórico-metodológicas que consideramos necesarias. Luego mostramos el estado de la descentralización en el país desde dos perspectivas: su recorrido histórico, y sus actores y corrientes principales. En tercer lugar, analizamos las características del Estado unitario en cuanto a su organización por poderes, niveles y regímenes, así como sus funciones y competencias respectivas. Más adelante, describimos las condiciones fiscales del proceso y las formas de participación de la población. Por último, identificamos algunos de los factores que impiden acelerar la descentralización y hacemos algunas reflexiones generales.

### CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

La descentralización implica una readecuación de las relaciones entre el Estado y la sociedad que se expresa, por ejemplo, en la transferencia de competencias de una entidad nacional a otra de orden subnacional. Esta transferencia produce, a su vez, una transferencia de la parte correspondiente de la sociedad nacional a la local y, por tanto, una descentralización de un segmento de la sociedad. Es decir, se produce un cambio de interlocución social que lleva a posicionar localmente a los actores, antes nacionales. Y esto porque la sociedad tiende a reproducir en sus instituciones -a su imagen y semejanza- el carácter del Estado. Por eso, el sistema político de un Estado centralista es también centralista.

La descentralización es consustancial al proceso de democratización del Estado, por cuanto define la centralidad, es decir, el poder, dentro de la estructura estatal y, además, replantea las formas de representación y participación de la población. Pero también porque históricamente reaparece con el proceso de redemocratización y el regreso al orden constituido.

La necesidad de reforma del Estado se ha convertido en lugar común. No así las vías para lograrla, pues hay un arduo debate alrededor de ciertos temas centrales. Uno de ellos, el movimiento centralización/descentralización. Esto indica, según los ámbitos institucionales y la profundización del proceso, que la descentralización es un campo de intereses conflictivos, en el que están inscritos actores sociales específicos. Cada uno con prácticas concretas que moldean, aceleran o frenan al proceso. De allí que se trate de un proceso muy heterogéneo que incluso puede llevar a resultados perversos, no siempre deseados.

Sin embargo, cuando se exploran los contenidos de la descentralización, se observan distintas formas de entenderlos y concebirllos. Así, mientras que la *descentralización* se refiere a la transferencia de competencias y recursos de un nivel central de gobierno (por ejemplo, un ministerio) a otro de distinto origen y

que guarda autonomía frente al anterior (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). La una y la otra no se deben confundir con el *descentramiento* o privatización. En este caso se trata de un proceso de debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público, y puede operar por vía de la informalización o de la privatización, como medio que utiliza un gobierno para aumentar la eficiencia, pero abdicando la responsabilidad estatal, pública y política (Carrión 1996).

Estos tres conceptos están ligados a la categoría “centro” y se definen por una relación que involucra al centro y la periferia y no sólo a uno de sus componentes. Por tanto, es un tema integral (centro-periferia) y no local (periferia), en cambio constante, en el que una reubicación de la centralidad lleva a una reubicación de la periferia y viceversa. Lo que en un momento o relación es centro, en otro puede ser periferia. Esto significa que la relación es histórica y que, gracias a la globalización, por ejemplo, los Estados nacionales pierdan el carácter de centro en beneficio del nivel supranacional<sup>5</sup>; pero también puede ocurrir que un Estado nacional se periferice, y pierda así la cualidad de poder central, constituyéndose en poder local.

La concepción particular de la descentralización depende del peso que se atribuya a cada uno de estos tres conceptos. Así, por la vía del descentramiento se llega a la privatización, por la desconcentración a la dependencia y por la descentralización a la autonomía. De igual manera, si se da mayor relevancia a un órgano determinado (municipalista), a un territorio específico (regionalista) o a un sector en particular (salubrista)<sup>6</sup>. Por otra parte, si consideramos la cualidad de centralidad presente en los tres conceptos, vemos que los dos primeros casos implican una redistribución de la centralidad dentro del propio Estado y, el tercero, por el contrario, una pérdida de la centralidad en lo público, la política y lo estatal, en beneficio del mercado.

Algunas de las motivaciones presentes en estos procesos (eficiencia, eficacia, etc.) adoptan contenidos distintos según el caso. La descentralización facilita la participación y la representación; la desconcentración mejora la gobernabilidad y la privatización auspicia la segmentación social. Por ello, no se pueden ni se deben ver como si fueran idénticos, a pesar de que formen parte del mismo proceso. Lo que puede ocurrir, como sucede de hecho, es que se lleven a

<sup>5</sup> La formación de la Comunidad Andina de Naciones puede llevar a que los Estados nacionales actúen como nivel intermedio (como ocurre en la Unión Europea) y a entender la descentralización como un proceso menos local y más supranacional.

<sup>6</sup> El énfasis en una de estas variables puede llevar a una *descentralización asimétrica*, con consecuencias perversas: mayor centralización.

cabo simultáneamente, porque no son excluyentes ni uno es condición del otro; además, se pueden desplegar a escalas y niveles distintos dentro del Estado. Por ejemplo, se pueden impulsar por separado o de manera simultánea en los niveles nacional (la ley de descentralización y participación social), provincial o dentro de un municipio particular, como el de Quito.

## LA DESCENTRALIZACIÓN EN ECUADOR

### **Hacia una periodización de la descentralización**

La descentralización como proceso de reorganización de la sociedad y del Estado está en curso en el Ecuador de hoy, más como discurso que como realidad. Como discurso, porque el proceso centralista aún no ha concluido y no se avizora un proyecto hegemónico que lo contrarreste. El discurso descentralizador carece de una estrategia explícita y tiende a desarrollarse a partir de intentos aislados que llevan a pensar que se está cimentando el sujeto social de la descentralización, a la par que se definen los contornos de su propuesta.

Las posibilidades de una descentralización se construyen en un proceso largo y complejo, en el que actúan directa o indirectamente muchos actores, cada uno con su propia visión. Esto significa plantear la necesidad de construir la posibilidad, identificando al menos a los sujetos de la descentralización y las propuestas que lleven a una concertación que produzca un consenso hegemónico que defina un proyecto. Por ello, a la vez que se identifica a los actores es necesario sistematizar sus propuestas.

El proceso de descentralización en Ecuador ha pasado por ciertos momentos claves: una fase declarativa, otra de antecedentes y, finalmente, otra de descentralización propiamente hablando.

1. Fase 1979-1992: declarativa. El surgimiento de la cuestión local tuvo lugar a finales de los setenta y comienzos de los ochenta<sup>7</sup>. Los antecedentes inmediatos de la descentralización que hoy se prefigura se deben encontrar en el proceso de redemocratización que se inició con la aprobación, mediante plebiscito, de la nueva Constitución en 1979. Esta introdujo elementos que tienden a fortalecer el conjunto del régimen autonómico, aunque sin un impacto práctico real. Definió, por ejemplo, al Estado como descentralizado (Art. 1), los regímenes: Dependiente (Sección II) y Autónomo (sección III), y señaló la autonomía

<sup>7</sup> Surgimiento porque la descentralización es de larga data en el país y en América Latina. Sólo se la retoma periódicamente bajo distintas denominaciones y con énfasis en una variable (Carrión 1998, 87).

funcional (órganos creados por Ley) y territorial (régimen seccional) de las instituciones del sector público (Art. 72 y 76). Estableció dos formas de descentralización: la territorial, ligada a los organismos seccionales propios del régimen autónomo y la funcional, característica de las instituciones del régimen dependiente.

2. Fase 1992-1995: antecedentes. Luego, desde 1992, se impulsó el fortalecimiento municipal por la vía del Banco del Estado (BEDE), sin cuestionar la centralidad, y la modernización del Estado con la aprobación –en 1993– de las leyes de Modernización del Estado y del Distrito Metropolitano de Quito. La primera Ley fijó normas para la desconcentración y descentralización, obligó a las instituciones nacionales a diseñar programas de desconcentración y responsabilizó al CONAM de elaborar un plan de descentralización que transfiriera recursos y responsabilidades a los órganos subnacionales. La segunda contemplaba una regulación para las ciudades de más de un millón de habitantes, mediante un régimen especial que rompía el uniformismo legal de la Ley de Régimen Municipal. Descentralizó las competencias del manejo de suelo, medio ambiente y transporte, permitió la desconcentración del accionar intramunicipal y estimuló la participación social.
3. Fase 1995-2000: descentralización. En 1995, como consecuencia del proceso de Reforma Constitucional iniciado a finales de 1994, se redefinieron el escenario, los actores y las propuestas de descentralización. El escenario del debate se montó alrededor del Congreso Nacional, los actores se expresaron a través de los partidos políticos y del ejecutivo nacional, y la propuesta comenzó a tomar forma de ley, con las siguientes consecuencias:
  - ✘ El Congreso Nacional creó una Comisión Permanente de Descentralización, que se convirtió en eje del debate y el lugar donde se procesan las propuestas, unas surgidas de los actores institucionales (AME, INEC, etc.) y sociales (indígenas), y otras provenientes de los partidos políticos; así, el debate asume el contenido político del que es portador.
  - ✘ El Congreso Nacional empezó en 1994 a tratar las reformas constitucionales que tienen que ver con el tema. Aprobó la participación de personas no afiliadas a los partidos políticos como candidatos en los procesos electorales, permitió la reelección de las autoridades y discutió la participación de los gobiernos locales en un 15% de los ingresos del presupuesto nacional.
  - ✘ El Congreso y el gobierno nacionales conformaron una Comisión Nacional de Descentralización encargada de redactar una Ley Especial de

Descentralización y Desconcentración. El proceso se inició en junio de 1995 y a comienzos de 1996 se entregó la propuesta del anteproyecto de ley al Congreso Nacional. Participaron más de 1.000 representantes institucionales, pero la propuesta quedó trunca por oposición de la Junta Cívica de Guayaquil<sup>8</sup>.

El momento de arranque de la descentralización tiene que ver con hechos coyunturales como: el paro indígena de 1990, que tuvo la virtud de develar la diversidad intrínseca del país; la crisis del Estado rentista, que mostró la necesidad de la reforma del Estado; el Fenómeno del Niño que agudizó los desequilibrios regionales; y los acuerdos de paz con Perú, que pusieron en cuestión el significado de la identidad nacional. Desde la fase de antecedentes hasta ahora se perciben tres énfasis que producen una ruptura en la continua centralización.

El primero, al que se puede definir como la *vía municipalista* de fortalecimiento de lo local, mediante la transferencia de recursos y competencias, y la ampliación de su base social de sustentación a través de la participación y la representación. Pero también porque a mediados de la década de los ochenta se inició un debate sobre la vieja tradición municipalista, basada en el fortalecimiento municipal (nacido al amparo del Banco del Estado) y en los intentos de reforma a la Ley de Régimen Municipal.

El segundo se caracteriza por el cambio de mirada hacia el *nivel intermedio de gobierno* para remediar el vacío que produjo el énfasis en lo municipal. Es una etapa que algunos países de la región empiezan a recorrer,<sup>9</sup> y se inscribe en la reforma global del Estado donde el nivel de gobierno intermedio cumple la función de articular a las instituciones nacionales y locales. No trata de producir un Estado más grande o más pequeño, sino de concebirlo y construirlo de manera distinta. Es decir, la discusión no es si más o menos Estado (privatización), sino el diseño de otro Estado (descentralizado).

El tercero se inicia con el debate de las *autonomías*, justo en un momento en que se percibe un reflujo del proceso descentralizador en la región (Carrión 1999). Es un debate propuesto por las elites de sectores sociales difusos y regiones ricas, que replica la propuesta española. El debate sale del escenario político

<sup>8</sup> En un informe sobre la descentralización en Ecuador, el BID, señala que “Este anteproyecto fue formulado por un grupo del cual hicieron parte un sector del Congreso, el Ejecutivo, y un grupo de expertos y académicos de Quito en asociación con algunas organizaciones de cooperación técnica internacional. En el contexto ecuatoriano, se trató de un intento excepcional de concertación” (BID 1998, 25).

<sup>9</sup> El federalismo se fortalece en los países federales –Argentina (las provincias), Venezuela y México (los Estados)– y también en las naciones unitarias: Chile (las regiones), Bolivia y Colombia (los departamentos).



(el Congreso Nacional<sup>10</sup>) y se pierde en los auditorios académicos o en las consultas populares impulsadas en cinco provincias. Hoy el tema renace, en un contexto distinto al que produjo la crisis económica y la salida de la dolarización, con la preeminencia de lo político.

### Actores y propuestas

Luego de esta breve presentación de los antecedentes histórico-legales, es necesario identificar a los actores de la descentralización y sus propuestas. Para ello clasificamos a los sujetos sociales y sus opiniones respectivas en tres grupos: el Estado central, los gobiernos locales y la sociedad.

#### *La descentralización desde el Estado central*

A nivel del *Estado central*, producto de la propia heterogeneidad de sus aparatos y puesto que aún no logra definir una propuesta integral y legítima, hay diversas propuestas aisladas que provienen de organismos dispersos. Sin duda son esbozos de propuestas técnica y políticamente inmaduras, lo que nos lleva a pensar que no hay un proyecto encarnado por un sujeto con voluntad definida. Además, el Estado como tal y los sucesivos gobiernos no han mostrado la clara intención de formular una propuesta. Se pueden identificar al menos cuatro propuestas:

1. El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) partió con un diagnóstico maniqueo del regionalismo ecuatoriano que le permitió clasificar información a todas las luces manipulada. Su punto de partida fue perverso y el de llegada difuso. Enfrentó la descentralización con una visión puramente coyuntural. La enseñanza de esta “propuesta” es la necesidad de partir del conocimiento del centralismo (lo positivo y lo negativo). Tal como se la formuló desprestigió a la institución, a la información y a la descentralización.
2. La Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA) es quizás la que asumió más seriamente la necesidad de una propuesta global. Planteó una reestructuración político-territorial del país basada en una nueva configuración espacial que desemboca en la constitución de gobiernos propios de cada jurisdicción. Para ello formuló tres instrumentos legales: reforma a la ley de régimen cantonal y

<sup>10</sup> En este período la Comisión de Descentralización del Congreso paralizó el proceso, al intentar una reforma constitucional inconclusa.

provincial, y una ley de regionalización. Desgraciadamente esta propuesta ha ido perdiendo fuerza al desaparecer esa institución.

3. El Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE) se inscribió en la línea del “fortalecimiento municipal” para emprender un proceso de descentralización sin tocar al centro. Esta propuesta, que se lanzó a comienzos de los años ochenta, consistía en redactar una Ley general para el Régimen Seccional ecuatoriano, que no se llegó a presentar al Congreso Nacional<sup>11</sup>, y una política de inversión municipal que permitiera satisfacer las demandas locales y mejorar la capacidad de gestión municipal. Su mayor actividad se ha centrado en esta última política.
4. El Consejo Nacional de Modernización (CONAM) inició el esfuerzo técnico de mayor alcance y profundidad. Su propuesta buscaba aportar al proceso de reforma del Estado y crear un equilibrio de poderes por funciones, niveles y regímenes. Diseñó un plan de transferencia de competencias por órganos y plazos; un marco legal compuesto por dos leyes: una para el régimen seccional autónomo y otra para el dependiente; un presupuesto nacional territorializado y una estrategia de implantación. Desgraciadamente quedó en el olvido después de ser sustituida por una ley hecha a imagen y semejanza de la propuesta española, y por la desidia de sus autoridades.

#### *La descentralización desde los gobiernos seccionales*

A nivel de los *gobiernos seccionales* se tiene la propuesta de la Asociación de Municipios de Ecuador (AME) y la de los Consejos Provinciales (CONCOPE 1998). Se trata más de una toma de posiciones sobre el tema que de proyectos de descentralización elaborados. En este ámbito se desarrolla la acción de fortalecimiento local gracias a la cooperación internacional. La propuesta de la AME busca redefinir la relación de los municipios con el gobierno central a través de la adopción de nuevas competencias y del incremento de los recursos, y establecer formas de relación con la sociedad civil distintas de las actuales. Su propuesta se formaliza en un proyecto de ley que desgraciadamente termina siendo municipalista.

<sup>11</sup> Desgraciadamente, en este período primaron los intereses sectoriales y el énfasis municipalista, lo que condujo a formular leyes para cada uno de los niveles subnacionales del régimen seccional autónomo. Este error debilitó la propuesta de contar con una sola Ley general y le restó viabilidad.

Se debe añadir una propuesta para las ciudades metropolitanas nacida en Quito, que busca –por la vía de la construcción de un marco legal (Ley del Distrito Metropolitano) y de los hechos– romper el uniformismo municipal e introducir el régimen especial. Esta experiencia concreta muestra que se puede vencer la legislación uniformista reconociendo la diversidad dentro de la unidad existente, no la exclusividad, porque para los municipios es tan grave el centralismo como el uniformismo.

Sin duda, en la experiencia práctica que desarrolla el municipio de Quito desde 1988 se avizora una propuesta efectiva; allí están, por ejemplo, la vialidad, la vivienda, la política financiera y, sobre todo, la Ley del Distrito Metropolitano, que otorga nuevas competencias al municipio, descentraliza su acción en zonas y promueve la participación.

#### *La descentralización desde la sociedad civil*

A nivel de la *sociedad civil* es evidente que la descentralización no es aún una demanda social legítima<sup>12</sup>. Es más un sentimiento que una propuesta y más una reivindicación elitista que popular. Tanto así que los partidos políticos no tienen propuestas sobre el tema y, sin embargo, debido a su organización regional la utilizan como mecanismo para preservar sus bastiones electorales.

Un proyecto que se afianza desde la sociedad es el de los pueblos indígenas, que nació con fuerza desde la creación del Parlamento de las nacionalidades indígenas de la amazonía ecuatoriana, que formalizó un proceso que se originó con el levantamiento indígena de 1990. Luego se propuso la tesis de la autonomía y en la Asamblea Nacional de 1998 se plasmaron las reivindicaciones de la pluriculturalidad, la definición de circunscripciones territoriales y el fortalecimiento de la noción del régimen especial. Además, la participación electoral del movimiento indígena ha captado algunos poderes locales (consejos cantonales y provinciales) para solventar sus demandas de diversidad.

Se deben resaltar las propuestas de los sectores económicos más representativas de Guayaquil, que han despertado un sentimiento de neo-federalización del país, a partir de la crítica a lo estatal y a Quito, por ser su cabeza más visible.

Partiendo de que la descentralización se debe entender como una nueva forma de articulación del Estado y la sociedad civil que de mayor eficiencia y

<sup>12</sup> En las encuestas de opinión realizadas por Market e Informe Confidencial, la descentralización no figura entre las demandas prioritarias.

democratización a la acción del Estado, se llega a una constatación que cabe resaltar: las propuestas existentes son aun dispersas, parciales o sectoriales y están demasiado atadas a la coyuntura. El paso siguiente debe ser iniciar un proceso de concertación que busque un consenso para diseñar una estrategia global. Pero esto no será posible si se persiste en una modernización del Estado sin descentralización. Por eso se debe seguir una doble línea: la natural, que se desarrolla con distintos contenidos, matices y grados, y la estratégica, impulsada desde el centro. Pero en uno y otro caso se trata de encontrar el consenso de la “unidad de la diversidad” y de construir la voluntad política desde el gobierno nacional.

### **Las corrientes principales**

Esta breve revisión permite identificar las corrientes principales de la descentralización y quiénes las impulsan; porque no sólo se observa una tensión entre los actores que defienden la descentralización y los que pretenden mantener el centralismo, sino también posiciones distintas que reflejan concepciones diferentes y que evidencian la falta de una estrategia hegemónica. La tendencia general que se va imponiendo es la de intentos aislados de descentralización que llevan a pensar que se está formando de manera anárquica el sujeto social de la descentralización y los contornos de una propuesta. El resultado es un conjunto desarticulado de propuestas que ven a la descentralización desde distintas ópticas, lo que la hace perder coherencia y sentido<sup>13</sup>.

#### *Municipalista*

La propuesta municipalista es la que tiene mayor peso. Concibe al municipio como la entidad estatal más próxima a la ciudadanía y, por tanto, la más democrática y eficiente para resolver los problemas sociales. El municipio se convierte en eje, sujeto único y fin del proceso descentralizador, tanto que se asocia

<sup>13</sup> Según Ojeda (1998, 20), en Ecuador existe una extensa legislación sobre el tema: Ley de Régimen Municipal, Ley de Régimen Provincial, Ley del Distrito Metropolitano de Quito (1993), Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Iniciativa Privada (1993), Reglamento General de la Ley de Modernización (1994), Reglamento del Orgánico Funcional del CONAM (1994), Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (1994), Ley de Creación del Fondo de Solidaridad (1995), Reforma a la Constitución Política del Ecuador (1996), Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales (1997), Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social (1997) y Constitución Política del Ecuador formulada por la Asamblea Nacional Constituyente (1998).

descentralización a municipalización<sup>14</sup>. El contenido de la propuesta se manifiesta en los siguientes instrumentos jurídicos<sup>15</sup>:

1. La Ley Especial de Distribución del 15 % del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, transfiere recursos sin generar una base local de ingresos propios, desalienta el mejoramiento del recaudo local (pereza fiscal), no racionaliza las transferencias ni establece una correspondencia entre competencias y recursos. Crea un fondo de descentralización que reparte el 70% a los municipios<sup>16</sup> y el 30% a los consejos provinciales<sup>17</sup>.
2. La Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social establece un mecanismo de transferencia de competencias independiente de los recursos, atado a un esquema que bloquea cualquier intento: los convenios<sup>18</sup>. El diseño de la concurrencia de competencias es tan malo que impide ponerlo en práctica y la participación social es un enunciado sin efectos prácticos.

Una propuesta municipalista como ésta introduce anomalías en la relación Estado-sociedad y oculta los problemas que genera. Este proceso desencadena una marcada bipolarización entre lo local y lo central; un debilitamiento de lo nacional; la pérdida de importancia del nivel intermedio, bien sea la provincia o la región; la desestructuración de la organización y los niveles del Estado; y la atomización y fraccionamiento del territorio nacional sobre la base cantonal<sup>19</sup>.

Esta vía municipal de fortalecimiento local genera una hegemonía del poder local (el municipal) sobre los demás y cuestiona la visión nacional. Es una descentralización con características asimétricas, pues hace énfasis en una sola institución en detrimento de las otras. Puesto que la descentralización

<sup>14</sup> "Hay una tradición descentralizadora, localista y reaccionaria en sentido estricto, es decir, opuesta al desarrollo democrático del Estado moderno. Exalta la autonomía local concebida casi como una autarquía y en nombre de la historia y la diversidad se justifican privilegios y se mantienen clientelismos" (Borja, Jordi, 15, 1987).

<sup>15</sup> Según una evaluación realizada por el BID, estas leyes fueron elaboradas con poca o ninguna concertación regional o partidaria (BID 1996, 20).

<sup>16</sup> Entre los municipios se distribuyen de la siguiente manera: 10% en partes iguales, 40% en relación a la población y el 50% restante según las necesidades básicas insatisfechas.

<sup>17</sup> Entre los Concejos Provinciales se distribuyen así: 10% según la superficie, 40% por población y el 50% por necesidades básicas insatisfechas.

<sup>18</sup> El proceso se bloquea porque las autoridades centrales no quieren transferir competencias y las locales no quieren recibirlas. Y no se establece una tercera instancia institucional que dirima el empate, como en Venezuela. La Nueva Constitución declara obligatorio transferir las competencias cuando un gobierno local lo solicite.

<sup>19</sup> El país tenía 118 municipios en 1974; 30 años después tiene 219. Presenciamos una minifundización cantonal que puede tener efectos perversos sobre la organización territorial.

es mucho más compleja que la municipalización, es imprescindible “des-municipalizar” el debate de la descentralización, lo que no significa restar autonomía ni poder a los municipios. Se trata de una reestructuración integral del Estado, donde los municipios tengan una función explícita, pero complementaria a la de los demás aparatos estatales.

### *Estructural*

Es la propuesta técnicamente mejor elaborada, más coherente y global, pero carece de un sujeto social que la auspice. En ese sentido es una propuesta tecnocrática en “busca” de actor social, porque no lo han asumido los municipios, los consejos provinciales, los partidos políticos ni el gobierno nacional, de donde proviene. Parte de la necesidad de entender la descentralización en el contexto de la estructura de un Estado flexible y pluri-institucional, que responda a la heterogeneidad de la realidad y que permita un anclaje sólido en los ciudadanos. Esta perspectiva lleva a redefinir la relación entre el Estado y la sociedad e integrar la diversidad en la unidad. Su contenido se sintetiza en:

1. Una estructura de Estado que combine el régimen de autonomía con el de dependencia en los niveles territoriales respectivos: nacional, provincial, cantonal y parroquial. Estos niveles tienen regímenes especiales en atención a la condición étnica (circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas), naturales y demográficas (áreas metropolitanas).
2. La creación de tres fondos de distribución económica dentro de un presupuesto nacional descentralizado: uno para el régimen autónomo (descentralización), otro para las acciones del gobierno nacional en las provincias (desconcentración) y el tercero para las acciones centrales.
3. La definición de competencias intransferibles (seguridad interna y externa, relaciones internacionales y las políticas sectoriales macro), para señalar que las restantes son transferibles.
4. La incorporación de nuevas modalidades de participación ciudadana: consulta local, revocatoria del mandato, control social y rendición de cuentas, voto programático, iniciativa popular, etc.

Gran parte de estas propuestas quedaron consagradas en la Reforma Constitucional elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente y requieren la aprobación de una Ley Orgánica del Régimen Seccional Autónomo y otra del Régimen Seccional Dependiente.

### *Autonomista*

La tercera vía procura el tránsito hacia un Estado autonómico; aunque es más sentimiento que propuesta, tiene un sujeto social sin proyecto a diferencia de la anterior. Supone que en Ecuador existen regiones (o provincias), situadas en la periferia de una centralidad que les impide desarrollarse y, además, que les succiona recursos. La autonomía corregiría estas anomalías si las regiones se quedan con los recursos que producen.

En este caso se perciben tres versiones: la primera, denominada de autonomía regional, replica la experiencia española a través de una descentralización asimétrica, pues parte de una propuesta exclusiva para Guayaquil y luego, si las demás “regiones” lo desean, se extendería al territorio nacional. La segunda, de neofederalización del país, sigue el esquema norteamericano y tiene como base a las actuales provincias. Y la tercera, también para Guayaquil, promueve la secesión o formación de un Estado libre asociado, y combina el modelo económico de convertibilidad o dolarización con el de la autonomía.

El análisis comparativo de las tres grandes visiones arroja un balance de sus virtudes, posibilidades y limitaciones. La propuesta municipalista atiende mejor a la diversidad y acerca el Estado al ciudadano; pero fortalece la atomización territorial, incrementa el costo económico del Estado y promueve el caciquismo, el patrimonialismo y el clientelismo. Por eso, más que participación, lo que existe en esta propuesta es cooptación. Es la concepción predominante en el momento, debido a que los municipios han posicionado su propuesta con el apoyo de los organismos internacionales, a su legitimidad y a su fuerza innegable. La propuesta estructuralista dota al Estado de una organización más equilibrada (por ser pluri-institucional), pero al carecer de un sujeto social que le dé vida carece de viabilidad. La propuesta autonomista es demasiado reduccionista y unilateral, en cuanto tiende a privilegiar una parte del Estado –la autónoma– y deja de lado su inserción en el conjunto de la estructura estatal. El peligro que encierra guarda relación con las posibilidades de crear soberanía en el futuro.

## LA NUEVA ESTRUCTURA DEL ESTADO Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO HUMANO

### Equilibrio de poderes, niveles y regímenes del Estado

La organización jurídico-política establece que Ecuador es un Estado unitario con un gobierno de administración descentralizada<sup>20</sup>. Las instituciones del Estado y la función pública parten de la separación de poderes clásica, propia del Estado moderno, entre ejecutivo, legislativo y judicial, para limitar la concentración del poder y construir un mayor equilibrio entre ellos (*descentralización horizontal*).

Esta separación de poderes ha sido insuficiente para descentralizar el Estado y se ha hecho necesario introducir el concepto de *democracia territorial* para lograr un equilibrio espacial del poder –nivel por nivel– emanado de cada una de estas funciones (*descentralización vertical*). Este criterio explica porqué un Estado federal, considerado como el más descentralizado, puede asumir formas altamente centralistas y que un modelo presidencialista pueda ser descentralizado. En otras palabras, la descentralización territorial (vertical) puede tener expresiones centralistas debido a la concentración de los poderes funcionales (horizontal) o viceversa. Una verdadera descentralización tiene que ser vertical, por niveles (territorial), y horizontal, por poderes y regímenes (funcional).

Según la Constitución Política, la administración descentralizada del gobierno ecuatoriano se organiza en tres niveles territoriales<sup>21</sup>: la provincia, el cantón y la parroquia (Art. 224), y dos regímenes: el autónomo como ámbito de la descentralización y el dependiente (Art.227) de la desconcentración<sup>22</sup>. En el régimen dependiente, el último peldaño de la administración del gobierno central en la provincia es la gobernación, donde se desconcentra su actividad y se centra su acción dispersa<sup>23</sup>; el régimen descentralizado está compuesto por el Consejo Provincial, el Municipio y la Junta Parroquial.

La descentralización también se define por los equilibrios entre los regímenes dependientes y autónomos. Porque no se trata de eliminar la acción del

<sup>20</sup> “Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo y de administración descentralizada” (Constitución Política de la República de Ecuador, Art.1).

<sup>21</sup> En el Título XXI de la Constitución vigente, ver los capítulos 1, 2, 3 y 4, que norman la organización territorial y la descentralización.

<sup>22</sup> El Art. 124 establece que “La administración pública se organizará y desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada”.

<sup>23</sup> Art. 227. “En las provincias habrá un Gobernador, representante del Presidente de la República, que coordinará y controlará las políticas del gobierno nacional y dirigirá las actividades de funcionarios y representantes de la Función Ejecutiva en cada provincia”.



gobierno nacional en la provincia –fortaleciendo exclusivamente la autonomía– sino de racionalizar su acción y articular los dos regímenes<sup>24</sup>.

Es decir, se trata de reestructurar el conjunto del Estado en su relación con la sociedad para enfrentar estructuralmente la inequidad, no la diversidad. Si esto no ocurre se puede producir una descentralización asimétrica que lleve a una mayor centralización por el peso excesivo en uno de los componentes. Por ejemplo, por el fortalecimiento de una sola *institución*, como ocurre con las propuestas municipalistas; de un solo *nivel*, como puede ocurrir con las políticas que dan prioridad a una región (regionalistas); de un solo *sector*, como puede pasar si sólo se trabaja en salud (salubristas); o en uno de los *regímenes*, con lo cual la autonomía puede devenir en soberanía. Por ello, las políticas descentralización deben ser flexibles, en el sentido de que incluyan los múltiples niveles, regímenes, instituciones y sectores. Sólo así se puede lograr la equidad y respetar la diversidad, pues la desigualdad se debe tratar de manera diferente para mantener la diversidad y construir la equidad.

#### **El régimen seccional dependiente: nacional, intermedio y local**

Algunos de los problemas del Estado ecuatoriano se relacionan con la organización del régimen dependiente. Entre ellos, el continuo fortalecimiento del sistema presidencialista consignado en las reformas constitucionales de 1998, que establecieron, por ejemplo, un nuevo sistema de aprobación del presupuesto nacional y la eliminación de la destitución política de los ministros. Además del proceso de reestructuración de los ministerios con la creación de áreas ministeriales y superministerios que, en conjunto, conducen a una centralización vertical.

La prioridad de la acción sectorial de la administración pública ha generado un proceso fragmentado, disperso y centralizado. Fragmentado, por el número de organismos estatales; de acuerdo con el Conam, más de 1.500 organismos dependen del gobierno nacional. Disperso, porque no existe coordinación administrativa entre muchos de ellos y, lo que es más grave,

<sup>24</sup> “El actual sistema de diferenciar el régimen seccional autónomo, cuyas autoridades se eligen por votación popular directa –según la orientación constante de nuestro Derecho Constitucional– del régimen seccional dependiente, cuyas autoridades son designadas por el Ejecutivo, resulta más conveniente, por propiciar un adecuado equilibrio entre los intereses locales y los nacionales. Desde luego, para que opere en forma adecuada, resulta condición necesaria que se actualice y sistematice mejor la asignación de funciones a gobernaciones, entidades de desarrollo regional, consejos provinciales y municipales” (Guzmán 1994, 144).

porque tienen competencias superpuestas. Y centralizado, porque la mayoría se encuentra en Quito y Guayaquil, y los restantes dependen de estas urbes.

Por otro lado, el peso excesivo que se asigna al régimen de dependiente debilita las instituciones autónomas. El proceso de modernización capitalista que vive el Estado ecuatoriano desde el auge petrolero tiene dos caras<sup>25</sup>: la concentración de funciones que eran privativas de los organismos autónomos en instancias del régimen dependiente, nacionales o regionales, y la distribución de los ingresos petroleros al margen del presupuesto nacional<sup>26</sup>. Esto ha sido posible porque la estructura general del Estado define dos tipos de descentralización: funcional y territorial. Así, el Consejo Provincial, el Municipio y las Juntas Parroquiales forman parte del régimen descentralizado autónomo y seccional, correspondiente al ámbito territorial; y el Banco Central, Petroecuador y la Casa de la Cultura pertenecen al régimen descentralizado funcionalmente.

Esto significa que puede existir un proceso de descentralización funcional contrario al territorial, como ha ocurrido, o viceversa. En otras palabras, la creación de organismos vinculados al ejecutivo nacional, pero descentralizados funcionalmente, puede restar competencias a los municipios. Esta es una forma sui generis de descentralización que da lugar a una mayor centralización.

Algunos ejemplos ilustran este proceso de centralización por supresión de funciones a las instituciones seccionales, como la creación del Fondo Social de Emergencia (FISE) y del Banco del Estado (BEDE) cuya función es la de canalizar recursos económicos para financiar proyectos regionales y locales; el fortalecimiento del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (JNV-BEV), del Instituto de Seguridad Social (IESS) y de las mutualistas para vivienda; así como la consolidación de entidades productoras de servicios, infraestructura y equipamientos que antes correspondían a los municipios, tales como Inecel en energía eléctrica, Inerhi e IEOS en riego y agua, Dinace y Dinader en educación, y Emetel y MOP en comunicaciones.

La paradoja llega al extremo de que cuando se busca fortalecer los organismos territoriales no se hace sobre la base de los autónomos sino a través de las entidades de desarrollo regional (CRM, Cedege, CREA, Predesur), las corporaciones de derecho público (Corpecuador, Josefina en el Austro) o las gobernaciones

<sup>25</sup> “El golpe de Estado de 1972 que llevó al poder a las fuerzas armadas permitió la centralización de la bonanza petrolera, lo cual fortaleció al gobierno central y le quitó funciones y responsabilidades a los gobiernos provinciales y municipales” (Thoumi y Sarmiento 1996, 5).

<sup>26</sup> “La renta petrolera es administrada de manera paralela y separada al presupuesto del Estado. El monto de la renta es comparable, desde 1973, a la magnitud de los ingresos fiscales” (Bocco 1982, 181).

provinciales, que dependen del gobierno central; en detrimento de los gobiernos seccionales autónomos elegidos por voto popular.

La creación y el impulso de estos organismos adscritos al gobierno central añaden nuevas caras al poder local y tienen al menos tres efectos concretos: a) centralizar y homogenizar el “desarrollo” local a nivel nacional; b) restar recursos, poder, competencias y legitimidad al régimen autónomo, que asume papeles subsidiarios como el de mediatizar los conflictos sociales locales gracias al clientelismo; c) la pérdida de la soberanía popular y de representación política ocasionada por la delegación de poderes en organismos locales constituidos nacionalmente.

Como acción de reforma del Estado, la descentralización, debe pasar por la racionalización, simplificación y reorganización del conjunto de aparatos con una clara definición de sus funciones. Ello supone que el régimen seccional dependiente descentralice competencias hacia el autónomo y desconcentre el poder con criterio territorial. En esta perspectiva, la constitución vigente (Art. 227) convierte a la Gobernación en el eje de la desconcentración y último eslabón del régimen central. A eso apunta la eliminación de las tenencias políticas (transitoria trigésima segunda); aunque queda por resolver la existencia de los organismos de desarrollo regional. Está en marcha un proyecto de fortalecimiento de las gobernaciones, consistente en la creación del Consejo Nacional de Gobernaciones en la instancia nacional, y del Gabinete Provincial en las provincias.

### **El régimen seccional autónomo: consejos provinciales, municipios y juntas parroquiales**

El régimen autónomo se caracteriza por la debilidad de sus instituciones: manejan pocos recursos económicos, y a pesar de que pueden hacer todo lo que deseen no tienen obligación de hacer nada (Lordello de Mello). Este proceso de debilitamiento se ha producido por tres vías:

1. El fortalecimiento de la “autonomía funcional” que, en unos casos, ha significado la absorción de competencias y recursos y, en otros, el desarrollo de actividades paralelas.
2. La redefinición de las relaciones Estado/sociedad, luego de la crisis del Estado de Bienestar y de las políticas de ajuste, cuando la sociedad civil asumió un rol más protagónico, a través de las privatizaciones, la informalización y las estrategias de supervivencia. Además, las estructuras administrativas son tradicionales y caducas, y tienen relaciones de clientela con la población.

3. La vía que proviene de una problemática local donde el crecimiento demográfico es superior al crecimiento de la economía urbana y donde el incremento de la demanda social no es satisfecho con la oferta de servicios, generando un espacio altamente conflictivo<sup>27</sup>.

Además, debido a que no existen relaciones inter e intra niveles entre los órganos administrativos, las instituciones del régimen autónomo operan como compartimentos estancos y, así, la acción estatal es fragmentada y desestructurada. Esto refleja el descrédito del nivel intermedio y la falta de definición de los órganos que deben cumplir cada función.

El régimen autónomo es el ámbito particular de la descentralización, que en el sentido vertical debe rearticular a este régimen y vincularlo con el régimen dependiente. Con este fin, la constitución vigente abrió nuevas perspectivas con el fortalecimiento de los vínculos entre municipios y Consejos Provinciales y la atribución de la función de intermediación a estos últimos. Así se debe entender el Art. 233 de la Constitución, que estableció una nueva forma de representación de la población en los Consejos Provinciales<sup>28</sup>, que luego se reformó. Así como entre municipios y juntas parroquiales, que hoy se eligen popularmente (Artículos. 234 y 235).

El régimen seccional autónomo está compuesto por tres tipos de instituciones<sup>29</sup>, correspondientes a los niveles del Estado y a la división político-administrativa del territorio nacional. Los gobiernos provinciales son mucho más débiles que los municipales y los parroquiales más que los provinciales. Presentan una alta heterogeneidad y muy diversas capacidades de gestión, no sólo por su estructura administrativa, sino también por las características sociales y ambientales de cada lugar. En esta instancia se definen dos tipos de excepciones:

<sup>27</sup> Allí la explicación de las nuevas protestas sociales, que un primer momento se enfilaron hacia los gobiernos locales y luego –con las políticas de ajuste– es el propio poder local o provincial, que asume el liderazgo de la protesta local hacia el nivel nacional.

<sup>28</sup> Art. 233 “En cada provincia habrá un consejo provincial con sede en su capital. Se conformará con un número de consejeros fijados por la ley, en relación con su población; y desempeñarán sus funciones durante cuatro años. La mitad más uno de los consejeros serán elegidos por votación popular, y los restantes designados de conformidad con la ley por los concejos municipales de la provincia y serán de cantones diferentes a los que pertenezcan los consejeros designados por votación popular”.

<sup>29</sup> Art. 228. “Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas”.

1. La relacionada con la posibilidad de *mancomunidad* entre provincias, cantones y parroquias<sup>30</sup> para formar regiones, ejercer algunas competencias o llevar a cabo proyectos conjuntos. Una de las mancomunidades más interesantes es la Zona del Alto Amazonas, formada por los cantones Quijos, Archidona y Tena (provincia del Napo), Santa Clara y Arajuno (provincia de Pastaza), que se organizaron para ejecutar planes concretos en defensa del medio ambiente, y explotación turística y energética. El posible ingreso de las municipalidades de Chaco y Arosemena Tola (Napo) y Loreto (Orellana) extendería la influencia a tres provincias (Hurtado, 141, 99).

Una segunda forma de mancomunidad, en proceso de constitución, es la que formará el área metropolitana de Ciudad Alfaro, integrada por los cantones de Portoviejo, Manta, Montecristi, Jipijapa y Sucre. En este caso, a diferencia del anterior –en el que los municipios se unieron para ejercer ciertas competencias sin perder su origen cantonal–, se trata de conformar una nueva unidad administrativa en el largo plazo. Es probable que los municipios de Salinas, La Libertad y Santa Elena entren en una lógica parecida.

Una tercera modalidad de mancomunidad es la que surge con la asociación de municipios, cuya caja de resonancia es la Asociación de Municipalidades de Ecuador (AME)<sup>31</sup>. Hasta mediados de los ochenta la AME fue un organismo de segundo grado que representaba a todas las municipalidades ecuatorianas, pero poco a poco se fue enriqueciendo y debilitando debido al desarrollo de asociaciones de municipios con afinidades regionales (amazónicas), en marcos provinciales (municipios del Azuay, AMA), por tamaño de las ciudades, condición étnica y cualidad de género. Un caso parecido es el del Concope, aunque en menor grado, pues su número es menor, sufren una fuerte presión externa y son más homogéneos que los municipios.

2. La del *régimen especial*, en la que existen tres posibilidades: por la cantidad de población se forman los Distritos Metropolitanos (Art. 238); por razones étnicas se conforman circunscripciones territoriales indígenas (Art. 241); y por las condiciones naturales se procura la preservación de Galápagos y las zonas de frontera (Artículos 239 y 240).

<sup>30</sup> Art. 229 “Las provincias, cantones y parroquias se podrán asociar para su desarrollo económico y social y para el manejo de recursos naturales”.

<sup>31</sup> Las asociaciones por afinidad regional o provincial asumen que la AME es una entidad de tercer grado, una instancia de reivindicación o un órgano innecesario (Quito y Guayaquil).

La Constitución Política establece la norma general del régimen del Distrito Metropolitano y, a través de la ley, se definen las modalidades de operación: transferencia de competencias, división intramunicipal, participación social, etc. El caso del Distrito Metropolitano de Quito es aleccionador y muestra en positivo las posibilidades de la descentralización (Carrión 1995).

**Los poderes del Estado:  
ejecutivo, legislativo,  
judicial y control**

Es indudable que el país vive un proceso de centralización horizontal, en el sentido de que los ejecutivos cobran mayor peso en todos los niveles. El presidente de la república, el prefecto provincial y el alcalde municipal tienen preeminencia sobre los parlamentos y consejos respectivos.

La función legislativa se realiza en los tres niveles del Estado: el Congreso en el nacional, el consejo provincial en el nivel intermedio y el concejo municipal en el local, a partir de los cuales se define la jerarquía de las normas.

La función judicial es descentralizada en sus principios generales (Art. 191): es posible nombrar jueces de paz para resolver conflictos comunitarios o vecinales, con el arbitraje y la mediación de las autoridades de los pueblos indígenas, que ejercen funciones de justicia de acuerdo con el derecho consuetudinario, sin contrariar la constitución. Y es desconcentrada en su organización: Corte Suprema de Justicia, cortes, tribunales y juzgados, Consejo Nacional de la Judicatura (Art. 198).

El control se ejerce a través de dos mecanismos: el primero, de origen estatal, a través de la Contraloría General del Estado y la Procuraduría. La CGE ejerce el control externo de los recursos presupuestados por el sector público, que es obligatorio antes, durante y después de la ejecución presupuestal (Thoumi 1998). Ambas instituciones tienen oficinas regionales o provinciales que emiten informes, asesorías y dictámenes con el mismo efecto jurídico de los que dicta la sede, es decir, siguen el criterio de la desconcentración. El segundo mecanismo, de origen ciudadano, está a cargo de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, creada como entidad autónoma que, en representación de la ciudadanía, busca eliminar la corrupción. Se puede organizar en las provincias y en los cantones bajo la modalidad descentralizada. El control también se ejerce a través de los presupuestos aprobados en el congreso, el consejo provincial y el concejo municipal. El Ministerio de Finanzas y Crédito Público determina las normas técnicas de control y supervisión del Sistema Nacional de Presupuesto Público (Loafic).

### La organización territorial

La constitución de 1830 estipuló que el Estado ecuatoriano era unitario y se dividía en departamentos, provincias, cantones y parroquias relativamente autónomas. Tres departamentos, ocho provincias y treinta y cinco cantones dieron vida a un Estado republicano controlado por elites locales ancladas en una fragmentación territorial acorde con las actividades propias de terratenientes, caciques y gamonales. Esas elites dominantes locales constituyen la “región” como su “patria” y piensan y configuran lo “nacional”, a partir de ella. Por ello, la condición de patriota hace referencia más a lo regional, al “lugar donde se ha nacido”, que a lo republicano (Quintero 1992).

En opinión de Maihuashca (1994), este tipo de organización expresaba un “federalismo de facto”, con departamentos organizados a partir de sus tres principales ciudades: Quito, Guayaquil y Cuenca. La organización del territorio y del Estado nacional tuvieron entonces un origen policéntrico, y cada ciudad construyó cierta forma de memoria colectiva y de identidad social regional.

A escasos cinco años de la formación del Estado ecuatoriano, la Constitución de 1835 disolvió ese federalismo de facto cuando sustituyó a los departamentos por una división política compuesta por provincias, cantones y parroquias que buscaba consolidar el proceso de “unitarismo real”, atribuyendo a la provincia el papel de instancia intermedia entre el poder central y el poder local en formación, y diseñando una política económica basada en arbitrios fiscales y protecciones estatales. Paradójicamente, el unitarismo se constituyó con base en una atomización de la división político-administrativa nacional<sup>32</sup>. Este fue un momento importante en la división del territorio, en el que la provincia fue el eje para imponer el dominio de la visión unitaria de organización estatal. En 1897 había 15 provincias y 54 cantones, lo que indica que hasta ese momento se crearon proporcionalmente más provincias que cantones.

Luego se vivió una lenta y difícil configuración del espacio nacional determinada por la bicefalia urbana Quito-Guayaquil (Deler 1998) y los procesos de provincialización y de cantonización. En los últimos 25 años se han creado tantos cantones como en el resto de la historia nacional. Como consecuencia de la atomización del territorio, en la actualidad existen 22 provincias, 219

<sup>32</sup> “La búsqueda de integración, en la etapa republicana, la encontramos precisamente en la dirección centralista y autoritaria de Ecuador durante el gobierno de García Moreno, quién dio inicio a la división en provincias luego de la histórica conformación en departamentos. Quizás este centralismo y esta nueva división geopolítica fue la única forma de iniciar el proceso de conformación de la nación ante el caos que amenazaba con su descomposición” (Muñoz 1999, 20).

cantones y 1126 parroquias, que aún giran en torno del bicentralismo urbano-regional de Quito y Guayaquil, que suplantó al policentrismo.

La trilogía provincia, cantón, parroquia representa, sin duda, una mayor presencia del Estado, pero también una tendencia peligrosa hacia una fragmentación agresiva del espacio nacional, apoyada en un municipalismo peligroso y un esquema altamente centralista. Hoy en día, el minifundismo municipal se expresa en la creación de municipios cada vez más pequeños y más heterogéneos: “el 24% tiene menos de diez mil habitantes, el 33% menos de quince mil y el 78% menos de cincuenta mil” (Corral 1999). Esto significa que el 78% es ilegal, pues la Ley de Régimen Municipal establece que deben tener al menos 50 mil habitantes dispersos y 10 mil concentrados.

En 1974 había 114 municipios y en la actualidad 219; es decir, en los últimos 30 años se crearon casi tantos municipios como a lo largo de toda la historia nacional<sup>33</sup>. El 47% corresponde a municipios jóvenes, y sus capacidades institucionales están en proceso de formación; lo que es positivo por cuanto pueden empezar sin los vicios del pasado, aunque deben enfrentar el difícil problema de construir institucionalidad con sociedades débiles. Esta constatación se debe tomar en cuenta a la hora de transferir responsabilidades a los municipios, no para negar la posibilidad de la transferencia, sino para producir un desarrollo institucional local.

Se debe detener este minifundismo municipal y provincial que acentúa la fragmentación y lleva a pensar que el municipio es el único órgano de la descentralización. Por este camino no sólo se uniformiza sino que se homogeniza la descentralización. La atomización del territorio no ha estado exenta de graves problemas de definición de límites territoriales, que han generado conflictos limítrofes internos (Celir); además, es contradictoria con respecto a la representación política (distritos electorales), la formulación de políticas sectoriales y el fortalecimiento de identidades (pueblos indígenas).

Las preguntas que surgen son evidentes. ¿Lo que estamos viviendo es parte del proceso de pulverización de lo nacional en beneficio de lo local? ¿Cómo asumir estas fracturas y diversidades que atraviesan a Ecuador, justo en un momento en que la globalización, en vez de disolverlas puede agudizarlas? ¿Aún no culmina el proceso de integración nacional basado en lo “regional” o estamos viviendo un proceso inédito en la historia nacional?

<sup>33</sup> Este proceso se inició con el retorno a la democracia en 1979, por la necesidad de extender la acción estatal de manera clientelista a todo el territorio nacional.



### FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO

Es preciso analizar las funciones, atribuciones y competencias de manera integrada, porque dicen poco por sí solas y porque una modificación en la distribución de recursos y competencias altera la estructura del Estado. La *función* se refiere al rol de un órgano o una institución en la organización del Estado. Este concepto permite definir el lugar de una institución en el todo y, por tanto, conformar la estructura del Estado. El mecanismo para cumplir los fines son las *competencias* o campos de acción institucional. Las *atribuciones* corresponden a las facultades para cumplir con un campo de responsabilidad específica o *competencia*; pueden ser de financiamiento, de políticas, de control, etc. y se deben conectar con cada competencia en particular: financiamiento de la educación, gestión de la salud, infraestructura del transporte, control del medio ambiente, políticas rurales, etc. (Velásquez 1994).

La competencia no es en sí misma delegable o descentralizable. Lo que se descentraliza en rigor es la atribución. Porque lo que interesa determinar es quién ejerce la responsabilidad, por ejemplo, de financiar la educación primaria y no la educación en abstracto. A no ser que ese organismo sea responsable exclusivo de manejar el conjunto de la competencia, es decir, toda la educación.

La competencia se define como un área de responsabilidad institucional, que puede ser matriz o derivada. Matriz, cuando se refiere a todo un sector; en Ecuador se han definido 12 sectores<sup>34</sup>. Y derivada, cuando se refiere a los componentes de cada uno de los sectores. Por ejemplo, si la competencia matriz es la educación, la derivada puede ser educación primaria, capacitación profesional o formación técnica; según un estudio del Conam (1998), existen 122 competencias derivadas.

La delegación y la transferencia son procesos que redistribuyen la centralidad en el conjunto del Estado mediante la asignación de funciones, atribuciones y competencias, y de los recursos necesarios para ejercerlas. Mientras que delegación es un componente de la desconcentración porque se realiza dentro de una misma unidad de mando y supone reversibilidad, la transferencia es un hecho definitivo que diseña la autonomía administrativa.

<sup>34</sup> Planificación y administración general, ordenamiento del territorio, servicios públicos, educación y cultura, salud, bienestar social, transportes y comunicaciones, recursos naturales, medio ambiente, economía, energía y finanzas públicas (Conam, 1999).

La definición, de las funciones, atribuciones y competencias, por un lado, y de la delegación y transferencia, por el otro, son parte medular del proceso de descentralización, porque señalan los ámbitos institucionales de la acción del Estado en su conjunto (quién hace qué), y definen aspectos económicos (presupuesto), políticos (poder) y culturales (identidades).

### **Criterios de delegación y transferencia**

En la actualidad, el esquema de delegación y transferencia de competencias está regido por la Constitución Política (Art. 226) y por la Ley de Descentralización y Participación Social (1997). La Constitución establece un sistema flexible de transferencias cuando define expresamente las competencias exclusivas del nivel central; las demás se pueden descentralizar a cualquier nivel<sup>35</sup>. Señala, además, que cada competencia se debe transferir junto con los recursos de que dispone el nivel central<sup>36</sup>, para garantizar su prestación sin afectar al fisco nacional y no transferir los problemas nacionales al nivel local. Establece que es potestad de los gobiernos locales solicitar al gobierno nacional las competencias y que es obligatorio que el nacional les transfiera. Con esta norma, la transferencia de competencias es responsabilidad de los gobiernos locales más que del gobierno nacional (LRM 20004).

La Ley de Descentralización propone una descentralización selectiva de las competencias a los municipios y consejos provinciales, y es general para cada uno de ellos; establece el mecanismo de convenios para formalizar la transferencia y otorga la facultad de solicitar las competencias a los organismos seccionales. Las funciones y competencias de cada órgano y nivel del Estado no se pueden definir exclusivamente con criterios técnico administrativos. Para la delegación y transferencia de competencias existen varias modalidades, entre ellas las siguientes (Conam 1998):

- ✕ Uniforme, cuando el proceso es general para cada nivel y órgano, sin hacer distinción entre niveles e instituciones. En esta modalidad no se

<sup>35</sup> Art. 226 “Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan”.

<sup>36</sup> Art. 226. “En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin las competencias”.

considera la diversidad institucional, porque todos los municipios deben tener la misma competencia, por ejemplo.

- ✘ Convenida, cuando el órgano receptor se pone de acuerdo con el transmisor. En este caso la diversidad puede llevar a una descentralización asimétrica o a que el proceso se estanque por falta de voluntad de las partes<sup>37</sup>.
- ✘ Mixta, cuando existe algún hecho compulsivo que lleve a una acción obligatoria, general y diferenciada. Esto puede obedecer a una estrategia general (Conam), a un acto legal como la Constitución<sup>38</sup>, o a un órgano dirimente como en Venezuela.

Además de las *modalidades* señaladas se deben tener en cuenta ciertos *criterios*. El más importante de ellos es la búsqueda de corresponsabilidad social en materia de gestión pública, antes que el de especialización institucional. Esto lleva a un proceso donde prima el criterio de concurrencia competitiva frente al de exclusividad. Aún más con la globalización, que tiende a articular las competencias a niveles supranacionales y a concebirlas en forma cada vez menos compartimentada.

Si bien las competencias exclusivas generan una responsabilidad directa de la entidad prestataria y una mayor claridad de quien las ejecuta; no es menos cierto que conducen a la segmentación y a la compartimentalización de la administración. Además, mientras que las competencias exclusivas ocasionan problemas de coordinación y complementariedad, las competencias concurrentes requieren de gran coordinación. Por ello, hay que combinar ambos tipos. Las competencias exclusivas del nivel central, confieren carácter nacional al Estado (seguridad y política exterior), fortalecen la unidad nacional (políticas macro) y promueven la equidad social (redistribución). Las que son exclusivas del nivel local, asociadas a servicios que no requieren mayor escala<sup>39</sup>, imprimen sello y carácter al gobierno local, auspician la participación social y satisfacen demandas locales con rapidez y eficiencia.

Sin embargo, las competencias deben ser en lo posible concurrentes, para crear identidades múltiples y simultáneas, dar sentido de pertenencia

<sup>37</sup> Art. 12. "Será obligatorio para la Función Ejecutiva las transferencias definitivas a las que se refieren los artículos 9 y 10 de esta Ley que le sea solicitados por el respectivo municipio y consejo provincial que cuenten con las condiciones para ello". En la actualidad la responsabilidad de la transferencia de las competencias recae en los municipios y consejos provinciales y, si no ha ocurrido es porque no la han solicitado. Así lo señalan expresamente la Ley de Descentralización y la Constitución.

<sup>38</sup> Art. 225. "La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla".

<sup>39</sup> Por ejemplo, basuras, mercados, bomberos y cementerios.

transterritorial, formar sistemas sectoriales, fortalecer las complementariedades, y evitar autarquías y localismos. Esta definición tiene las siguientes determinaciones e implicaciones culturales, políticas, económicas y administrativas:

Culturales, que constituyen uno de los componentes más importantes de la unidad nacional. Mientras que las competencias exclusivas llevan al fraccionamiento y la compartimentalización de la acción estatal –y, por tanto, de la sociedad–, las competencias concurrentes hacen posible la integración. De ahí la importancia de concebir a las competencias como sistemas articulados. Por otra parte, el esquema concurrente de competencias puede potenciar las múltiples y simultáneas identidades de la población. Ser a la vez de Cayambe, Pichincha y Ecuador es una forma de expresión de la transterritorialidad de las identidades y del múltiple sentido de pertenencia.

Políticos, pues la manera de transferir las competencias produce recortes en la sociedad y afecta la participación social. La transferencia de cualquier competencia implica una transferencia de la parte correspondiente de la sociedad. Por ejemplo, la descentralización de la educación traslada la interlocución de las organizaciones del magisterio, del Ministerio al órgano receptor de la competencia. Por esta vía es posible reconfigurar la organización social y política, con un núcleo de representación político compartido por el Estado central y los gobiernos locales.

Una transferencia de competencias con un buen diseño de la concurrencia permite ubicar y procesar el conflicto en el nivel que corresponde, y dar transparencia a las relaciones. Eso significa, entre otras cosas, que los conflictos privados se deben resolver en el ámbito privado<sup>40</sup> y los problemas locales o provinciales, en el cantón o la provincia correspondiente. Así los conflictos se resuelven pacíficamente, no tienen el peligro de que se nacionalicen o centralicen y, por tanto, que se desnaturalicen. La conflictividad también se descentraliza para que se procese en el nivel adecuado y, sobre todo, para que éste se siga por la ciudadanía para que sea transparente y ajustado a derecho (base de la *rendición de cuentas*).

- ⌘ Económicos; las competencias se deben transferir con los recursos respectivos: Si sólo se transfieren recursos se crean problemas macroeconómicos muy complejos y no se crea una administración pública corresponsable. Si sólo se transfieren competencias no se garantiza la provisión de los servicios. Por eso, la Constitución prevé la transferencia de las competencias con los recursos correspondientes.

<sup>40</sup> Como ocurrió con la crisis del Banco del Progreso -en marzo de 1999- en la que un problema privado, la quiebra del Banco, se contaminó con reivindicaciones regionales.

Administrativos; la gestión pública se estructura con criterios flexibles y pluri-institucionales. Las competencias no están definidas en cada nivel de gobierno (sobre todo en el intermedio), lo que produce invasión de responsabilidades, no obliga a ejercer la competencia, y da lugar a superposición de atribuciones. El diseño de competencias concurrentes permite construir *sistemas sectoriales descentralizados* integrados.

Lo más complejo de la concurrencia es el diseño, porque implica combinar funciones, atribuciones y competencias entre niveles y organismos; y definir los tiempos de la secuencia. Según un estudio del Conam (1998), en Ecuador existirían 5 atribuciones (políticas, infraestructura, financiamiento, control, gestión), 12 competencias matrices y 122 derivadas, 5 niveles (nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial), 2 regímenes (autónomo y dependiente) y más de 1.500 organismos.

#### **Los servicios básicos: medio ambiente, salud y educación**

La salud, la educación y el medio ambiente son los pilares fundamentales del desarrollo sostenible y ejes centrales de la provisión de los servicios básicos que requiere cualquier población. El medio ambiente define el hábitat donde el ser humano desarrolla sus actividades, la educación permite potenciar la cultura y aumentar la producción y la salud es el punto de partida de la calidad de vida. Existen otros servicios adicionales, que deben tener un tratamiento integral e interconectado.

#### *Medio ambiente*

Inicialmente el medio ambiente se concebía como un simple tema de recursos naturales, los que eran regulados por órganos que atendían a las necesidades de explotación de cada recurso y no con miras a un desarrollo sostenible. Esta especialización se obtuvo mediante la autonomización de la gestión de los recursos a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y el fortalecimiento o la creación de otros organismos en otros ámbitos institucionales. Como resultado de ese proceso, el marco institucional es muy disperso y concentrado, no existe coordinación entre las entidades, hay superposición de competencias y una gran distancia entre las entidades y los recursos naturales y ambientales existentes (Real 1999).

Hace poco se inició un proceso de reforma importante del sector con la creación del Ministerio de Medio Ambiente (1996), la definición de un marco jurídico (Ley de Gestión Ambiental 1999) y el diseño de una política donde la

descentralización, la racionalización y la coordinación interinstitucional juegan un papel importante. Se estableció el sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental<sup>41</sup>, que tiene al Ministerio del ramo como instancia rectora, coordinadora y reguladora (Art. 8) y que está dirigido por la Comisión Nacional de Coordinación. Esta comisión está compuesta por el ministro, representantes de los consejos provinciales, municipios, ONG, pueblos indígenas, negros, fuerzas armadas y universidades (Art. 11).

El Sistema de Gestión Ambiental prevé una concurrencia de la competencia ambiental diseñada de tal modo que la atribución de las políticas y normas es nacional, y el resto se ejecuta conjuntamente entre provincias y cantones, iniciando con 40 municipios para realizar proyectos piloto.

### *Educación*

Uno de los principales problemas de la educación es su centralización. Saénz y Peñaherrera (1999) señalan que “se caracteriza por su metodología de replicación en cascada, centralista en su concepción y contenidos, ejecutada sólo por instancias del Ministerio de Educación con estilos repetitivos y uniformes, y porque no pone ningún énfasis en el uso adecuado de materiales y recursos.” La distribución de los docentes es muy desigual: en primaria, el promedio de alumnos por profesor es de 26,3 y en secundaria de 12,9. Esta diferencia es mayor si se compara el campo (8,8) con la ciudad (14,1). Además, de la dramática contracción del gasto social: en 1992 era del 8% del PIB, en la actualidad es del 4%; el 2,8% del PIB se destina a educación, un 95% de la suma correspondiente para el pago de salarios (Saénz y Peñaherrera 1999).

Del diagnóstico de la educación se llega a la conclusión de la necesidad imprescindible de una descentralización que tenga como base la conformación de un sistema donde la concurrencia de las competencias, funciones y atribuciones por niveles sea la norma.

### *Salud*

El sector salud adolece de una fragmentación crónica que se expresa en la existencia de subsectores inconexos y centralizados: Ministerio de Salud Pública, Seguro Social, Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Solca, universidades, ONG y

<sup>41</sup> Art. 5. LGA “Se establece el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental como mecanismo de coordinación transectorial, interacción y cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental y de gestión de recursos naturales. En el sistema participará la sociedad civil de conformidad con esta Ley”.

agentes privados que prestan servicios de salud a la población. Además, la cobertura es baja (cerca de un 75%) y el nivel de aseguramiento no llega al 25% de la población.

En este sector también se ha registrado una drástica reducción de los recursos, que no llegan al 4% del presupuesto nacional. Esto se refleja en la calidad de la salud: las mujeres ecuatorianas tienen el doble de probabilidad de morir por causas reproductivas que el resto de mujeres latinoamericanas, uno de cada dos niños está desnutrido, y se han incrementado las enfermedades crónicas degenerativas y de violencia común (Modersa 1998).

El Ministerio de Salud trata de mejorar el nivel de salud siguiendo los principios de universalidad, equidad y calidad en la atención. Para ello decidió adoptar un sistema descentralizado de provisión universal de salud. El Sistema está constituido por las Entidades Locales de Gestión de Salud (Eleges), responsables de administrar el sistema, y las Redes Locales Integradas de Servicios de Salud, responsables de prestar los servicios, ambas vinculadas orgánicamente al Ministerio de Salud Pública y al Consejo Nacional de Salud, como organismos rectores de las políticas macro.

Esta propuesta se inició con la creación de las Entidades Locales de Gestión de Salud (Eleges), concebidas como espacio de concertación entre proveedores, usuarios, organismos seccionales, sociedad civil, direcciones provinciales y áreas de salud del MSP. Su objetivo central es el de promocionar la salud e impulsar el desarrollo local. Lo interesante de la propuesta es que permite desarrollar una política de salud integral en un doble sentido: por un lado, se articula a las demás políticas sectoriales locales (educación, vivienda, producción, etc.) y, por otro, se vincula al proceso general propio del sector (fomento, prevención, recuperación y rehabilitación) y no a uno de sus componentes. Las Eleges constituirán un fondo de salud que se financiará con recursos del gobierno nacional, de los gobiernos locales, del Fondo de Solidaridad y de las contribuciones particulares. Los recursos se distribuirán de acuerdo con la población, las condiciones socio-económicas y el riesgo diferencial en salud.

### **Telecomunicaciones, vías, puertos<sup>42</sup>**

En infraestructura, la tendencia general es la privatización (descentramiento), no la descentralización. Los procesos de privatización se delegaron en un órgano central, dependiente de la Presidencia de la República, el Conam, que se creó

<sup>42</sup> Esta sección se basa en Conam (1999).

en 1994 para mejorar la calidad y cobertura de los servicios, a través de una reforma institucional cuyo eje son las privatizaciones.

Las carreteras tienen un mayor componente de descentralización porque se ha trasladado la competencia hacia los consejos provinciales y, en algunos casos, hacia municipios aislados. Pero, en la mayoría de los casos, se ha hecho este traslado para luego abrir concesiones. Existe un Plan de Concesiones de la Red Vial Primaria; el Ministerio de Obras Públicas ha entregado algunos tramos en concesión a la empresa privada, así como los consejos provinciales de Guayas y Pichincha, y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

El sector eléctrico está en proceso de reestructuración mediante una nueva ley<sup>43</sup> que permite la participación del sector privado en todas las fases de la industria, y la constitución de seis empresas de generación. El proceso de privatización de las telecomunicaciones está estancado, luego de dos intentos fallidos. En la actualidad se promueve una reforma legal que mejore la competencia y amplíe el porcentaje de venta de las acciones.

En 1994 se aprobaron los planes estratégicos de los cuatro puertos comerciales estatales (Guayaquil, Esmeraldas, Manta y Puerto Bolívar), que definen zonas de expansión, nuevas inversiones, equipos y capacitación para mejorar la competitividad a nivel regional. Existe un proyecto de nueva Ley de Puertos que establece las normas que regulan las actividades relacionadas con la construcción, desarrollo, administración, operación y control, a cargo de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.

Por su parte, la Comisión de Nuevos Aeropuertos cuenta con la suscripción de los contratos de concesión de los aeropuertos de Quito y Guayaquil, habiéndose transferido esta competencia a los respectivos municipios.

En materia de privatizaciones, el país está en una fase preliminar, de formación de las condiciones generales para iniciar el proceso. Se trata ante todo de crear un marco legal e institucional. Sin embargo, no se ha podido superar esta fase debido en unos casos a los problemas económicos (crisis fiscal y bancaria) y políticos del país (bloqueo de fuerzas) que restan viabilidad a estas iniciativas (riesgo país), y en otros al esquema institucional centralizado.

<sup>43</sup> Ley de Régimen del Sector Eléctrico, 1996.



## DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, DESARROLLO ECONÓMICO Y GLOBALIZACIÓN

### La situación financiera por niveles

Durante el período 1985-94 los ingresos del gobierno nacional oscilaron entre el 28,4% (1987) y el 22 (1988) del PIB, los del gobierno provincial entre el 0,81 (1985) y el 0,38 (1988) y los del gobierno municipal entre el 3,6 (1994) y el 1,7 (1992). Estas cifras muestran que la importancia fiscal de los niveles subnacionales es francamente menor que la nacional, y la gran inestabilidad del recaudo en todos los niveles (Thoumi 1996).

El año en que participa con una proporción más alta del PIB tendría el 4,3% de los ingresos efectivos nacionales. Pero es más llamativa la situación de los gobiernos provinciales, porque llegan a aportar un reducido promedio anual en el período del 0,6%. Adentrándonos un poco más respecto de la composición de los ingresos, sobre todo a nivel subnacional, se tiene que la participación en los ingresos tributarios de los municipios y consejos provinciales es prácticamente nula: un promedio del 0,7%. Esto tiene que ver, al menos, con las siguientes explicaciones:

- ✘ La fuente tributaria es pequeña, principalmente el impuesto predial y un conjunto de impuestos menores (espectáculos públicos, juego, patentes, etc.).
- ✘ L escasa disposición política para recaudar los ingresos que les corresponden, bien sea por problemas institucionales (como catastros deficientes) o por características propias de la autoridad local: el clientelismo y el temor a la fiscalización local.
- ✘ La creciente dependencia de las transferencias, bien sea por su magnitud o porque es menos complejo exigir al gobierno nacional que recaude localmente. Esto explica la gran discrecionalidad en la transferencia de recursos, que según Araújo llega al 50%.

Como resultado, los niveles subnacionales reciben más recursos por transferencias de los que captan localmente, y lo que es más grave es que las transferencias no potencian los ingresos locales. Por ello, los rubros de transferencias y créditos son fundamentales en el financiamiento de los órganos subnacionales. Luego de la aprobación de la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, este rubro aumentó del 3% en 1997, al 7% en 1998 y al 15 % en la actualidad.

Si esta expresión de un Estado típicamente centralista se mantiene “siempre será más fácil quejarse del centralismo o del bicentralismo que mejorar la gestión municipal, pagar más impuestos y vigilar su correcta utilización a todos los niveles de gobierno” (Wiesner 1995, 7). Por ello es necesario dotar de mayores recursos propios a los niveles subnacionales, es decir, incrementar la base local de ingresos. Así se avanza en equidad social, se crea la posibilidad de reconstruir la política<sup>44</sup> y se ubica la conflictividad en los niveles que corresponde<sup>45</sup>.

A pesar de los bajos ingresos tributarios en todos los niveles, se han incrementado ligeramente en el nivel nacional: en 1985 el recaudo nacional representaba el 8,1% del PIB, diez años después aumentó al 10,4%. El recaudo provincial y municipal ha sido siempre menor: en 1985 representaba el 0,5% del PIB y en 1995 se redujo al 0,4%. Esta situación es más preocupante si se consideran los ingresos consolidados de todo el Estado: mientras que los nacionales crecen, los subnacionales disminuyen. Lo que más llama la atención es el bajo impacto del recaudo tributario provincial: “Según datos del Ministerio de Finanzas, que incluyen el 80% de los municipios y consejos provinciales, en 1997, los ingresos tributarios de estas entidades fueron del 14,5% del total y las transferencias del gobierno representaron el 55,5%” (Corral 1999).

En cuanto a la estructura de gastos por niveles, en el período 1985-1994, el gobierno nacional registró un promedio del 68,4% en gasto corriente, del 20% en inversión y del 11,7% en amortización de préstamos. El gobierno provincial, un promedio del 41,5% en gasto corriente; del 58,5% en inversión y del 5,5% en pago de préstamos. El gobierno municipal, un 49,8% en gasto, un 50,3% en inversión y un 6,9% por amortizaciones de empréstitos (Thoumi 1996, 38).

Los datos anteriores indican que el servicio de la deuda ha aumentado, que los gastos corrientes tienen una alta participación y que los gastos de inversión han disminuido. No obstante, en los niveles provincial y cantonal, los gastos de inversión son mayores; en ambos casos se destina a este fin el 54,4% de sus presupuestos, lo que indica una eficiencia significativa en comparación con el gobierno nacional, que sólo invierte el 20%.

Cabe añadir que con la aprobación de la ley de transferencia del 15% de los recursos nacionales al régimen seccional y con la posibilidad de recibir

<sup>44</sup> Así se elimina el clientelismo dentro del Estado y frente a la población.

<sup>45</sup> Un Estado centralista también procesa la conflictividad de manera centralista. “Todos los problemas conducen a Carondelet”, cuando los deberían resolver y procesar los niveles que corresponden.

donaciones del 25% del impuesto de renta de las personas naturales y jurídicas los ingresos se incrementaron notablemente. Lo que no niega la necesidad de una profunda corrección fiscal, que mejore el recaudo local, ampliando la base tributaria y haciendo más eficiente el cobro de tasas e impuestos; y que dé transparencia a las transferencias, eliminando el clientelismo (discrecionalidad), haciéndolas automáticas y oportunas, y vinculándolas a la reforma institucional: transferencia de competencias, modernización, fortalecimiento de capacidades, etc.

La eficiencia en el gasto que ha demostrada el régimen seccional autónomo debería mejorar concediéndole nuevos recursos y competencias. La presión que ejerce el servicio de la deuda nacional es notable, y en los niveles subnacionales repercute en las transferencias, los gastos corrientes y la inversión.

### **Descentralización fiscal y rendición de cuentas**

En Ecuador, la descentralización fiscal está sometida a asedio fiscal y a incertidumbre política (Wiesner 1999, 6). Lo primero, por la tensión entre la norma que establece la transferencia del 15% del presupuesto nacional a los gobiernos autónomos y un presupuesto caracterizado por un elevado servicio a la deuda (48%) y un déficit fiscal no menor al 5% del PIB. Y lo segundo, por la dificultad para construir consensos políticos que hagan viables las propuestas, debido al sistema de representación política fragmentado, regionalizado y corporativizado (Pachano 1999), y a la falta de voluntad política del gobierno nacional.

En la descentralización fiscal existen varias posiciones que se pueden considerar antagónicas: “el conflicto irreconciliable entre una descentralización que le devuelva a cada región una porción de recursos gubernamentales proporcional a la generada en ella y otra que conduzca a transferir recursos de las zonas más ricas a las más pobres” (Wiesner, 12). El primer tipo es defendido por los sectores económicos de las principales ciudades del país y el segundo por aquellos que buscan una redistribución territorial de la riqueza. Estas posiciones están en un franco empate que podría ser destrabado con una propuesta mixta de recaudo: que una parte de lo que se produce localmente se quede en la región y que la otra parte sirva para acciones redistributivas.

La ventaja de este esquema es que daría transparencia a la acción estatal, pues establecería claramente el balance entre aportes y transferencias locales, y la población podría hacer un seguimiento mayor de las inversiones en cada nivel. Además, a los gobiernos de los distintos niveles les interesaría cobrar impuestos más apegados a la realidad, porque los incentivaría a mejorar su acción. Según Thoumi (1996, 14):

El origen de los fondos utilizados por los gobiernos locales está directamente relacionado con el potencial que tiene la descentralización para aumentar la capacidad de aquellos de rendir cuentas sobre sus acciones. Entre mayor sea la financiación local de los servicios provinciales y municipales, mayor será la capacidad de la ciudadanía para exigir que los gobiernos locales rindan cuentas hacia abajo. Desafortunadamente la estructura impositiva y el peso de las transferencias del gobierno central a las localidades no dejan que esto suceda. Por eso, el fortalecimiento de las fuentes locales de financiamiento de los gobiernos provinciales y municipales debe ser una meta clave de las políticas de descentralización en Ecuador, si bien sería una condición necesaria, pero no suficiente, para fortalecer el proceso de rendición de cuentas.

## PARTICIPACIÓN SOCIAL

### El nuevo marco de la ciudadanía

La Constitución aprobada por la Asamblea Nacional dio un nuevo marco jurídico a la participación social, desde la perspectiva de la descentralización. A este respecto se pueden señalar tres componentes significativos:

1. Un cambio en el concepto de participación directa, pues ahora se permite la consulta popular, la revocatoria del mandato y el voto programático.
2. Un cambio significativo en los mecanismos y formas de representación: se permite que las candidaturas a cargos de elección popular sean presentadas por partidos políticos, afiliados, auspiciados, y, además, sin partidos políticos. Hay reelección indefinida a los cargos, y el Presidente y el Vicepresidente pueden ser reelegidos después de un período. Se ensaya una nueva forma de representación proporcional de las minorías, con listas abiertas.
3. También se modifican y crean algunas instituciones, como la acción de amparo (Art.95), la defensoría del pueblo (Art. 96), los partidos políticos (Artículos 114-116) y la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

El sistema político es el ámbito fundamental de la representación en el país y dentro de él, los partidos políticos. En Ecuador, la representación política es muy fragmentada –existen 17 partidos políticos e innumerables movimientos sociales– y regionalizada: cada partido está adscrito a una región determinada e

incluso a una localidad. No existen partidos verdaderamente nacionales y los que lo eran se han regionalizado, a la par que los liderazgos.

Esto ha llevado a una fractura entre lo social y lo político. La población no se siente representada por los partidos políticos y busca manifestar sus intereses de manera sectorial. Por ejemplo, los empresarios se expresan a través de las cámaras de la producción, los choferes desde sus cooperativas y sindicatos, las mujeres mediante sus organizaciones y los pueblos indios a través de movimientos sociales. Esta fractura lleva a la corporativización y a la atomización de la representación política.

También ha provocado una escisión entre lo regional y lo nacional. Los partidos políticos más fuertes tienen una adscripción regional clara: El PRE y PSC en la costa y Pachacutic e ID en la sierra. La representación en el Congreso empieza a conformar bloques por regiones: los amazónicos quizás son los más fuertes y significativos. Aún dentro de los partidos políticos hay tendencias políticas localistas.

La Reforma Constitucional de 1995 desmonopolizó la representación por la vía de los partidos políticos y la reelección inmediata de las autoridades seccionales. Y esto llevó al surgimiento de nuevos actores sociales, principalmente, en el ámbito local. Los pueblos indígenas y las mujeres buscan representación directa o a través de los propios partidos políticos, lo que les ha permitido acceder a cargos electivos, antes vedados. Esta nueva forma de representación social lleva a que los intereses regionales o locales y sectoriales o corporativos tengan preeminencia sobre los nacionales y los ideológicos.

### **Formas de participación social**

La participación de la población se expresa de diversas maneras: en atención a los grupos sociales, a las demandas y a los ámbitos institucionales donde se constituye. En este caso interesa desarrollar la participación por etnia, género y territorio.

#### *Participación de los pueblos indios y afroecuatorianos*

Ecuador es un país profundamente heterogéneo en lo social, geográfico y cultural, que descubrió su diversidad en los años noventa gracias a la acción de los marginados de la modernidad: los pueblos indios. El paro indígena de esos años hizo tomar conciencia de esta situación. Pero al descubrirse a sí mismo, también se produjo un quiebre en la participación social de los pueblos indios y

negros, porque de la exclusión social y étnica se pasó a la inclusión diferenciada, que podría devenir en el respeto a la diversidad.

Desde la perspectiva de la descentralización, su reivindicación central es la creación de un Estado plurinacional, lo cual significa construir un Estado sustentado en la redefinición del concepto de autonomía. No se trata únicamente de encontrar un espacio de participación institucional sino de redefinir el tipo de Estado. Desde el mundo indígena, como dice Pachano, “la centralización estatal se manifiesta como una forma institucional impuesta a una sociedad absolutamente fragmentada”, por ejemplo, a través de un ordenamiento territorial en el que la división político-territorial les recortó su identidad, los dividió socialmente y redujo su representación política. Es decir, hay que pasar de un Estado que los excluye secularmente a uno que respete la diversidad. Para ello transitan tres caminos:

El primero, abierto por las propuestas contenidas en la Constitución recientemente reformada: el Estado es pluricultural y multiétnico (Art.1), el Estado debe fortalecer la unidad nacional en la diversidad (Art.2), el Estado reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas (Artículos 83 a 85), el Estado reconoce las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas (Art. 224) y el Estado legitima los órganos de administración de las circunscripciones indígenas (Art. 241).

El segundo, que desemboca en los cambios en la conducción del gobierno nacional, que introduce modificaciones en el marco institucional con la creación de una entidad dedicada exclusivamente a manejar el tema (ministerio, secretaría o consejo) y, además, incorpora políticas para mitigar la pobreza, impulsa la educación bilingüe, crea un fondo indígena y apoya la intervención sectorial (vivienda, salud).

El tercero, que los lleva a disputar democráticamente los cargos de elección popular. Así han logrado mejorar la calidad de su representación, institucionalizándola en todos los niveles y funciones del Estado. Los indígenas tienen varios parlamentarios, alcaldías y prefecturas.

Las comunidades indígenas y negras, según Galo Ramón, buscan consolidar seis espacios de participación: el comunal, o espacio tradicional que da sentido de pertenencia, representación, identidad y producción; el parroquial, que permite construir la autoridad local (tenencias políticas) e impulsar el desarrollo; el cantonal, un nuevo espacio abierto por la desmonopolización de la representación a través de los partidos políticos; el provincial y el regional, espacios aún poco claros, aunque el regional tiene una notable expresión en la amazonía; y el nacional o espacio que permite saltar de la etnia a la nación.

### LOS LÍMITES O UMBRALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN: DIEZ APROXIMACIONES

1. La descentralización en su estado más puro puede convertirse en uno de los sistemas más injustos porque puede llevar a que cada unidad (individuo, localidad o empresa) se valga de sus propios medios. Así, las zonas y personas pobres seguirán siendo pobres y las ricas más ricas, con lo cual aumenta la polarización. En lo social y lo económico, la descentralización debe tener como contrapeso a la equidad, en lo político a la democracia, y en lo cultural al respeto a la diversidad. Por eso es importante conocer sus límites para evitar sus defectos.
2. La descentralización es un medio y no un fin. De modo que la bondad del proceso no se debe medir determinando el número de competencias transferidas, la cantidad de recursos que manejan los niveles subnacionales o las modalidades de participación. Es necesario considerar la mejora de la calidad de vida de la población, la calidad de la democracia y el desarrollo de la economía.
3. Es preciso examinar la tensión entre equidad y diversidad, dos principios esenciales e interrelacionados del proceso de descentralización. La búsqueda de la equidad puede constreñir la diversidad, bajo el viejo principio liberal de tratar de igual manera a los iguales. Apoyarse exclusivamente en la diversidad puede romper la unidad y profundizar las desigualdades. La provisión descentralizada de servicios y equipamientos puede aumentar la inequidad y no garantizar su mejor prestación si está a cargo de unidades administrativas con desigual capacidad de gestión. La provisión centralizada puede generar un uniformismo peligroso que lleve a tratar a los desiguales como si fueran iguales y a incrementar las desigualdades locales.
4. La descentralización es un proceso que debe tener un contrapeso centralista, pues nunca es de una sola vía. Más aún si busca fortalecer la unidad nacional y se entiende que es una tendencia que debe llevar a la reorganización del centro. "El problema no es cómo lograr instituciones adecuadas sino como deshacerse de las inadecuadas" (Wiesner 1999, 22).
5. Un problema no resuelto de la descentralización fiscal es el de la tensión entre economía nacional y local, cuya contraparte es la discusión sobre el equilibrio entre crecimiento y estabilidad. Un incremento del gasto público local sin mayores ingresos locales aumenta la presión para recibir transferencias del gobierno nacional.

La transferencia de recursos sin competencias produce déficit fiscal y la transferencia de competencias sin recursos deteriora la calidad de vida de la población.

6. Un diseño de transferencia de competencias exclusivas puede llevar a la autarquía local y a la ruptura de la unidad nacional. El problema es encontrar un buen diseño de la concurrencia competencial.
7. El clientelismo y el caciquismo imponen límites políticos a la descentralización, que se deberían superar con una propuesta amplia de participación y de ampliación de la democracia.<sup>46</sup>
8. En América Latina los procesos se han desarrollado desde el centro, por iniciativa directa de la Presidencia de la República. En Europa han surgido desde las regiones (España, Inglaterra e Italia) y desde el centro (Francia). Los que surgen desde las regiones tienen un alto componente de descentralización asimétrica. En el caso de Ecuador se debería optar por una concepción mixta: desde el centro con una propuesta estratégica –para lo cual se requiere voluntad política<sup>47</sup>– y desde lo local con avances y demandas locales.
9. La globalización introduce la discusión sobre lo local y lo global, porque lo global requiere de lo local para consolidarse, así como lo local debe internacionalizarse para sobrevivir. En ese contexto, la descentralización requiere del fortalecimiento de los órganos locales, nacionales y, adicionalmente, de los supranacionales. El Ejemplo de la Unión Europea es notable.
10. La descentralización hace transparente el conflicto en la medida en que los actores dejan de esconderse detrás de un tercero, al que en general se considera externo: el centro. Por la falta de transparencia se han manipulado muchos conflictos y se han contaminado muchos problemas. El procesamiento de la conflictividad se hace en otros contextos y por eso se mantiene latente.

<sup>46</sup> “Las elites regionales buscan descentralizar el poder para ejercerlo en sus regiones de influencia, lo cual puede constituir o no un avance en términos de democracia, dependiendo de la estructura del poder a nivel local. Sin embargo, no es evidente que esto beneficie a la mayoría de la ciudadanía” (Thoumi 1996, 12).

<sup>47</sup> “La recomendación global del presente informe es que el nivel ejecutivo del gobierno Nacional tome la iniciativa de concertar nuevos acuerdos políticos para hacer el ajuste fiscal y mantener el proceso de descentralización. Solo el liderazgo político del nivel ejecutivo podrá articular un marco de política global y consistente. Es a este nivel del gobierno donde están los incentivos, los recursos, la información y la capacidad general para formular un esquema integral” (Wiesner 1999, 10).



Si el esfuerzo descentralizador se enfrenta a la inercia histórica y tradicional centralizadora, ¿cuáles son los factores históricos y estructurales que bloquean la descentralización? (Rodríguez 1996, 56).

#### BIBLIOGRAFÍA

- ARAÚJO, María del C. 1996. *Descentralización fiscal: el caso del Ecuador*, Cepal-GTZ, Santiago.
- BOCCO, Analdo. 1982. "Estado y renta petrolera en los años setenta", *Ecuador: mito del desarrollo*, El Conejo, Quito.
- BOISIER, Sergio. 1997. "Centralización y descentralización en América Latina a mediados de los 90's", *Revista SIAP*, No. 114, Cuenca.
- BORJA, Jordi. 1987. *Descentralización y participación ciudadana*, Ieal, Madrid.
- CARRIÓN, Fernando. 1996. *Gobiernos locales y descentralización*, FECS, Caracas.
- CARRIÓN, Fernando "El Distrito Metropolitano de Quito", *Gaceta Municipal*, Editorial Municipal, 1995.
- Carrión, Fernando. 1996. "La descentralización es un proceso de confianza nacional", *Revista Nueva Sociedad*, FES, Caracas.
- CARRIÓN, Fernando. 1997. "Gobiernos locales y nuevos liderazgos en América Latina", *Revista Iconos*, No. 3, Flacso, Quito.
- CARRIÓN, Fernando. 1998. "La constitución de un Estado descentralizado", *Descentralización territorial y su impacto en la gestión local*, Esap, Cali.
- CARRIÓN, Fernando y Haas, Jorg, comps. 1995. *Descentralización en América Latina*, PGU, Quito.
- CASTELLS, Manuel y Borja, Jordi. 1998. *Local y global*, Taurus, Madrid.
- CONAM, *Informe de Labores II Semestre de 1998*, Conam, Quito, 1999.
- CORRAL, Fabián. 1999. "Descentralización: entre el servicio para la gente y el poder para las regiones", Muñoz, Francisco, comp. *Descentralización*, Trama Social, Quito.
- CORAGGIO, José L. 1997. *La descentralización un día después*, Buenos Aires.
- CORDES. 1993. *Descentralización y gobiernos municipales*, Cordes-BEDE, Quito, 1993.
- DONOSO, Patricio y GRANJA, Rafael. 1999. *Descentralización y desarrollo local*, Cordes, Quito.

- GACETA CONSTITUCIONAL REPÚBLICA DEL ECUADOR, Asamblea Nacional Constituyente. 1998. *Constitución Política de la República del Ecuador*, Edimpres S.A., Quito.
- GUZMÁN, Marco A. 1994. *Bicentralismo y pobreza en Ecuador*, Corporación Editora Nacional, Quito.
- HERNÁNDEZ, Miguel. 1998. *Descentralización, de la teoría a la ley especial de descentralización*, Universidad Católica Santiago de Guayaquil, Guayaquil.
- ILDIS. 1995. "Memoria taller sobre descentralización del Ecuador", CPP, Quito.
- LEY DE RÉGIMEN MUNICIPAL. 1997, CEP, Quito.
- LEY DE RÉGIMEN PROVINCIAL. 1996. CEP, Quito.
- MAIHUASHCA, Juan, editor. 1994. *Historia y región en Ecuador*, CEN, Quito.
- MODERSA. 1998. *Guía para la organización de sistemas descentralizados de salud*, MSP, Quito.
- MUÑOZ, Francisco, comp. 1999. *Descentralización*, Trama Social, Quito.
- OJEDA, Lautaro. 1998. *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en Ecuador*, Abya-ayala, Quito.
- ORTIZ, Santiago. 1998. *Participación ciudadana*, ACJ, Quito.
- PACHANO, Simón. 1998. *La representación caótica*, Flacso, Quito.
- REAL L., Byron. 1998. *Descentralización y participación social en la gestión de los recursos naturales renovables*, Inefam-GTZ-Flacso, Quito.
- REGISTRO OFICIAL No. 245. Ley de Gestión Ambiental, Quito, 1999.
- REGISTRO OFICIAL No. 27. Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, Quito, 1997.
- REGISTRO OFICIAL No 167. Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, Quito, 1997.
- SÁENZ, Álvaro y PEÑAHERRERA, Samia. 1999. "Hacia una educación de calidad y descentralizada. Una propuesta de reforma de la educación ecuatoriana", mimeo, Quito.
- THOUMI, Francisco. 1996. *Perspectiva de la descentralización política, administrativa y fiscal en Ecuador*, Serie Estudios Económicos y Sectoriales, RE3-96-006-BID, Ecuador.

## HISTORIAS DE DESCENTRALIZACIÓN

Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo América Latina, Europa y EUA

---

VERDESOTO, Luis. 1999. *Concertación para la descentralización educativa*, Abya-ayala, Quito.

VELÁSQUEZ, Fabio. 1994. "Descentralizar: una propuesta para El Salvador", mimeo, PGU-LAC, Cali.

WIESNER, Eduardo. 1999. "La descentralización, el ajuste fiscal y el desarrollo municipal en Ecuador", BID.

## Descentralización, movimientos regionales e indígenas campesinos en Bolivia

ESTE ARTÍCULO CONSTA DE CINCO PARTES. En las dos primeras presentamos algunos elementos históricos relacionados con los procesos de centralización y descentralización. Procesos que fueron conflictivos, pues toda redistribución del poder entre niveles de gobierno y entre regiones afecta intereses muy concretos. En esta rápida mirada de la historia privilegamos el accionar del gobierno, los movimientos regionales e indígenas-campesinos, y tratamos de ubicarlo dentro del “modelo” de desarrollo vigente en cada momento histórico.

¿Por qué privilegiar a estos actores? Porque en la actualidad son los que están definiendo no sólo devenir de la descentralización, sino también el futuro del país. Futuro muy incierto ya que los niveles de confrontación se han agudizado. Pero antes de examinar esa confrontación, presentamos el contexto y las características que ha tomado la descentralización en la Bolivia contemporánea. Luego veremos algunos efectos de la descentralización, sobre todo los que se derivan de la aplicación de la Ley de Participación Popular (LPP), promulgada en 1994, que inició una descentralización municipal. Aquí comentamos el proceso de debilitamiento de los partidos “tradicionales”, que sólo en parte es producto de la LPP, pues también obedece a otros factores como la corrupción, el nepotismo, el fracaso de la “democracia pactada” y la aplicación del modelo neoliberal, que a todas luces no muestra resultados satisfactorios. Causas que por razones de espacio sólo revisamos rápidamente.

\* Coordinador Regional del programa de cooperación universitaria Suiza NCCR NS/IP8 y docente de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociología de la Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba.

Finalmente, en la sección de perspectivas, que nos sirve de conclusión, examinamos la crisis actual del país y algunos planteamientos que buscan profundizar la descentralización.

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El actual territorio boliviano se insertó en el ámbito internacional como exportador de minerales. En la época colonial, Potosí era uno de los centros más importantes de América del Sur y articulaba un territorio que abarcaba una zona aún más extensa que la actual Bolivia. Convirtiendo, como señala, Sandoval, a Paraguay en proveedor de hierba mate, a Tucumán, de sebo, charque y cecina; a Chile, de animales de carga, vino y condimentos; a Tarija y Cochabamba, de tabaco, trigo, maíz, ganado en pie y corderos; al oriente boliviano, de tejidos de hilo, azúcar y cera; y a La Paz, de coca (1987, 100 y 101).

Pero Potosí fue perdiendo jerarquía a medida que la plata se hacía menos importante en el contexto internacional. Y otras ciudades-puertos, como Buenos Aires o Valparaíso, fueron consolidándose en razón de su comercio, sobre todo de alimentos, con Inglaterra. Las nuevas relaciones comerciales internacionales, como dice Zavaleta, fueron en detrimento de Potosí (1992, 21). Pero lo que acabó de arruinar la industria minera de la plata fue la guerra de la independencia (1809-1825).

El 6 de agosto de 1825, Bolivia se erigió en una república independiente, con una oligarquía minera en decadencia y sin mayores lazos comerciales con el resto del mundo. Con un Estado unitario pero débil, sin un núcleo hegemónico capaz de articular el conjunto político territorial de los más de 2 millones de kilómetros cuadrados que componían la Bolivia de ese entonces<sup>1</sup>.

A mediados del siglo XIX, la plata recuperó importancia y Bolivia se articuló nuevamente a los mercados mundiales como exportadora de ese metal precioso. Años más tarde, los propietarios de las minas logran controlar el poder político y reorganizan el territorio en función de sus intereses<sup>2</sup>. Además, para facilitar y aumentar las exportaciones de minerales propician la adopción del libre comercio. Las décadas de 1860 y 1870 fueron escenario de enfrentamientos entre los que defendían el libre comercio y los que querían

<sup>1</sup> El territorio actual es de poco más de un millón de kilómetros cuadrados. Las pérdidas territoriales fueron importantes. Todos los países vecinos, por la fuerza o mediante tratados, ocuparon parte del territorio.

<sup>2</sup> Los más importantes propietarios de las minas, como Arce y Pacheco, llegaron a ser presidentes de la República.

mantener las estructuras proteccionistas. Ganaron los primeros y se adoptó una política de puertas abiertas<sup>3</sup>.

El impacto de esta política y de la construcción de ferrocarriles hacia el Pacífico<sup>4</sup> fue la mayor articulación de la parte occidental, donde se localizaban las principales minas, con el resto del mundo; y un aislamiento del oriente. En esa época, la producción, particularmente de Santa Cruz (azúcar, arroz, algodón) llegaba a La Paz, Cochabamba y a las zonas mineras después de una serie de peripecias, puesto que los caminos que vinculaban a esa región con el resto del país eran de herradura, se transitaba a lomo de bestia y se tardaba cerca de diez días para llegar a Cochabamba<sup>5</sup>. Esto encarecía el precio de los productos que dejaron de competir con los que llegaban en ferrocarril. Santa Cruz, sin una vía férrea ni una buena carretera, dejó entonces de aprovisionar al occidente, que empezó a importar del extranjero los productos agrícolas que necesitaba<sup>6</sup>.

Ante esta situación, los cruceños empezaron a organizar movimientos y partidos regionales que luchaban por recuperar los mercados del occidente del país. Un célebre documento de la época, elaborado por la Sociedad de Estudios Geográficos e Históricos de Santa Cruz, sintetiza las demandas de las élites cruceñas. Este documento, conocido como *Memorandum de 1904*, empieza señalando que “La ruina industrial y económica de Santa Cruz, comenzó con la llegada de la primera locomotora a Oruro”. Luego señala la importancia de proteger la agricultura regional y la necesidad de vincular a Santa Cruz con el occidente, ya que los intereses de estas dos regiones “no están en pugna, por el contrario son armónicos y solidarios”. Al final propone que

el único ferrocarril verdaderamente nacional por sus ventajas políticas y económicas es el que arranque del Río Paraguay o del Pilcomayo, pase por Santa Cruz y remate en Cochabamba o Sucre. [...] Facilitar más los medios de transporte a los artículos extranjeros y obstruir a los del país, es cometer un absurdo económico y político, es matar a uno de los pueblos que componen la nacionalidad boliviana. [...] El ferrocarril oriental dará la vida a un extenso territorio y desarrollará nuevas industrias que hoy no pueden tomar incremento por falta de medios de transporte (Sociedad de Estudios Geográficos e Históricos de Santa Cruz 1905, 123, citado en *et al.* 1990, 67).

<sup>3</sup> Para un análisis del antagonismo entre proteccionistas y librecambistas, y el triunfo de estos últimos, ver Mitre (1981, cap. 2, 43 a 77).

<sup>4</sup> En 1874 se inauguró el ferrocarril Mollendo-Puno y en 1892 se concluyó el Ferrocarril Antofagasta-Uyuni-Oruro.

<sup>5</sup> A pesar de que la distancia entre Santa Cruz y Cochabamba es de menos de 500 km.

<sup>6</sup> Para un análisis más completo, ver Arrieta *et al.* (1990) y Rodríguez (1991).

La construcción de un ferrocarril se convirtió entonces en la principal reivindicación regional, dio origen a numerosas manifestaciones e incluso a una revuelta en 1924, aplastada con las armas por el gobierno central.

Las de los cruceños no fueron las únicas batallas regionales. Décadas antes, en 1899, había estallado revolución federal, que opuso el norte con el sur del país. En un lado estaba el partido conservador, representante de los intereses de los dueños de las minas de plata<sup>7</sup>, que defendía el centralismo que se ejercía desde la capital, Sucre. En el otro, el partido liberal, que veía, como señala Klein, crecer su poderío asociándose a las clases urbanas profesionales ascendentes de La Paz y a los nuevos grupos mineros del estaño, que aspiraban a desplazar a la antigua oligarquía de la plata. Los liberales, que defendían el federalismo, tomaron las armas y movilizaron a los indios, pero una vez lograron la victoria, no sólo se olvidaron del federalismo (trasladando el centro a La Paz), sino que desarmaron a las tropas indias y ejecutaron a sus jefes (1988, 203 y ss.).

Aquí caben dos precisiones. La primera, que la independencia en 1825 no significó la emancipación de los pueblos indígenas que habitaban el territorio. Por el contrario, a pesar de que eran la mayoría de la población, siguieron siendo marginados y excluidos de la toma de decisiones políticas, sin ejercer el derecho del voto, ya que sólo podían votar los que sabían leer y escribir y los indios eran analfabetos. Además, muchos siguieron sometidos al régimen de la hacienda, y eran tratados casi como esclavos. Y los que mantenían su libertad advertían que sus tierras eran continuamente avasalladas y que se les obligaba a pagar fuertes impuestos, que a principios de la república eran una de las principales fuentes de ingresos del gobierno. En referencia a esta situación, Zavaleta indica que la Bolivia de ese entonces era un Estado en guerra perpetua contra su población (1992, 26). Situación que sólo empezará a modificarse a partir de la revolución de 1952.

En segundo lugar vale la pena señalar que, en sus inicios, Bolivia adoptó un régimen centralizado, que daba muy poco poder a los departamentos y a los municipios<sup>8</sup>. Esta situación se modificó con el tiempo, en una historia marcada por conflictos, como el que acabamos de mencionar, entre los que

<sup>7</sup> A finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, la minería de la plata perdió importancia una vez más por la caída de los precios internacionales, mientras que la producción de estaño se incrementó y sustituyó a la plata como principal producto de exportación, ver Mitre (1993, cap. II)

<sup>8</sup> Bolivia está dividida en departamentos, nueve en la actualidad. Cada departamento se subdivide en provincias. Cada provincia en secciones y cada sección en cantones. El alcance del municipio en esa época se limitaba al radio urbano, localizado en las principales ciudades.

reafirmaban el centralismo y los que buscaban mayores poderes, atribuciones y recursos para los gobiernos locales. De hecho, hubo momentos, como señala Rodríguez, en que los departamentos y sobre todo los municipios tuvieron cierto poder autónomo, dotados de numerosas competencias, particularmente en los campos de la salud y la educación. Pero sólo fueron momentos, pues el gobierno central avasallaba continuamente las atribuciones de los poderes locales, modificando incluso las formas de elección de sus autoridades<sup>9</sup>. Pero donde se notó con mayor fuerza la centralización fue con el Estado del 52, que suprimió la autonomía municipal y transformó al municipio en “un mero apéndice urbano y clientelar del gobierno central” (1995, 88).

Las problemáticas indígena y regional no tuvieron una apropiada solución en esta primera etapa de la historia boliviana, conocida como la del “Estado Oligárquico”. La búsqueda de soluciones marcaría el curso de la historia posterior. Aunque es importante señalar que otros conflictos, como el que enfrentaba a los propietarios de minas con sus trabajadores, también dejarían su impronta en la historia del país. Los trabajadores mineros poco a poco fortalecieron sus sindicatos, construyeron una poderosa Federación de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB)<sup>10</sup> y lograron ser artífices, junto al Movimiento Nacionalista Revolucionario<sup>11</sup> (MNR), de la revolución de 1952.

#### LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MODELO DE “SUBSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES”

La revolución de 1952 marcó un hito importante en la historia boliviana, en el que se modificó el modelo de desarrollo. Retomando las categorías de la CEPAL, antes de la revolución había un modelo de desarrollo “hacia afuera” basado en las exportaciones de minerales; en el siglo XIX, la plata y en siglo XX, el estaño. Un modelo en el que se daba prioridad a la producción y exportación de minerales, y se importaban bienes industriales, tecnología, derivados del petróleo y aun alimentos. Aunque algunos de estos productos, en particularmente los alimentos se podían producir internamente, pues existían

<sup>9</sup> En ciertos momentos, el alcalde fue elegido por voto popular, mientras que en otros períodos lo nombraba el gobierno central.

<sup>10</sup> La FSTMB, creada en 1942, reagrupó a todos los sindicatos de las diferentes minas del país. Se transformó en la “vanguardia” de los trabajadores y tendría un papel sobresaliente hasta mediados de los ochenta, ver Zavaleta (1983).

<sup>11</sup> El MNR también se creó en los años cuarenta, bajo la influencia de la derrota de la “Guerra del Chaco” (1932-1935), que marcó el inicio del fin del Estado Oligarca, ver Zavaleta (1992). El MNR ha dominado el escenario político desde su fundación.



abundantes tierras aptas para la producción agropecuaria y tres cuartas partes de la población habitaban el área rural en 1950<sup>12</sup>.

Un modelo políticamente excluyente, con un sistema electoral limitado a los que sabían leer y escribir, y un Estado totalmente controlado por unos cuantos propietarios de minas y de tierras (latifundistas), la famosa “rosca minero feudal”. Un modelo, además, impregnado de una ideología racista, que culpaba de todos los males del país a los indios, que eran tratados como inferiores<sup>13</sup>.

Una vez en el poder, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), bajo la presión de los poderosos sindicatos mineros y de los campesinos, procedió a una transformación radical de la sociedad y del Estado bolivianos. Nacionalizó las minas y decretó una reforma agraria<sup>14</sup>, destruyendo la base económica de las clases dominantes de ese entonces. La nacionalización de las minas, además de ser una reivindicación popular importante, buscaba dotar al Estado de recursos financieros para la diversificación económica, tan valorada por el MNR. Con la Reforma Agraria, se liberó “a los trabajadores campesinos de su condición de siervos, proscribiendo los servicios y obligaciones personales gratuitos”<sup>15</sup>, se refrendaron las tomas de tierras que se extendían en el Occidente y se procedió a una mayor distribución de la tierra entre los campesinos. En el Oriente, donde la presión por la tierra no era tan fuerte -por la baja densidad de población o la inexistencia de un campesinado organizado- la reforma agraria fue limitada<sup>16</sup>.

Se adoptó un nuevo modelo de desarrollo y el Estado se convirtió en motor de la economía con miras a sustituir importaciones, modernizar el aparato productivo y diversificar la economía. El gobierno del MNR hizo del Estado un “empresario” que creó y potenció varias empresas estatales, como la Corporación Boliviana de Fomento (CBF, que agrupó varias empresas públicas), Yacimientos Petroleros Fiscales de Bolivia (YPFB), la Corporación Minera de

<sup>12</sup> Según el censo de 1950, el 73,8% de la población boliviana habitaba en las zonas rurales (Cedla/Ildis 1994, 35).

<sup>13</sup> Una prueba de la discriminación es que antes de 1952, el ingreso de los indios a las ciudades y poblaciones rurales estaba limitado a ciertas zonas o “barrios” de indios.

<sup>14</sup> También se decretó el voto universal, que otorgó a las mujeres y a miles de campesinos e indígenas el derecho a elegir y ser elegidos a los máximos cargos públicos.

<sup>15</sup> Este es uno de los objetivos de la Ley de Reforma Agraria, cuyo texto completo aparece adjunta como anexo del libro de Urquidí (1969).

<sup>16</sup> A esta situación hay que añadir que la Ley de Reforma Agraria sólo buscó eliminar el latifundio, es decir, la gran propiedad rural deficientemente explotada por mano de obra servil. La ley no sólo respetaba las pequeñas y medianas propiedades, y las empresas agrícolas (que contaban con cierta inversión de capital, trabajo asalariado y técnicas modernas), sino que buscaba su desarrollo. Esta distinción permitió que los agricultores cruceños consolidaran y ampliaran sus propiedades (Arrieta *et al.* 1990, 89).

Bolivia (Comibol), la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel), la Empresa Nacional de Electricidad (Ende) y la Empresa Nacional de Ferrocarriles (Enfe). También lo volvió “intervencionista”, estableciendo incentivos (créditos, subvenciones y política de precios) y medidas de protección de la producción nacional. Finalmente, lo transformó en un Estado “planificador” guiado por el *Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional*, que se concluyó en diciembre de 1954<sup>17</sup>.

En ese plan, el gobierno del MNR analizaba la situación de la economía y proponía una serie de proyectos para modificarla y desarrollar el país. Para su realización, el Estado tendría que jugar un papel fundamental, no sólo como regulador y dinamizador del proceso económico sino como protagonista. El Estado debía cumplir ese papel porque no había actores empresariales importantes. Después de eliminar a la “oligarquía minera”, no quedaban empresarios privados con grandes recursos económicos.

Pero el Estado tampoco tenía los recursos suficientes para realizar todos los programas previstos en el Plan Inmediato; por ello el MNR, lo presentó al Gobierno de Estados Unidos, con la esperanza de contar con la cooperación y la inversión de capitales estadounidenses. Las reiteradas apelaciones a la ayuda americana, a las inversiones extranjeras y, en general, a la cooperación de países amigos, marcaron la tónica de la concepción que tenía el Estado en 1952 (Arrieta *et al.* 1990, 94) y que subsiste hasta nuestros días.

El Estado del 52, dueño de las minas, el petróleo, los ferrocarriles y numerosas industrias, no sólo se convirtió en el gran empresario y empleador del país, sino que favoreció a ciertos grupos sociales (a una empresa “privada” que vivía del favor correligionario, llave de los recursos del erario) en detrimento de otros. Pero, sobre todo, escogió “polos de desarrollo”, fortaleciendo ciertas regiones como Santa Cruz. Y discriminando con notable miopía a otras, llevando a la quiebra, por ejemplo, a la economía campesina de la región occidental (Arrieta y de La Fuente 1998, 93).

En rigor, el Estado del 52, como construcción política liderada por el MNR, duró hasta el 4 de noviembre de 1964, cuando una revuelta encabezada por las células militares del mismo MNR derrocó al reelecto presidente Víctor Paz Estenssoro. Pero, como modelo económico y social de comportamiento estatal, se prolongó veintiún años más, durante los cuales diversos gobiernos –en su mayor parte militares y de facto– aplicaron con mayor irracionalidad el patrón del Estado “empresario”, merced a las ventajas que les daba su nueva faceta de Estado “represivo”.

<sup>17</sup> Este Plan fue elaborado por Walter Guevara, connotado dirigente del MNR, y publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en 1955.

Este accionar del Estado, estas políticas favorables a la industrialización tuvieron un impacto diferencial según las regiones del país. En el Occidente chocaron con la mentalidad especulativa de los industriales, con su falta de propuestas y con circunstancias “complicadas”, como la existencia de sindicatos fabriles fuertes (Rodríguez 1999, 298), que no permitieron una mayor industrialización de la región. En cambio, en el Oriente las clases dominantes aprovecharon el accionar del Estado para incrementar la producción agrícola y desarrollar la agroindustria. El MNR había planteado que en dicha región se lograría sustituir los principales productos agrícolas importados, y así sucedió a comienzos de los sesenta. También buscó aumentar la producción de hidrocarburos, objetivo que logró con el fortalecimiento de YPF y las inversiones de más de diez empresas petroleras extranjeras.

Desde el punto de vista del crecimiento económico, los años sesenta y setenta fueron los mejores años del país. “De 1963 a 1977 la economía boliviana creció a tasa muy altas<sup>18</sup>, que a pesar de los esfuerzos no han sido repetidas después” (Morales y Pacheco 1999, 177). El crecimiento de Santa Cruz fue muy significativo, su aporte al PIB nacional pasaría de un 2,6% en 1952<sup>19</sup> al 17,7% en 1971, superando el producto regional de Cochabamba y convirtiendo a Santa Cruz en el segundo departamento en importancia (Köster 1983, 48). En la actualidad, su contribución al PIB nacional supera el 30% y es la principal región económica del país<sup>20</sup> (Müller y Asociados 2004, 34).

Pero volviendo a los años cincuenta cabe anotar que el crecimiento de la producción de petróleo, en tierras cruceñas, llevó a diferentes organizaciones e instituciones, lideradas por el Comité Pro Santa Cruz<sup>21</sup> a exigir que se cumpliera una ley promulgada en los años cuarenta que todavía no se había implementado. Esa ley otorgaba a los departamentos productores de petróleo, el derecho a recibir el 11% de regalías de los ingresos petroleros.

<sup>18</sup> Entre 1963 y 1967 el crecimiento promedio anual del PIB fue del 6,3%, entre 1968 y 1972 fue del 5,6% y entre 1973 y 1977 fue del 5,8% (ibíd. 177), una situación similar a la de varios países de la región. Según Ramos, el PIB de América Latina entre 1945 y 1980 (período de vigencia del modelo de sustitución de importaciones y de presencia activa del Estado) creció al 5,6% anual en promedio, mientras que entre 1980 y 1990 (época de crisis del modelo anterior y de implementación del modelo neoliberal), creció al 1,2%. En los primeros años de la década del noventa fue del 3,2% (1993, 67).

<sup>19</sup> Estimación a la que llegan Escobar y Samaniego (1981, 17), pero que parece un tanto baja.

<sup>20</sup> Para un análisis más detallado del crecimiento de Santa Cruz, ver De la Fuente (2005).

<sup>21</sup> El Comité Pro Santa Cruz se creó en 1950 por iniciativa de los dirigentes universitarios de la Universidad Gabriel René Moreno, y agrupó a las principales instituciones del departamento, particularmente a los grupos empresariales. Para un análisis de las élites empresariales y del Comité, ver Grupo de Estudios Andrés Ibáñez (1983). Para un estudio más reciente, Gonzáles (2003).

Bajo la dirección del Comité, entre 1957 y 1959<sup>22</sup> hubo una serie de movilizaciones que enfrentaron a las autoridades contra gran parte de los habitantes de Santa Cruz, incluido un importante sector del MNR cruceño. Después de emplear la fuerza y viendo que la represión no lograba destruir a ese movimiento regional, al gobierno no le quedó más que ceder a esa demanda.

Dos consideraciones sobre este hecho. Primera, el Comité Pro Santa Cruz cobra gran legitimidad a partir de esta victoria y se convierte en un actor importante en la lucha por las reivindicaciones regionales. Su lucha por el progreso de la ciudad de Santa Cruz<sup>23</sup> sería ejemplo para otros departamentos, que organizaron Comités Cívicos para defender los intereses de sus regiones. Como veremos más adelante, esos comités harían planteamientos y aun elaborarían proyectos de ley en los años ochenta y noventa para promover la descentralización. En la actualidad, varios Comités reivindican la instauración de autonomías departamentales.

En segundo lugar, los recursos provenientes de la regalías fueron administrados por un Comité de Obras Públicas que mantenía cierta autonomía frente al gobierno. A comienzos de los setenta, este Comité sería remplazado por la Corporación de Desarrollo de Santa Cruz (CORDECRUZ), que conservará dicha autonomía. Este fue uno de los pocos espacios con alguna independencia en un Estado sumamente centralizado.

Pese a que el presidente de CORDECRUZ, como los de las demás Corporaciones de Desarrollo que se crearon en todos los departamentos, era nombrado por el gobierno central, su capacidad para tomar decisiones autónomas provenía de la composición del directorio. Allí estaban representados los gremios empresariales y profesionales, los sindicatos obreros y campesinos, y las universidades. Así mismo, la importancia y el ejercicio de una mayor o menor autonomía de las corporaciones variaba de un departamento a otro dependiendo, y esta es una hipótesis, de los recursos que administraba, de la representatividad de su directivos y del ejercicio real de las funciones que tenía el directorio.

Además, los movimientos regionales ejercían una fuerte presión sobre el gobierno central, “a la hora de confeccionar el Presupuesto General de la Nación y definir la participación del departamento. Esta participación era particularmente visible en el presupuesto asignado a la Corporación de Desarrollo Regional” (Blanes 1999, 3).

<sup>22</sup> El libro de Alfredo Ibáñez (1978) relata los acontecimientos de ese período. Ver también Roca (1980, 223 y ss.) y De la Fuente y Sanabria (1994).

<sup>23</sup> Cabe anotar que en la lucha por el 11% de regalías se enarbolaron las banderas del progreso urbano de la ciudad, indicando que las regalías se utilizarían para la dotación de servicios públicos, prácticamente inexistentes en esa época.

En cuanto a los municipios, la revolución de 1952 eliminó su autonomía y sus autoridades eran nombradas directamente por el gobierno central. Habría que esperar a 1985 para que se eligieran nuevamente a los miembros del Consejo Municipal, que a su vez elegirían al alcalde. Las elecciones municipales de 1985 fueron simultáneas a las elecciones presidenciales. Los candidatos a concejales estaban en la misma lista que los candidatos a diputados y senadores, y junto a al candidato a presidente. Los ciudadanos votaban generalmente por el candidato a la presidencia, cuyos votos servían para que algunos miembros de su partido ingresaran al Concejo Municipal. Apenas en 1987 hubo elecciones municipales separadas, permitiendo “que el juego de las iniciativas y el peso de las personalidades locales influyera en los resultados”, como señala Rodríguez (1995, 72).

En esa época sólo existían 124 municipios, que se localizaban en las capitales de departamento, en varias capitales de provincias y algunas ciudades intermedias. Y en su gran mayoría no tenían capacidad de “gestión administrativa de proyectos y de ejercicio de la autonomía municipal” (Molina 1994, 51). Además, amplias zonas del país no tenían un sentido de poder local, las áreas rurales en particular estaban en el abandono y la mayor parte de sus habitantes en un estado de extrema pobreza<sup>24</sup>.

#### LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA ÉPOCA CONTEMPORÁNEA

El Estado del 52 entró en crisis a comienzos de los ochenta, crisis que tiene muchas aristas. En el plano económico se manifiesta en el agotamiento de la minería, en la desorganización del aparato productivo y en un proceso inflacionario que pasa de un 123% en 1982 a un 11.750% en 1985 (Morales y Pacheco 1999, 182).

En el plano político, después de la derrota de la dictadura, 1982 llega al gobierno en la Unidad Democrática y Popular, una coalición de partidos de centro e izquierda bajo la conducción del Dr. Siles<sup>25</sup>. Este gobierno era muy débil, los partidos que lo apoyaban tenían grandes diferencias, no contaba con una mayoría parlamentaria y no controlaba completamente a las fuerzas armadas. Además, una oleada de demandas, huelgas y manifestaciones

<sup>24</sup> Morales (1990,19), retomando las apreciaciones del FIDA (1985, 2 y 3), señala que “Si los indicadores sociales básicos de Bolivia son sumamente desfavorables, comparables a los de los países más pobres de la tierra, los que corresponden a su población rural son aún más alarmantes, [...] alrededor del 97 % de la población rural en Bolivia es pobre”.

<sup>25</sup> La UDP estaba conformada por el ala izquierda del MNR, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), el Partido Comunista y grupos indígenas campesinos del movimiento katarista.

de todo tipo no cesaba de acosarlo. Los Comités Cívicos, particularmente los de Santa Cruz y Tarija, eran algunos de los numerosos actores que planteaban exigencias al Gobierno, entre ellas la demanda de una descentralización política. Para lograr sus fines convocaban paros cívicos que interrumpían todas las actividades del departamento. Ante esas presiones, el Gobierno promulgó una ley que devolvía su autonomía a los municipios y organizó, junto con las elecciones nacionales, la elección de las autoridades municipales. Además, promulgó dos Decretos Supremos que organizaban los gobiernos departamentales y una Comisión Nacional de Descentralización Administrativa, cuyo mandato era de elaborar una propuesta de descentralización.

Estos dos decretos nunca se implementaron porque el Dr. Siles, sin poder controlar el descalabro económico y ante las numerosas presiones a las que estaba sometido, tuvo que acortar su mandato y convocar a elecciones anticipadas. En 1985, el Dr. Paz Estensoro llegó al poder con un 30% del voto popular y, gracias a una coalición parlamentaria<sup>26</sup> que logró conformar con su partido el MNR y la ADN del General Banzer, inició mediante el famoso Decreto Supremo 21060, la transformación del modelo de desarrollo vigente desde 1952.

El MNR trató de salir de la crisis mediante una política de choque, particularmente controlando el déficit fiscal. Para ello redujo los gastos del Estado, “relocalizando”<sup>27</sup> a miles de trabajadores de la Comibol, y elevó los ingresos aumentando el precio de los carburantes y los impuestos, mediante una reforma tributaria.

Además de esas medidas se liberalizó el comercio exterior, permitiendo la libre importación y exportación; se eliminaron los controles de precios, dejando al mercado la responsabilidad de fijar los precios, y se suprimieron los controles cambiarios. Así el Estado fue abandonando su intervención en la economía. Finalmente, se inició la flexibilización del mercado laboral, en particular eliminando la seguridad del empleo a través de la libre contratación.

Durante los cuatro años del Gobierno de Víctor Paz se colocaron los cimientos del nuevo modelo de desarrollo neoliberal que se implantaría en el país. Siguiendo los preceptos del “Consenso de Washington”<sup>28</sup>, colocó entre sus

<sup>26</sup> Desde 1985 hasta el derrocamiento de Sánchez de Losada, en octubre del 2003, todos los Gobiernos, buscando mayores niveles de gobernabilidad, han tratado de lograr la mayoría parlamentaria propiciando acuerdos entre los partidos políticos (Mayorga 2003, 155 y ss.).

<sup>27</sup> Eufemismo que utilizó el gobierno para encubrir el despido de miles de trabajadores de las minas del Estado.

<sup>28</sup> Para una apreciación del “Consenso de Washington”, ver Williamson (1998), uno de sus ideólogos. En el mismo libro se encuentra un comentario crítico a las posiciones de Williamson (Stewart 1998).

prioridades la preservación de los equilibrios macroeconómicos, a pesar del alto costo social. Dio mayor importancia al mercado, practicó una política aperturista y limitó el accionar del Estado. En esta época todavía no se procedió a privatizar las numerosas empresas públicas. El MNR se limitó a cerrar varias minas y otras empresas. Procedió a “desmembrar” la CBF, traspasando sus empresas a las Corporaciones de Desarrollo de los diferentes departamentos, y trató de descentralizar los servicios de educación y salud. Pero “por sus imprecisiones en el orden económico y financiero, la ausencia de sustento jurídico y el rechazo del movimiento cívico nacional” esta tentativa de descentralización abortó (Dabdoud 1994, 152).

Con la venta de las empresas de las Corporaciones de Desarrollo, ya en el Gobierno de Jaime Paz (1989-1993), líder del MIR que gobernó con la ADN, se inició el proceso de privatización, profundizando la implementación del modelo neoliberal. Para atraer la inversión extranjera, en esa época se modificaron muchas leyes y se eliminó su contenido nacionalista, en particular la Ley de Minería, la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Inversiones.

Fue también en ese gobierno, que la problemática de la descentralización ocupó un espacio importante. En enero de 1990, el Gobierno envió al H. Congreso Nacional el proyecto de Ley de Organización de los Gobiernos Departamentales, que inició un profuso debate que sirvió de base para lograr un proyecto de consenso entre los poderes Legislativo, Ejecutivo, partidos políticos y comités cívicos. Este último proyecto fue aprobado por la Cámara de Senadores en enero de 1993. Sin embargo, bajo este aparente consenso, subsistían problemas importantes, referentes a la forma de elección de las asambleas departamentales, sus atribuciones y sus formas de financiamiento. Otro tema polémico era la organización del Fondo Nacional de Compensación, que se debía crear para corregir los desequilibrios entre los departamentos ricos y pobres. Estos problemas impidieron que la Ley fuera aprobada por la Cámara de diputados (Dabdoud 1994, 154 y ss.).

Cabe señalar que los comités cívicos departamentales dominaron el debate y avanzaron “en su presencia departamental y nacional como nunca en la historia de Bolivia”. Sin embargo, esto no fue suficiente, ya que los partidos políticos “cuanto más cerca estaba la aprobación del proyecto de ley, más remisos se tornaron a resolver los temas pendientes de consenso, postergando finalmente su aprobación para la siguiente gestión de gobierno” (Blanes 1999, 4).

Durante esta época,<sup>29</sup> otro actor importante, que muchas veces es olvidado por los analistas y que participó al debate de la descentralización fue el

<sup>29</sup> A partir de aquí y hasta la cuarta sección, retomamos y completamos el análisis que realizamos en De la Fuente y Vásquez (2004).

movimiento indígena campesino. La Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Indígena del Oriente de Bolivia (CIDOB), junto con varias ONG, como CIPCA,<sup>30</sup> y partidos políticos como el Movimiento Revolucionario Tupak Katari (MRTK) y el Movimiento Bolivia Libre (MBL) propusieron modificaciones a la situación imperante, planteando la reestructuración del Estado y de la sociedad boliviana desde la perspectiva campesina e indígena (Urioste 2001). Además, criticaron los planteamientos descentralizadores de los comités cívicos, ya que temían que la descentralización sólo beneficiara a las ciudades capitales y a los grupos empresariales regionales dominantes.

Fueron años de un rico debate, en el que también participaron algunos intelectuales, como Molina (1994) y Finot (1990), promoviendo la descentralización vía municipios. Justamente fue esta vía la que privilegió el nuevo gobierno elegido en 1993<sup>31</sup>.

El MNR ganó las elecciones gracias al carisma de su líder, Sánchez de Losada, y a su alianza con Víctor Hugo Cárdenas, originario de una comunidad rural aymara y uno de los dirigentes del katarismo, lo que aportó al MNR un buen caudal de votos. El Gobierno del MNR tuvo además el apoyo de dos partidos pequeños: el MBL y la Unidad Cívica Solidaridad (UCS) que le dieron la fuerza para llevar adelante numerosas reformas, entre las que resaltan la capitalización y la descentralización.

Aparentemente, estas dos medidas no están ligadas, pero ambas debilitan el poder central. Con la capitalización, el Estado deja de ser dueño de minas, industrias, comunicaciones y ferrocarriles; con la descentralización, traslada a las regiones parte del poder y de sus competencias. Mediante la capitalización Bolivia entró de lleno en la globalización y con la descentralización lo local surgió con gran fuerza. Dos fenómenos, y en ello coincidimos con Moncayo (1995), que parecen ser el nuevo sentido común de Occidente.

Ambas medidas recibieron fuerte impulso de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y de agencias de cooperación de los países desarrollados. Además, esas entidades internacionales apoyaron financieramente los estudios previos y la concreción de

<sup>30</sup> Un aporte importante a esta problemática fue la publicación del libro *Por una Bolivia diferente* en 1991, por el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA).

<sup>31</sup> Lo que no quiere decir que se olvidara la descentralización "vía departamentos".

Como veremos, los comités cívicos siguieron presionando y lograron que se aprobara una Ley de Descentralización en 1995. Ley que se considera insuficiente; en la actualidad se busca la elección de prefectos y las "autonomías departamentales".



las medidas<sup>32</sup>. La descentralización fue entonces un resultado de imposiciones externas, aunque como hemos visto también hubo factores internos.

¿Por qué se privilegió la vía municipalista y no la departamental? No hay una sola respuesta, quizá porque, y estas son hipótesis, el MNR trató de responder a las demandas campesinas, y esperaba atenuarlas mediante un interlocutor local: el municipio, que como veremos más adelante tendría algunos recursos para responder a los pedidos más inmediatos de los campesinos e indígenas. Quizá también porque el MNR y sus aliados buscan seguir disfrutando del nacional ampliando sus bases políticas entre los nuevos beneficiarios de los flamantes municipios.

Compartimos la hipótesis de Benjamín Kohl (1999), quien considera que la capitalización no se habría podido llevar adelante sin implementar al mismo tiempo la descentralización vía municipios. Con ella se neutralizó y cooptó a algunos grupos de izquierda, como el MBL y fracciones del Partido Socialista, y se evitó una férrea oposición de la población, que en ocasiones anteriores, particularmente en el Gobierno de Jaime Paz, impidió que se llevara a cabo la privatización de las grandes empresas públicas.

Finalmente, el tema indígena, particularmente después de la conmemoración de los 500 años del descubrimiento de América, estaba en la agenda de muchas instituciones internacionales. Así mismo, la participación y la lucha contra la pobreza, después de que numerosos estudios constataran que el modelo “neoliberal” no estaba dando frutos para todos y que acrecentaba las desigualdades, al tiempo que los organismos internacionales promovían la descentralización y la participación como mecanismos para combatir la pobreza. Bolivia, un país tan dependiente de la cooperación internacional,<sup>33</sup> no tuvo más remedio que seguir los consejos de los cooperantes.

### La Ley de Participación Popular

El proceso de descentralización se inició con la aprobación de la Ley de Participación Popular (LPP) en abril de 1994, que llevó a una *municipalización* del todo el territorio. Antes, las áreas rurales no contaban con un poder local. Ahora tienen un municipio, aun los campesinos, porque el territorio municipal abarca las áreas urbanas y rurales de un espacio geográfico determinado.

<sup>32</sup> Fernández (2003) desmonta los mecanismos que han permitido que el Banco Mundial y otros organismos financieros y de cooperación internacional controlen las políticas públicas bolivianas.

<sup>33</sup> La ayuda internacional a Bolivia alcanza cifras elevadas, en 1990 equivalía al 11% del PIB y en 2001 al 9,1%. En el resto de América del Sur, la cooperación externa no llegaba ni siquiera a un 2% del PIB de cada país (Müller y Asociados 2004, 586).

Aunque muchas veces ese espacio sea delimitado de manera caótica, por presión de las élites locales, lo que ocasiona conflictos entre municipios vecinos. Por otra parte, dada la extensión geográfica de los municipios y, en algunos casos, la existencia de pueblos indígenas, la ley permite crear distritos indígenas, con una autoridad propia: el sub-alcalde.

En segundo lugar, la LPP confiere *nuevas competencias* a los municipios, en salud, educación, cultura y deporte. Para ello, el gobierno central transfiere a las alcaldías el derecho de propiedad sobre la infraestructura existente, en particular las postas, puestos de salud, hospitales, establecimientos educativos, casas de cultura, bibliotecas, museos y campos deportivos que dependían del gobierno central.

Luego de esta transferencia, los municipios están encargados de administrarlos, mejorarlos y asegurar su mantenimiento; también deben construir nuevas infraestructuras y dotarlas de equipamiento, mobiliario, material didáctico y suministros, incluyendo medicamentos y alimentos en los servicios de salud. Además, deben supervisar el desempeño del personal de las áreas de educación y salud, y pueden proponer a las autoridades superiores, por causa justificada, la remoción del personal. Por último, en el campo de la educación deben atender programas de alimentación complementaria, como los desayunos escolares.

Por otra parte, los municipios ahora se deben ocupar del desarrollo de su territorio<sup>34</sup> y promover políticas que incorporen las necesidades de las mujeres, y defender y proteger a los niños y adolescentes creando defensorías de la niñez y la adolescencia.

En tercer lugar, la LPP redistribuye los recursos del Estado y otorga a los municipios cierta capacidad económica. En la actualidad, estos cuentan con los recursos que les cede el gobierno nacional, la “coparticipación tributaria”, que consisten en la transferencia del 20% del recaudo tributario nacional de acuerdo con el número de habitantes. Esta modalidad es novedosa ya que antes las únicas alcaldías que tenían recursos eran las capitales de departamento y algunas ciudades intermedias; en la actualidad todos los municipios reciben recursos. Los cambios en este nivel son significativos. En efecto, en 1993, las capitales de departamento y la ciudad del Alto acaparaban el 93,2% de los ingresos de coparticipación, mientras que entre 1994 y el 2004 sólo recibieron un 46% del total transferido por el gobierno central. Lo que

<sup>34</sup> Sobre este tema, relacionado con el desarrollo local, se ha teorizado bastante y hoy el Gobierno busca que los municipios logren mayores inversiones productivas y se conviertan en “municipios productivos”, tema al que volveremos más adelante.

significa que la parte destinada al resto del país pasó del 6,8% al 54% (Velásquez 2004, 222).

Además, los municipios disponen de “recursos propios”, que provienen principalmente del cobro de tasas e impuestos municipales: a los vehículos automotores, a los inmuebles urbanos y a las propiedades rurales, exceptuando las propiedades de las comunidades campesinas e indígenas.

Por otra parte, las municipalidades pueden apalancar otros recursos presentando proyectos a los fondos de desarrollo nacionales o a la cooperación internacional. Estos recursos les dan mayor capacidad de acción y mejoran sus posibilidades de desarrollo. Sin embargo, frente a la magnitud de los problemas, los recursos económicos de los municipios siguen siendo insuficientes.

Cabe anotar que con estas disposiciones, y otras más que darán mayor capacidad de inversión a las prefecturas (medidas que veremos más adelante), se produce una fuerte descentralización financiera. Las inversiones del gobierno central, que representaban poco más del 70% del total de la inversión pública, se redujeron al 30% en 1998, debido en particular al proceso de privatización. Las inversiones de los Fondos de Desarrollo, controlados por el gobierno central aumentaron, mientras que las de las administraciones departamentales disminuyeron en los primeros años, debido a una baja de los fondos disponibles de las corporaciones de desarrollo; sin embargo, en 1998 las inversiones de este nivel de gobierno aumentaron. Por su parte, las inversiones de los gobiernos municipales representaban un 0,2% en 1992 del total de las inversiones públicas, ascendieron al 7,9% en 1994, año en que se implementó la LPP (durante el segundo semestre), y en los siguientes años llegaron a más del 20% (tabla 1).

Si no sólo tenemos en cuenta las inversiones sino la totalidad del gasto (gastos corrientes más gastos de capital) por niveles de gobierno, observamos que los gastos del gobierno central siguen siendo importantes, y que no han disminuido en la misma magnitud que las inversiones. Además, esos gastos se han incrementado, de 2.313 millones de dólares en 1994 a 3.174 millones en 2002. Los gastos de los otros niveles de gobierno también aumentaron (tabla 2).

Si relacionamos estos gastos con el PIB, vemos que la totalidad de los gastos ejecutados por los tres niveles de gobierno equivalían al 43,4% del PIB de 1994. Esta cifra bajó en 1998 pero aumentó en 2002. Los gastos del gobierno central son de lejos los más significativos (tabla 3).

**Tabla 1.** Inversiones públicas por niveles de gobierno (Porcentaje)

	1992	1994	1995	1998
Gobierno central	71,8	65,5	53,4	29,4
Ministerios	32,4	37,5	33,3	28,3
Empresas públicas	39,3	28,0	20,1	1,1
Fondos de desarrollo	6,7	13,1	8,8	18,2
Administraciones departamentales	19,6	12,0	13,4	27,0
Prefecturas	0,0	0,0	0,0	24,9
Corporaciones de desarrollo	19,6	12,0	13,4	0,0
Otras entidades	0,0	0,0	0,0	2,1
Gobiernos municipales	0,2	7,9	22,8	25,0
Empresas de agua	1,8	1,6	1,6	0,5
Total en porcentajes	100,0	100,0	100,0	100,0
Total en millones de dólares	532	513	520	505

Fuente: World Bank (1999, xiii), cálculos propios.

**Tabla 2.** Ejecución del gasto público por nivel de administración (Millones de dólares y porcentaje)

	1994	1998	2002
Gobierno central	2.312,9389,1	2.864,8579,1	3.173,7876,7
Administraciones departamentales	139,765,4	283,537,8	450,3410,9%
Gobiernos municipales	143,225,5	474,0213,1	513,9412,4
Total	2.595,91100,0	3.622,4100,0	4.138,06100,0

Fuente: Terán (2004, 187), cálculos propios.

En cuarto lugar, y no por ello menos importante, la LPP promueve la participación popular mediante el reconocimiento de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), bien sean juntas de vecinos, comunidades campesinas, pueblos indígenas o sindicatos agrarios. Cada OTB, que representa a la población de un territorio determinado, se puede organizar según los usos o costumbres del lugar, reafirmando así la diversidad cultural del país.

**Tabla 3.** Ejecución del gasto público en relación al PIB, según nivel de administración (Porcentaje)

	1994	1998	2002
Gobierno central	38,7	33,7	40,7
Administraciones departamentales	2,3	3,3	5,8
Gobiernos municipales	2,4	5,6	6,6
	43,4	42,7	53,1

Fuente: Terán (2004, 187) y Müller y Asociados (2004, 17), cálculos propios.

En el accionar de las OTB sobresale su potestad para proponer, pedir, controlar y supervisar las obras y servicios municipales de acuerdo con las necesidades comunitarias. Además, tienen la capacidad para proponer la ratificación o el cambio de las autoridades educativas y sanitarias. En cuanto a sus deberes, tienen que identificar y establecer prioridades en la ejecución de obras, particularmente las relacionadas con la educación formal y no formal, y con el cuidado y protección de la salud. También deben participar con trabajo solidario en la realización de obras y la administración de los servicios públicos

Finalmente, la LPP instaura el control social, mediante el Comité de Vigilancia (CV), elegido por las OTB. El CV, que sirve de nexo entre las autoridades municipales y la sociedad civil, debe vigilar que los recursos municipales se inviertan de manera equitativa en los diferentes distritos del municipio, y pronunciarse sobre el presupuesto y el honesto manejo de los recursos de la Participación Popular. Un aviso negativo del CV puede llevar a la congelación de los recursos económicos que el municipio recibe del Gobierno.

En síntesis, con la LPP se inicia un proceso de descentralización que muestra ciertas peculiaridades con respecto a otras experiencias latinoamericanas. En primer lugar, en todo proceso de descentralización se confieren ciertas competencias a los gobiernos de niveles inferiores, buscando mejorar la eficiencia del Estado, también se espera que el gobierno local cumpla un papel más activo y se convierta en un articulador del desarrollo. Esto es más o menos común a los procesos de descentralización de América Latina. Además, para que los gobiernos locales asuman sus nuevas competencias, se les otorgan ciertos recursos económicos, que generalmente son insuficientes. En segundo lugar, se espera un mayor control social, ya que se supone que al acercar el Estado a la ciudadanía la población puede controlar mejor las instituciones públicas. Y en tercer lugar, la descentralización debería ampliar las posibilidades de participación. El caso boliviano y otros procesos de descentralización difieren en

estos dos últimos aspectos, puesto que en Bolivia la ley creó mecanismos muy concretos de participación y control social que parecen ser únicos en la región<sup>35</sup>.

### **Ley de Municipalidades**

En 1999 se aprobó una nueva Ley de Municipalidades que según Centellas y Navarro (2004) da un ajuste o pulido a la LPP. Confiere atribuciones adicionales a los Comités de Vigilancia, entre otras la responsabilidad de apoyar la planificación participativa municipal, la formulación y reformulación del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y del Plan Operativo Anual (POA).

Además, hace obligatoria la planificación participativa municipal. Desde 1994, pocos meses después de haberse aprobado la LPP, la Unidad Nacional de Planificación Participativa fue encargada de elaborar metodologías de planificación participativa. Pero lo más importante es que esa Unidad apoyó en un primer momento (1994-1995) la elaboración y ejecución de planes en 94 municipios. Más tarde, de 1996 a 1998, se encargó de apoyar la evaluación y ajuste de los numerosos PDM existentes y elaborar otros nuevos. Así mismo, buscó una mayor concreción de los PDM en los POA municipales. Con este apoyo, unos 100 municipios de los 314 existentes en ese momento dispusieron de un Plan de Desarrollo Municipal<sup>36</sup>. Una vez aprobada la Ley, el gobierno nacional obligó al resto de los municipios a dotarse de un PDM.

La planificación participativa es un importante proceso de movilización social, en el que se busca la participación de todos los actores, particularmente de las OTB y del CV, que junto con los técnicos del municipio y de entidades de apoyo tienen que elaborar un diagnóstico municipal, identificando los problemas y las necesidades más sentidas de la gente. A partir de este diagnóstico y de las demandas clasificadas en orden de prioridades por la población se elabora una estrategia de desarrollo del municipio y, de manera más concreta, define las obras y proyectos que debe realizar la alcaldía, que se incluyen en su totalidad en el PDM, cuyo horizonte es de 5 años; algunos, los de alta prioridad, se incluyen en el POA.

A través de la planificación participativa el accionar del gobierno municipal se modifica notablemente, se pasa de una gestión donde la alcaldía decide y

<sup>35</sup> Aunque es conveniente señalar que en otras partes, como en Porto Alegre, bajo la conducción del Partido de los Trabajadores, hubo experiencias importantes de participación en la definición del gasto público, ver De Souza (1997, 98).

<sup>36</sup> En la actualidad existen 327 municipios. Para un mayor detalle del trabajo y de los resultados de la Unidad Nacional de Planificación Participativa, ver Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (2000).

fija prioridades de manera unilateral a una gestión de carácter más amplio, donde intervienen “diversos actores (públicos, privados y voluntarios) que se relacionan entre ellos para negociar y comprometerse en las políticas y proyectos locales” (Centellas y Navarro 2004).

### Ley del Diálogo

La Ley del Diálogo, aprobada en julio del 2001, aporta a los municipios recursos adicionales de un programa de condonación de la deuda externa, un programa del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (HIPC por sus siglas en inglés), para los países pobres altamente endeudados, que se esfuerzan por aplicar reformas estructurales de tipo neoliberal<sup>37</sup>. Con el HIPC I, Bolivia tuvo un alivio de la deuda por 788 millones de dólares y con el HIPC II, otro de 1.776 millones de dólares. El gobierno central dispuso de los fondos del primer alivio y no está claro si los destinó a la lucha contra la pobreza o si los utilizó simplemente para cubrir el déficit público (Murillo 2005, 85). En cambio, la forma y los mecanismos para utilizar los fondos del HIPC II fueron definidos por la Ley del Diálogo, después de un complicado proceso participativo y de haber elaborado una polémica Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP)<sup>38</sup>.

Esta ley estipulaba que una parte de los recursos debía cubrir el déficit de los rubros de personal docente y de personal médico y paramédico. Estos recursos, del orden de 27 millones de dólares anuales hasta 2017, serían manejados por los Ministerios de Educación y de Salud. El resto se asignaría directamente a los municipios, que utilizarían el 20% para mejorar la educación pública, el 10% para aumentar la calidad de los servicios de salud y el 70% para obras de infraestructura productiva y social. Esta vez la distribución de esos recursos tuvo en cuenta criterios relacionados con los niveles de pobreza y así se privilegió a los municipios más pobres<sup>39</sup>.

Hay que destacar que los recursos del HIPC son un aporte importante para los municipios. Por ejemplo, en 2002 los municipios recibieron 81 millones de dólares por el HIPC, la mitad de lo que recibieron por la “coparticipación tributaria”, que en ese año fue del orden de 165 millones de dólares (Velásquez 2004, 218 y 234).

<sup>37</sup> La iniciativa del HIPC I fue aprobada por el G7 (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Canadá e Italia) en su cumbre de Lyon en 1996 y ampliada en 1999, dando como resultado el HIPC II (Dirección General de Financiamiento Externo 2001).

<sup>38</sup> Para un análisis crítico de este proceso, ver Molenaers y Renard (2002).

<sup>39</sup> Ver Gobierno de Bolivia, Ley del Diálogo No. 2235 y Murillo (2005), que analiza el uso de los recursos del HIPC II.

### **Ley de Descentralización Administrativa**

Como dijimos, el gobierno del MNR dio prioridad al fortalecimiento de los municipios, pero por presión de los Comités Cívicos, principalmente el de Santa Cruz, también tuvo que ocuparse de los departamentos. En julio de 1995, el gobierno promulgó la Ley de Descentralización Administrativa (LDA), que reorganizaba la estructura del poder ejecutivo departamental, daba mayores atribuciones al Prefecto e instituía el Consejo Departamental.

Esta ley ha sido muy criticada porque las autoridades departamentales no son escogidas en elecciones, contrariamente a lo que sucede a nivel nacional y municipal. El Prefecto es nombrado por el Presidente de la República y los miembros del Consejo Departamental por los Concejales Municipales. También se la critica porque sólo desconcentra ciertas atribuciones y competencias del gobierno central; en particular, sólo transfiere a las prefecturas, la administración de los recursos humanos y las partidas presupuestales asignadas al pago de servicios personales en salud y educación.

Esta ley completa el marco de la descentralización en Bolivia y delimita, aunque no muy, claramente las competencias de los distintos niveles de gobierno. En los casos de salud y educación, el nivel central dicta las normas y elabora las políticas educativas y de salud, que tendrán carácter nacional. Además, el gobierno central, a través de los ministerios de cada ramo, maneja el personal, ejecuta inversiones y da asistencia financiera. El nivel intermedio, las prefecturas, administra, supervisa y controla, por delegación del gobierno nacional, los recursos humanos y paga el personal de salud y de educación. Finalmente, los municipios están encargados de las inversiones, la operación y el mantenimiento de los centros educativos<sup>40</sup>.

Por su parte, la prefectura tiene la obligación de formular y ejecutar los planes departamentales de desarrollo económico y social; y adelantar programas y proyectos en las siguientes áreas: construcción y mantenimiento de carreteras, electrificación rural, infraestructura de riego y apoyo a la producción, investigación y extensión técnico-científica, conservación y preservación del medio ambiente, promoción del turismo, asistencia social, fortalecimiento municipal y otros, en asocio con los gobiernos municipales.

<sup>40</sup> Para un análisis más detallado de las competencias de los tres niveles de gobierno y los conflictos aún no resueltos en esta distribución de poderes, ver Dorakis (2004) para el caso de la salud, Villaume (2004) para el caso de la educación y Terán (2004) para otras ramas de la administración pública.



## IMPACTOS DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN

### **La descentralización y la democracia representativa**

Después de una serie de gobiernos militares dictatoriales, en 1982 se inició un período en el que se ha profundizado y consolidado la democracia. En 1985 se realizaron las primeras elecciones nacionales, y desde entonces se han sucedido cuatro más (1989, 1993, 1997 y 2002). En 1987 se efectuaron las primeras elecciones municipales independientes y después se han llevado a cabo seis más (1989, 1991, 1993, 1995, 1999 y 2004).

La elección municipal de 1995 marcó un hito en la profundización de la democracia representativa, puesto que fue la primera vez que los campesinos e indígenas, marginados desde siempre, votaron para elegir a sus autoridades municipales, lo que elevó notablemente el número de electores, de 1,120 millones en 1993 a 1,726 millones en 1995. Pero lo más importante fue “la asunción de 464 autoridades indígenas a cargos de alcaldes y concejales en la elección de 1995 y más de 500 en la elección de 1999, que suman una cuarta parte del total de autoridades municipales” (Ayo 2003, 141).

Al principio, la mayoría de los candidatos indígenas y campesinos aparecían en las listas de los partidos “tradicionales”, que ejercían funciones de gobierno desde 1985 con una posición neoliberal<sup>41</sup>. Hasta 1999 todo parecía indicar que esos partidos, supuestamente con sólidas raíces en las ciudades, también se consolidarían en el campo. Pero en la elección municipal de 1999 se producen dos fenómenos interesantes. Por una parte, en dos ciudades importantes, Cochabamba y La Paz, dos personalidades de dos partidos nuevos logran una gran votación<sup>42</sup>. Por la otra, en el campo, particularmente en el Trópico de Cochabamba, una región donde los productores de coca están bien organizados, el MAS, un partido de raigambre indígena campesina, ganó varias alcaldías.

Luego, una serie de movilizaciones sociales, que se iniciaron con “la guerra del agua” en Cochabamba, en enero-abril de 2000, y continuaron con bloqueos de

<sup>41</sup> El MNR y la ADN gobernaron el país de 1985 a 1989, el MIR y la ADN de 1989 a 1993. Entre 1993 y 1997 gobernó el MNR con el apoyo del MBL y la UCS. De 1997 al 2002 fue la época de la “megacoalición” encabezada por la ADN y el MIR, con el apoyo de la UCS, de CONDEPA y, por un corto período, de la NFR. Entre 2002 y 2003 gobernó nuevamente el MNR con el apoyo del MIR, la UCS y la ADN. En los últimos meses, la NFR también participó en el gobierno.

<sup>42</sup> En La Paz, Juan del Granado del Movimiento Sin Miedo (MSM) y en Cochabamba, Mamfred Reyes Villa de la Nueva Fuerza Republicana (NFR).

caminos (septiembre-octubre del 2000, junio-julio 2001, enero-febrero 2002), pusieron en jaque al Gobierno y llevaron a una crisis política e ideológica. Esta crisis fue acompañada por un estancamiento de la economía y un cuestionamiento a los partidos “tradicionales”, por sus altos niveles de corrupción, nepotismo y por el abuso de la “democracia pactada”. Y las críticas al modelo “neoliberal” tomaron fuerza en las “calles”, y en las urnas. En las elecciones nacionales de 2002 esos partidos registraron una gran retroceso, mientras que el MAS y la NFR consiguieron un notable aumento de electores.

El retroceso de los partidos tradicionales obedeció a la debacle de la ADN y de la UCS, y a la fuerte reducción de los electores del MNR y del MIR en el occidente del país. En el oriente aun gozan de predicamento y esa región puede ser la base para la reorganización del centro y de la derecha. Por su parte, el MAS y la NFR, desde una base regional municipal se proyectaron a nivel nacional. En las elecciones de 2002, estos dos partidos presentaron programas de corte nacionalista, con mayor convicción el primero, e hicieron duras críticas al proceso de privatización-capitalización, propusieron la recuperación de los recursos naturales y una mayor intervención del Estado en la actividad económica y, así, pusieron en cuestión el dominio ideológico que hasta entonces detentaban los defensores de la primacía del mercado. Y el MAS llevó al debate los temas de la exclusión social y del control de la tierra y el territorio, relacionados con la cuestión indígena, aún sin resolver<sup>43</sup>.

Los resultados de 2002 dividieron al país; en un campo, los partidos “tradicionales” que defienden el modelo neoliberal instaurado en 1985, y en el otro, el MAS, el MIP y los movimientos sociales, que se presentan como alternativa de poder con otro modelo de desarrollo, aunque difuso. La NFR participó en este campo entre 2002 y agosto de 2003, cuando se pasó al lado contrario. Esta indefinición no es exclusiva de la NFR, pues en ambos bandos subsisten diferencias políticas y serias rivalidades entre los “caudillos” políticos.

En 2003 se agudizó la crisis política, que se resolvió precariamente en octubre, con la renuncia del presidente Sánchez de Losada y la sucesión de Carlos Mesa, el vicepresidente. De manera precaria porque los problemas que ocasionaron la renuncia aún se mantienen.

<sup>43</sup> El MAS no es el único partido que plantea estos temas; el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) -dirigido por Felipe Quispe, el “Mallku”, quien es además Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB)- es más radical que el MAS. En el límite, como indica Bigio, Quispe llama a la destrucción de Bolivia y a la reconstitución del Kollasuyo, con comunidades campesinas que se autogobiernen (2002, 12). Para un análisis más detallado de estas elecciones, ver De la Fuente (2002).

En 2004, el proceso de democratización se afianzó con varias modificaciones de la Constitución Política que ampliaron los derechos políticos e hicieron posible que los pueblos no sólo “gobiernen” por medio de sus representantes, sino también “mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum”. Además, se incorpora la posibilidad de que las y los ciudadanos presenten candidatos a los tres niveles de gobierno, incluida la presidencia de la república, sin mediación partidaria, lo que abre el sistema político y representa un paso adicional hacia una democracia más participativa.

Gracias a esos cambios constitucionales, en las elecciones municipales de 2004 se presentaron por primera vez organizaciones distintas a los partidos políticos:<sup>44</sup> las agrupaciones ciudadanas (AC) y los pueblos indígenas (PI). Esto modificó el mapa político, pues se pasó de un proceso electoral con 18

**Tabla 4.** Resultados de las elecciones municipales y de la elección nacional en el 2002 (Porcentaje)

	1993	1995	1999	2002	2004
MNR	34,9	21,3	19,9	22,5	6,7
MIR	9,5	9,3	15,6	16,3	7,1
ADN	7,8	11,4	14,3	3,4	2,5
UCS	8,4	17,5	11,5	5,5	2,8
MBL	11,7	13,3	4,4		2,5
Subtotal	72,4	72,8	65,6	47,7	21,6
CONDEPA	19,6	15,5	3,9	0,4	0,0
MAS			3,2	20,9	18,5
NFR			8,1	20,9	3,0
MSM			5,7		8,7
MIP				5,7	2,4
AC					28,7
PI					1,9
Otros partidos	8,1	11,8	13,5	4,0	15,1
Miles de votantes	1.120	1.716	2.053	2.779	2.675

Fuente: Corte Nacional Electoral, cálculos propios.

<sup>44</sup> Hay que matizar esta afirmación porque en el pasado “los partidos tenían por costumbre tanto establecer alianzas informales con sindicatos, grupos indígenas y otros sectores asociativos, como llevar en puestos estelares a figuras independientes que habían adquirido notoriedad en campos ajenos a la política” (Romero 2005, 25).

partidos políticos, en las elecciones municipales de 1999, y 11 partidos en las elecciones nacionales de 2002, a un escenario de confrontación electoral de más de 450 AC, PI y partidos políticos en 2004 (Romero 2005, 26).

Las últimas elecciones confirman el retroceso de los partidos tradicionales, que solo obtuvieron el 21% de los votos, se consolidaron partidos como el MAS y en menor escala el MSM y aparecieron nuevos partidos. Las AC y los PI vencieron en unos pocos municipios (tabla 4). Cabe señalar que la votación de los pueblos indígenas no se puede reducir a los votos obtenidos por los PI, pues electores indígenas-campesinos confían en partidos políticos como el MAS<sup>45</sup>.

### **La descentralización y el desarrollo local-rural**

Como ya dijimos, Bolivia cambió de modelo de desarrollo en 1985 y adoptó uno nuevo que buscaba reducir la intervención del Estado en la economía, volviéndolo “pasivo”, para que el mercado funcionara con un mínimo de regulaciones. Sin embargo, desde que se promulgó la LPP, el gobierno introdujo la idea de la planificación participativa y en 1996 se aprobó el Sistema Nacional de Planificación (Sisplan), que en los hechos empezó a reconstruir “un sistema de planificación que estaba arrinconado por la acción del nuevo modelo económico, que desde 1985 había desheredado al Ministerio de Planificación hasta convertirlo en una Secretaría Nacional al mando de un economista que no creía en la planificación” (Galindo 2004, 90).

Además, después de varios años de implementación de la LPP se abrió una discusión, siguiendo a autores como Boisier y Albuquerque de Ilpes-Cepal, que buscaba recuperar el papel activo del Estado, esta vez a nivel local rural. Se atribuía al gobierno municipal el papel de promotor del desarrollo rural, para lo cual debía articular a los actores económicos y crear espacios de concertación público-privados. Además, debía lograr que sus inversiones y sus servicios complementaran e impulsaran las inversiones privadas. Se buscaba, en síntesis constituir “municipios productivos”, con alcaldes capaces de motivar y concertar, con concejos municipales comprometidos y administraciones municipales con entes institucionalizados que impulsen acciones de promoción y funcionarios que promuevan el cambio<sup>46</sup>.

Después de diez años de la promulgación de la LPP, se observa que los resultados no son los esperados. En cuanto a los procesos de planificación, el Sisplan

<sup>45</sup> Para un análisis del accionar de los pueblos indígenas y de sus resultados electorales, ver Sánchez (2005).

<sup>46</sup> Para una presentación mas detallada de esta propuesta, ver PADER/COSUDE (1998).

preveía varios planes (estratégicos, institucionales y sectoriales) en los tres niveles de gobierno, que debían coordinarse mutuamente. Esto no se ha logrado porque, como señala Galindo, hay una total desarticulación de los procesos de planificación del gobierno nacional, las prefecturas y los municipios. La falta de coordinación es patente en el caso de estos dos últimos niveles. Por ejemplo, las prefecturas no canalizan la información de los planes de desarrollo departamentales hacia los gobiernos municipales, ni tienen capacidad para procesar los PDM y formular el plan departamental (2004, 101).

En cuanto a la planificación participativa, en los municipios grandes la participación es limitada tanto en el número de participantes como en los montos de recursos, que en Santa Cruz y Cochabamba no llegan ni al 10% de los ingresos municipales. Lo que deja a los alcaldes total discreción sobre el resto, que destinan a apalancar recursos para megaobras que endeudan fuertemente a los municipios<sup>47</sup> (Galindo 2004, 113). La situación es diferente en los municipios rurales, donde existen mejores niveles de participación, particularmente en los distritos indígenas. Sin embargo, como las demandas son mayores que los ingresos, no es posible una planificación estratégica y los POAS suelen ser un listado de obras inconexas.

En cuanto a inversión municipal, en los primeros años de la participación popular más del 50% de las inversiones se destinaron a urbanismo, es decir, a construir y refaccionar edificios municipales, parques y plazas, y adoquinar, empedrar y asfaltar calles. Se hicieron obras importantes en saneamiento básico, infraestructura y educación, pero se hizo muy poco en salud y apoyo a la producción. Las cifras de los últimos años indican que urbanismo sigue siendo importante, aunque sus montos han disminuido. Las inversiones en educación, infraestructura y salud han aumentado y las inversiones en saneamiento básico se han mantenido. Las políticas para incrementar las inversiones en apoyo a la producción no han dado grandes resultados, y aunque el porcentaje de inversión en este rubro ascendió en 1999 a un mediocre 3,1% del total, cayó al 1,3% en 2000 (tabla 5).

Otra deficiencia de los gobiernos municipales es su incapacidad para ejecutar la inversión programada. No han logrado mejorar su capacidad para ejecución lo programado, y en los últimos años de los que disponemos de estadísticas la ejecución presupuestaria ha llegado a niveles muy bajos<sup>48</sup> (tabla 6).

<sup>47</sup> Para un análisis de la deuda municipal, un problema que afecta ante todo a los municipios grandes e intermedios, ver García (2004).

<sup>48</sup> Esta afirmación también es válida para las prefecturas, que tampoco muestran altos niveles de ejecución presupuestal.

**Tabla 5.** Inversión pública ejecutada por los gobiernos municipales  
(Por sectores, porcentaje y miles de dólares)

Sector	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Urbanismo y vivienda	56,4	53,1	45,8	47,7	32,0	35,5	40,0
Infraestructura	9,9	9,7	9,9	11,8	15,1	21,4	17,2
Educación	9,3	16,6	21,6	22,1	20,8	16,3	13,5
Saneamiento básico	16,0	13,0	9,5	8,2	16,6	12,0	13,4
Multisectorial	5,3	3,3	4,4	4,7	8,9	5,8	9,7
Salud	1,4	3,0	7,1	4,2	4,2	5,8	4,9
Apoyo a la producción	1,6	1,3	1,7	1,4	2,3	3,1	1,3
Miles de dólares	32.568	127.940	158.856	136.214	128.046	173.811	140.162

Fuente: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (2002), cálculos propios.

En cuanto a la capacidad para recaudar mayores ingresos, cabe anotar que los municipios han incrementado sus ingresos propios, de cerca de 67 millones dólares en 1994 a poco más de 134 millones en 2000, mejorando sus niveles de recaudo sobre bienes inmuebles y vehículos. Así mismo, ha aumentado la venta de bienes y servicios. Pero, en términos relativos, los ingresos propios han disminuido, del 52% en 1994 al 42% en 2000 (tabla 7).

Todos los datos que hemos presentado son globales y aunque es seguro que hay municipios con cifras más favorables, hay municipios también en situaciones peores. Sin embargo, en general las cifras muestran debilidades en la capacidad de gestión de las autoridades municipales en varios aspectos. El

**Tabla 6.** Inversión municipal programada y ejecutada (Miles de dólares)

Año	Inversión programada	Inversión ejecutada	Porcentaje de ejecución
1994	46.445	32.568	70
1995	229.201	127.940	56
1996	214.476	158.895	74
1997	283.889	136.214	48
1998	382.959	128.046	33

Fuente: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (2002), cálculos propios.

**Tabla 7.** Ingresos de los gobiernos municipales (Miles de dólares)

	1994	1996	1998	2000
Ingresos propios	66,86352	103,98639	132,61439	134,11042
Coparticipación	62,67748	162,12261	204,10761	186,70058
Total	181,540	305,108	375,721	362,810

Fuente: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (2002) cálculos propios.

primero, la situación conflictiva de municipios en los que el alcalde no es la persona con capacidad de concertación ideada por los mentores del “municipio productivo”. En segundo lugar, la institucionalidad de los municipios es débil y, en tercer lugar, si bien hay más personas trabajando en las alcaldías, sobre todo en las zonas rurales, aún no se ha logrado alta estabilidad en la planta. Los sueldos no son muy altos y los empleados están a la “pesca” de algún trabajo mejor remunerado, y si lo encuentran se retiran de la alcaldía. Además, las interferencias político partidistas y la falta de una carrera administrativa llevan a que la mayor parte de las alcaldías no cuenten con profesionales y técnicos; así, los esfuerzos del gobierno central para capacitar al personal no dan muchos frutos. No obstante, la LPP dio lugar a una inversión de más de 120 millones de dólares hasta el año 2001, y desencadenó “el movimiento más amplio, diverso y masivo de capacitación y asistencia técnica de la historia de Bolivia” para los gobiernos municipales, funcionarios municipales y miembros de la sociedad civil agrupados en OTB (Galindo 2004, 101).

### La descentralización y las políticas sociales

Pese a que Bolivia es uno de los países más pobres de América del Sur, los niveles de pobreza -medidos por la capacidad de compra de los ingresos de las personas- han aumentado en los últimos años. Las desigualdades sociales entre las áreas rurales y urbanas se han acentuado, lo mismo que al interior de las ciudades: en 1997, el 40% urbano más pobre recibía el 14% de los ingresos, mientras que el 10% más rico concentraba el 37%, concentración que ha empeorado desde 1994 y hace de Bolivia uno de los países más inequitativos del continente<sup>49</sup> (CEPAL, 1999).

<sup>49</sup> El índice de Gini que muestra estas desigualdades pasó de un 0.52 de principios de los 90 a un 0.59 en 1999 y a un 0.61 en el 2002. (Tokarsky, 2005, 54).

No obstante, si medimos la pobreza según las necesidades básicas insatisfechas (NBI), el número de personas en situación de pobreza ha disminuido. De acuerdo con este indicador, el 85,5% de la población era pobre en 1976 y en 2001 esa proporción bajó al 58,6%. Es importante señalar que en el período 1992-2001 la pobreza disminuyó a un ritmo mayor que antes gracias a la participación popular, aunque el descenso fue diferencial, pues mientras que la pobreza urbana se redujo en 14 puntos, la rural apenas disminuyó 4,5 puntos (tabla 8).

**Tabla 8.** Población con necesidades básicas insatisfechas y variación anual  
Censos de 1976-1992-2001 (Porcentajes)

	Censos			Variación promedio anual	
	1976	1992	2001	1976-1992	1992-2001
Todo Bolivia	85,5	70,9	58,6	-1,08	-1,33
Área urbana		53,1	39,0		
Área rural		95,3	90,8		

Fuente: INE (2002) cálculos propios.

Esta situación también se aprecia en el cuadro siguiente, que muestra que la mejoría en las áreas rurales no ha sido tan significativa como en las áreas urbanas. La gran mayoría de los campesinos e indígenas habitan en viviendas poco apropiadas y no tienen acceso a los servicios básicos, aunque en educación la situación ha mejorado (tabla 9).

La participación popular ha tenido fuerte impacto en el acceso a la salud y a la educación. En las áreas rurales, los procesos de planificación participativa y la toma de conciencia de la población acerca de sus derechos en salud y educación han obligado a que muchos gobiernos municipales construyan escuelas y postas sanitarias en localidades que nunca las habían tenido.

Paralelamente al proceso de descentralización municipal, se inició un proceso de reforma educativa para mejorar la calidad de la enseñanza y dar mayor participación de la población. Además, La Ley de Reforma Educativa, introdujo la enseñanza intercultural y bilingüe<sup>50</sup>, asumiendo la heterogeneidad

<sup>50</sup> Para una presentación de la Ley de Reforma Educativa y un análisis de su implementación, ver Cajias (2000). Para la aplicación de la educación intercultural y bilingüe, ver Albo (2002).



## HISTORIAS DE DESCENTRALIZACIÓN

Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo América Latina, Europa y EUA

**Tabla 9.** Indicadores de necesidades básicas insatisfechas, 1992 y 2001  
(Porcentaje)

Año	Inadecuados materiales de vivienda	Inadecuados espacios en la vivienda	Inadecuados servicios de agua y saneamiento	Inadecuados insumos energéticos	Insuficiente educación	Inadecuada atención de la salud
1992T	48,2	80,0	75,9	51,8	69,1	53,6
2001T	39,1	70,8	58,0	43,7	52,5	37,9
1992U	22,5	76,3	60,0	21,2	53,9	44,2
2001U	15,6	68,9	44,3	14,1	36,5	31,0
1992R	83,6	85,1	97,6	93,8	90,1	66,6
2001R	75,7	76,3	78,9	91,2	70,9	54,5

T.: Total, U: Urbano, R: Rural.

Fuente: INE (2002) cálculos propios.

sociocultural del país. En la actualidad hay un fuerte debate sobre las bondades y defectos de esta Ley. Aquí no detallamos ese debate pero debemos señalar que la calidad de la educación no ha mejorado, particularmente en las áreas rurales. Si bien hay más escuelas, los maestros tienen deficiencias porque no dominan el nuevo enfoque pedagógico que quiere introducir la reforma educativa. En muchos casos tampoco existen profesores suficientes. Y las condiciones de pobreza impiden que los niños y adolescentes asimilen las enseñanzas impartidas. Así, es difícil pensar en una mejoría de la calidad.

Este balance es también general. Si examináramos municipio por municipio es seguro que encontraríamos grandes diferencias, en algunos los alcaldes se han contentado con construir nuevas escuelas, en otros has sido más innovadores y han emprendido para mejorar la calidad de la educación, muchas veces con el apoyo de ONG y la cooperación internacional<sup>51</sup>.

Así como la Ley de participación popular, la Reforma Educativa creó nuevos canales de participación de la sociedad civil y organizaciones locales de gestión educativa (tabla 10). De todas esas instancias, las únicas que realmente funcionan en la mayor parte de los municipios son las juntas escolares. Dos son las tareas que deben cumplir las juntas, la primera, de índole pedagógica, velar por la mejoría de la calidad de la educación, participando en la formulación de actividades curriculares y del proyecto educativo. La segunda, acorde con su papel fiscalizador, controlar al personal docente y velar por el buen uso de la infraestructura y de los recursos. Parece ser estas últimas atribuciones son las

**Tabla 10.** Instancias de participación en la educación

Instancia de participación	Conformación	Jurisdicción
Juntas escolares	Miembros de las OTB y padres de los alumnos de la unidad educativa	Unidad educativa
Juntas de núcleo	Representantes de cada junta escolar de un núcleo determinado	Núcleo escolar
Juntas distritales	Presidentes de las juntas de núcleo de un distrito determinado	Distrito escolar

Fuente: cálculos propios.

<sup>51</sup> Ver el caso del Municipio de Mizque en De la Fuente (2004).

que se cumplen, de modo que las juntas escolares se convierten en mecanismo de control social más que de apoyo a la gestión educativa.

Además, se crearon los Consejos Educativos de los Pueblos Originarios: aymará, quechua, guaraní y amazónicos para asegurar el carácter intercultural que promueve la reforma educativa. Para ello, estos Consejos deben participar en la elaboración de las políticas educativas y en el control de su adecuada ejecución.

En el caso de la salud se presenta una situación similar, las reformas implementadas en los últimos años han tratado de aumentar la cobertura de los seguros públicos de salud. En 1996, se introdujo el Seguro de Maternidad y de Niñez, que se modificó en 1999 y fue sustituido en 2002 por el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI). Con estas modificaciones el gobierno aumentó la cantidad de prestaciones gratuitas para las mujeres durante su embarazo y hasta seis meses de su terminación, y el SUMI, permite la atención gratuita de los niños menores de 5 años. Otro seguro que entró en vigencia en 1997 fue el Seguro Médico Gratuito de Vejez (SMGV). La política de seguros, que se ha venido implementando desde 1996, es un gran paso en la accesibilidad a la salud, ya que antes muy pocos bolivianos contaban con un seguro de salud.

Por otra parte, igual que en el campo de la educación, en el servicio de salud pública recientemente se crearon mecanismos para asegurar una mayor participación de la comunidad<sup>52</sup>. A nivel municipal, el Directorio Local de Salud (DILOS), que representa un cambio interesante en la concepción de la salud. Teóricamente, retomando las palabras del Ministerio de Salud y Deportes en la creación de este organismo “el Estado reconoce su deber de garantizar el derecho a la salud de toda la población y el espacio adecuado para que ésta pueda construir una ciudadanía con capacidad de defender tal derecho, junto a todos sus derechos sociales”. Con la implementación de los DILOS ya no se considera a la salud una “función exclusiva de las autoridades sanitarias”, puesto que “la responsabilidad de las decisiones es compartida, en igualdad de condiciones, con el gobierno municipal y los representantes de las organizaciones territoriales de base”. En efecto, el DILOS está conformado por el alcalde municipal o su representante, quien lo preside, el director técnico del Sedes o su representante y el representante del comité de vigilancia. Esta instancia es la máxima autoridad municipal, y “debe garantizar la prestación de

<sup>52</sup> Esta parte retoma el análisis que hicimos en De La Fuente (2004) y se basa en documentos oficiales del Ministerio de Salud y Deportes, como “La política nacional de salud” y el Decreto Supremo sobre el “Modelo de gestión y Directorio Local de Salud” ([www.sns.gov.bo](http://www.sns.gov.bo)).

todos los servicios de salud, el desarrollo de programas de atención integral y del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI)”.

Además, los DILOS tienen otras responsabilidades, relacionadas con la transparencia de las autoridades en el uso de los recursos financieros, y pueden instruir la realización de auditorías, apoyar los procesos de fiscalización de las Cuentas Municipales de Salud y alentar la elaboración de informes periódicos dirigidos a los concejales y a la comunidad. También se deben ocupar de la organización de la “planificación participativa”, para lo que “conformará[n] mesas de negociación municipal” con representantes de las OTB y de las instituciones vinculadas a la salud. El resultado de estas mesas debería ser un POA de salud que se incorpore en los procesos más generales de planificación participativa municipal.

En su accionar, el DILOS debe apoyarse en las “redes de salud”, otro mecanismo que se debe constituir a un nivel geográfico más reducido, en torno a las OTB de las localidades, para movilizar a la comunidad en defensa de la salud y ejercer un control social comunitario. Este control busca asegurar que la prestación de los servicios de salud tenga calidad humana, denunciando ante el DILOS al proveedor de salud en caso de maltrato, discriminación por género, cultura y clase, y cualquier otra razón válida.

La última anotación sobre salud y educación se refiere a las políticas de reducción de la pobreza. En la Ley del Diálogo 2000 se hizo mucho énfasis en que una buena parte de los recursos del HIPC se invirtieran en estos dos campos, y así ha sido. Sin embargo, esos fondos no siempre se han destinado a los más pobres. Según Murillo (2005), en vez de contratar profesionales que presten sus servicios en las áreas rurales y periféricas, se los contrata en los hospitales sofisticados de las ciudades. Además, en el Diálogo 2000 se planteó que parte de los recursos del HIPC se debía utilizar para promover la salud, fomentar la nutrición apropiada de los niños, suministrar agua potable, mejorar el saneamiento básico y ejecutar programas de educación comunitaria en salud. Estas actividades no se están adelantando y las políticas sanitarias siguen centradas “en tareas curativas, reparadoras, asistenciales y hospitales-centralistas antes que en invertir en aspectos donde están las raíces de los problemas de salud”. En educación, siempre según Murillo, los recursos del HIPC han servido para contratar un mayor número de maestros y ampliar la infraestructura, pero se ha hecho muy poco para mejorar la calidad de la enseñanza en las escuelas a las que asisten los pobres. Tampoco se han implementado programas de educación técnica y alternativa (pp. 89 y ss.).

En el nuevo Diálogo Nacional, llamado Bolivia Productiva, el énfasis para reducir la pobreza se desplazó de la satisfacción de las necesidades básicas a los temas productivos, y se señaló que para reducir la pobreza es preciso mejorar

los ingresos de las personas, brindando mayores posibilidades a las industrias micro y pequeñas y mejorando los salarios de los trabajadores. Este Diálogo concluyó recientemente, pero su “traducción” en políticas públicas aún es objeto de debate. Un ministro perdió su cargo en el intento de elaborar un plan de desarrollo a partir de las recomendaciones del Diálogo 2003-04 y, en la actualidad esta tarea está a cargo del Ministerio de Participación Popular después de estar en manos del Ministerio de Desarrollo Económico. Esta vez la elaboración de una política de alivio de la pobreza no parece tan sencilla como en 2002.

### PERSPECTIVAS

Bolivia se encuentra en una situación muy compleja, con una economía que trata difícilmente de salir de la crisis económica. Desde 1999 hasta 2003 el PIB per cápita disminuyó todos los años: 4,9% en 1999, 1% en 2000, 6,5% en 2001, 5% en 2002 y 1,4% en 2003 de (Müller y Asociados 2004, 17). Esa tendencia se revirtió en 2004, pero continúan los problemas de desempleo, de la mora bancaria del sector privado nacional y del déficit fiscal.

En el plano político es manifiesto el descrédito de los partidos tradicionales; así lo confirman diversas encuestas y, sobre todo, las últimas elecciones municipales de diciembre del 2004, en las que perdieron popularidad y se redujo sensiblemente el número de sus electores. Elecciones en la que también se registró una gran dispersión del voto y un espectro político sumamente fraccionado.

El movimiento indígena campesino es el menos afectado por esta debacle general. El proceso de descentralización municipal respondió en parte a su búsqueda de una mejor situación económica y a su exigencia de mayor espacio político y respeto a su cultura. Y la participación popular ha llevado a que sus dirigentes ocupen espacios de poder en el nivel local (al inicio por medio de los partidos tradicionales, después con sus propios instrumentos políticos). Lo que les ha dado confianza y seguridad para plantear un proyecto nacional alternativo. Con ese proyecto, aún no totalmente definido, el movimiento indígena llevó varios diputados y senadores al Congreso de la República en 2002, y conquistó numerosas alcaldías en 2004. Pero no ha podido crear alianzas que le permitan impulsar sus reivindicaciones en los temas de tierra y territorio, coca, modernización del agro, y mercados y precios de los productos agrícolas. Los niveles de exclusión y discriminación tampoco están mejorando y por el contrario, en los últimos meses el racismo se ha acentuado. El intento de renuncia del presidente Mesa en marzo de 2005 y sus violentos ataques a Evo Morales, líder del MAS y a otros dirigentes de los movimientos sociales están provocando un aislamiento de dichos

movimientos y una confrontación entre las ciudades y el campo, entre las clases medias y los campesinos indígenas.

Por otra parte, el movimiento campesino e indígena propuso en 2000 la “re-fundación” del país, que se debía concretar en una Asamblea Constituyente, y exigió que en las reformas constitucionales que se tramitaban en ese momento se incluyera la posibilidad de reformar la Constitución a través de dicha Asamblea. El parlamento no aceptó y se tuvo que esperar hasta octubre del 2003 para que el nuevo presidente, Carlos Mesa, se comprometiera a llevarla adelante. Todo indicaba que se iba a realizar, lo que sin duda habría mejorado la posición de los campesinos e indígenas.

Sin embargo, el otro actor que hemos examinando en este ensayo –los movimientos regionales, entre los que destaca el Comité pro Santa Cruz– está retomando fuerza y planteando otra agenda. Con la Ley de participación Popular, el Gobierno buscaba neutralizarlos, pero no lo logró y tuvo que aprobar la Ley de Descentralización Administrativa. Y aunque esta última ley no convenció totalmente a los Comités Cívicos, les quitó fuerza para exigir mayores avances en el proceso de descentralización.

Podemos formular dos hipótesis para explicar esta situación. La primera es que se trataba de una nueva ley y había que probar si permitiría avanzar en la autonomía departamental o si no serviría de mucho. La segunda se refiere a los juegos de poder entre las élites a nivel nacional. Los partidos tradicionales y la mayor parte de los comités cívicos representan intereses de los grupos empresariales del país. Estos estaban “tranquilos” cuando el poder estaba en manos del MNR de Gonzalo Sánchez de Losada o de la ADN del General Banzer y no tenían necesidad de insistir en que se profundizara la descentralización.

Con la caída de Sánchez de Losada y los cuestionamientos a las leyes de capitalización/privatización, particularmente de los hidrocarburos, los Comités Cívicos de Santa Cruz y de Tarija se lanzaron de nuevo a la batalla por la descentralización, proponiendo la elección directa de los prefectos y un régimen autónomo para los departamentos, que así controlarían sus recursos naturales. Para lograr estos fines, El Comité Cívico pro Santa Cruz, viendo que la batalla no se libra solamente en el Congreso Nacional, también se apropió de las calles y organizó en 2004 una serie de movilizaciones que culminaría, en enero de 2005, con una paralización total de Santa Cruz y la toma de las oficinas gubernamentales. Así logró que se convocara a elecciones de prefectos en agosto de ese mismo año.

En cuanto a la autonomía departamental, existen dos posiciones: unos consideran que ese tema se debe discutir en la Asamblea Constituyente, y otros

que se le debe dar prioridad y convocar a un referéndum, para que la población se pronuncie antes de la Asamblea Constituyente. Estas dos posiciones están dividiendo al país, por un lado, Santa Cruz y Tarija, que contarían con el apoyo de Beni y Pando, y por el otro los departamentos del Occidente.

Otro frente de confrontación es el que opone a los que defienden a las empresas petroleras transnacionales y a los que buscan recuperar los hidrocarburos, bien sea con un incremento de los impuestos a las petroleras o mediante la “nacionalización”. Aunque todos buscan la “refundación” de Yacimientos Petroleros Fiscales Bolivianos para que vuelva a intervenir en este negocio, particularmente teniendo en cuenta que Bolivia posee importantes reservas de gas. Sánchez de Losada salió del Gobierno por el mal tratamiento que dio al tema<sup>53</sup>; durante la presidencia de Meza varios ministros del ramo han tenido que renunciar, y en marzo de 2005 los bloqueos de caminos paralizaron el país.

Este frente de confrontación está asociado con los procesos de globalización en curso, procesos que han llevado a que los gobernantes del país adopten una serie de leyes favorables a las transnacionales y a firmar contratos que garantizan sus inversiones. El cuestionamiento de estos contratos podría ocasionar juicios legales internacionales. Y justamente este es el argumento del Gobierno y de los defensores de las transnacionales para que nada cambie. Sin embargo, el otro bando, que agrupa a los movimientos sociales del campo y de las ciudades y a diversas instituciones que defienden los recursos naturales del país, considera que esos juicios no son posibles y que hay que seguir adelante en la recuperación de los hidrocarburos.

Relacionada con el tema de la globalización existe otra discusión acerca de los procesos de integración económica. Aquí también se enfrentan dos bandos: el de quienes quieren un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y el de quienes creen que perderían con ese tratado por formar parte de sectores económicos de gran atraso tecnológico, junto a quienes consideran que el TLC llevaría a una pérdida de soberanía y de democracia, porque las decisiones sobre el futuro del país y de las localidades ya no se tomarán democráticamente, a nivel nacional y local, sino que se regirán por tratados internacionales.

En suma, existe una serie de problemas que no se están resolviendo y que están llevando al país a niveles de confrontación peligrosos. Quizá de este

<sup>53</sup> Sánchez de Losada quería exportar el gas por Chile, tema muy sensible porque este país despojó a Bolivia de su salida al mar. Y la temática del gas es también muy sensible porque la exportación de materias primas no ha mejorado la situación de Bolivia. En consecuencia, hoy se quiere aprovechar al máximo este importante recurso para utilizarlo internamente y modificar la matriz energética. Y se busca que no se exporte como materia prima sino que se lo industrialice localmente.

fraccionamiento de partidos, de agrupaciones ciudadanas y de grupos de interés de toda naturaleza surjan fuerzas capaces de llegar a un consenso en torno de un proyecto que establezca en Bolivia otro modelo de desarrollo más incluyente y menos racista, que dé a los campesinos e indígenas el lugar que les corresponde. Un modelo con mayores niveles de descentralización, que fortalezca a los gobiernos departamentales y municipales. Un modelo que suprima las desigualdades y permita superar la pobreza, que permita aprovechar socialmente la industrialización del gas y fortalecer a los pequeños productores del campo y de la ciudad.

### BIBLIOGRAFÍA

- ALBO, Xavier. 2002. *Educando en la diferencia*, CIPCA y UNICEF, La Paz.
- ARRIETA, Mario, GUADALUPE ABREGO, Abel Castillo y Manuel DE LA FUENTE. 1990. *Agricultura en Santa Cruz: de la encomienda colonial a la empresa modernizada (1559-1985)*, ILDIS, La Paz.
- ARRIETA, Mario y DE LA FUENTE, Manuel. 1998. "Desarrollo rural y participación popular en Mizque", *Decursos*, Revista de Ciencias Sociales III, 6, agosto, 91-117, Cochabamba.
- AYO, Diego. 2004. *Voces críticas de la descentralización. Una década de participación popular*.
- AYO, Diego. 2003. *Municipalismo. Participación popular. Apuntes de un proceso*, Muela del Diablo, La Paz.
- BIGIO, Isaac. 2002. "Felipe Quispe: de "terrorista" a líder parlamentario", *El Juguete Rabioso*, 21 de julio, p. 12.
- Blanes, José. 1999. "La descentralización en Bolivia. Avances y retos actuales", documento preparado para el Parlamento Andino, Unidad para la Promoción de la Democracia, Organización de Estados Americanos y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador, mimeo.
- CAJIAS, Beatriz. 2000. *Formulación y aplicación de políticas educativas en Bolivia. 1994-1999*, Cebiae, La Paz.
- CEDLA/ILDIS. 1994, *Informe Social Bolivia 1994*, CEDLA/ILDIS, La Paz.
- CENTELLAS, Joseph y MARC Navarro. 2004. "Local, nacional y global: construyendo la patria plural desde los municipios", Institut Internacional de Governabilitat, *El desarrollo posible, las instituciones necesarias*, 309-388, IIG, La Paz.
- CEPAL. 1999. *Panorama social de América Latina, 1998*, CEPAL, Santiago de Chile.



- CIPCA. 1991. *Por una Bolivia diferente*, CIPCA, La Paz.
- DABDOUD, Carlos. 1994. "El largo proceso de la descentralización en Bolivia", *Reflexiones sobre la descentralización*, 151 a 183, ILDIS, La Paz.
- DE LA FUENTE, Manuel. 2002. "Del neoliberalismo a la insurgencia de indígenas y campesinos. La posibilidad de construir una nueva Bolivia", *Observatorio Social de América Latina* III, 8, septiembre, 83-88, Buenos Aires.
- DE LA FUENTE, Manuel. 2005. "Notas sobre la historia económica y social de Santa Cruz. De la colonia al ocaso del Estado del 52", de próxima publicación en *Búsqueda*, IESE, UMSS, Cochabamba.
- DE LA FUENTE, Manuel y VÁZQUEZ, Graciela. 2004. "Bolivia. Los casos de Tiquipaya y Mizque", International Council on Human Rights Policy, Ginebra, [www.ichrp.org/paper\\_files/124\\_w\\_05.doc](http://www.ichrp.org/paper_files/124_w_05.doc)
- DE SOUZA, Boaventura. 1997, 98. "Presupuestación participativa. Hacia una democracia redistributiva", *Ruralter* 16/17, segundo semestre de 1997/primer semestre de 1998, 107-156, La Paz.
- DORAKIS, Paula. 2004. "Municipios y salud", *Municipalización: diagnóstico de una década*, tomo 2, 363 a 402, ILDIS - Plural, La Paz.
- ESCOBAR, Javier y Carlos SAMANIEGO. 1981. *Agricultura, requerimientos, y disponibilidad de fuerza de trabajo en Santa Cruz, Bolivia*, La Paz, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Proyecto Migraciones y Empleo Rural y Urbano, OIT/FNUAOP.
- Fernández, ROBERTO. 2003. *FMI, Banco Mundial y Estado Neocolonial*, Plural, La Paz.
- FIDA. 1985. "Macroeconomic policy and the agricultural sector in Bolivia", Fida, Departamento Económico y de Planificación, Informe No. 006-Bo, La Paz.
- FINOT, Iván. 1990. *Democratización del Estado y Descentralización*, Ildis, La Paz.
- GALINDO, Mario. 2004. "Diez años de planificación participativa en el proceso de la participación popular", *Municipalización: diagnóstico de una década*, 85 a 144, Ildis - Plural, La Paz.
- GARCÍA, Alfonso. 2004. "Deuda municipal", *Municipalización: diagnóstico de una década*, Tomo 1, 63 a 100, Ildis - Plural, La Paz.
- GONZÁLEZ, Freddy, coordinador. 2003. *Comité Cívico pro-Santa Cruz: grupos de poder y liderazgo regional*, PIEB, La Paz.

- GRUPO DE ESTUDIOS ANDRÉS IBÁÑEZ. 1983. *Tierra, estructura productiva y poder en Santa Cruz*, CEUB, La Paz.
- IBÁÑEZ, Alfredo. 1978. *Dr. Melchor Pinto Parada: arquetipo y vigía de la cruceñidad*, Los Huérfanos, Santa Cruz.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). 2002. *Bolivia: mapa de pobreza 2001*, INE y Udape, La Paz. Ver también <http://www.ine.gov.bo>
- KLEIN, Herbert. 1988. *Historia general de Bolivia*, Juventud, La Paz.
- KOHL, Benjamin. 1999. *Economic and political restructuring in Bolivia. Tools for a neoliberal agenda?*, Tesis de doctorado presentada en la Universidad de Cornell, mimeo.
- KÖSTER, Gerrit. 1983. *Santa Cruz de la Sierra. Desarrollo, estructura interna y funciones de una ciudad en los llanos tropicales*, Instituto de Ecología, Cochabamba, Convenio UMSA-Goettingen, Centro Pedagógico y Cultural de Portales.
- MAYORGA, Fernando. 2003. *Neopopulismo y democracia. compadres y padrinos en la política boliviana (1988 – 1999)*, CESU, CEPLAG y Plural, La Paz.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN. 2000. *Sistematización de experiencias en apoyo a la ejecución de PDMs, 1995-1998*, Documentos de Trabajo 2, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Unidad Nacional de Planificación Participativa, La Paz.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN. 2002. *Estadísticas socioeconómicas municipales*, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, versión digital, agosto, La Paz.
- MINISTERIO DE SALUD Y PREVISION SOCIAL. 2003. *Política nacional de salud*, [www.sns.gov.bo/polinasa.htm](http://www.sns.gov.bo/polinasa.htm)
- MINISTERIO DE RELACIONES Y CULTO. 1955. *Plan inmediato de política económica del gobierno de la revolución nacional*, Facultad de Derecho, UMSA, La Paz.
- MITRE, Antonio. 1981. *Los patriarcas de la plata*, IEP, Lima.
- MITRE, Antonio. 1993. *Bajo un cielo de estaño*, Asociación Nacional de Mineros Medianos e Ildis, La Paz.
- MOLENAERS, y ROBRECHT Renard. 2002. "Strengthening civil society from the outside? Donor-driven consultation and participation process in poverty reduction strategies PRSP. The Bolivian case". Prepared for delivery at the 2002 annual meeting of the American Political Science Association, mimeo.

- MOLINA, Carlos H. 1994. *La descentralización imposible y la alternativa municipal*, 2da. Edición, El País, Santa Cruz.
- MONCAYO, Edgar. 1995. "El desarrollo económico local y el nuevo sentido común de occidente", *Democracia Local* 46, 6-9, Quito.
- MORALES, Juan A. 1990. "Impacto de los ajustes estructurales en la agricultura campesina boliviana", Cotesu - Maca -Ildis, *El impacto de la NPE en el sector agropecuario*, 9-69, La Paz.
- MORALES, Juan A. y Napoleón PACHECO. 1999. "Economía. El retorno de los liberales", Harvard Club de Bolivia, *Bolivia En el siglo XX*, 155-192, La Paz.
- MÜLLER Y ASOCIADOS. 2004. *Estadísticas socio-económicas 2003*, Müller y Asociados, La Paz.
- MURILLO, Ekatherine. 2005. "El uso de los recursos HIPC liberados", Fundación Jubileo, *¿Fin de la deuda o deuda sin fin? Un análisis de la iniciativa HIPC y la EBRP en Bolivia*, 83-102, La Paz.
- PADER/COSUDE. 1998. *Municipio productivo. Promoción económica rural. Aprendiendo de la realidad municipal*, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural - COSUDE, La Paz.
- RAMOS, Joseph. 1993. "Crecimiento, crisis y viraje estratégico", *Revista de la CEPAL* 50, agosto, 63 a 79.
- REPÚBLICA DE BOLIVIA, "Ley 1551 de Participación Popular, Ley 2028 de Municipalidades, Ley 1654 de Descentralización Administrativa, Ley 2235 de Diálogo Nacional, Ley 1565 de Reforma Educativa", <http://www.congreso.gov.bo/indice.asp>
- ROCA, José L. 1980. *Fisonomía del regionalismo boliviano*, Los Amigos del Libro, La Paz.
- RODRÍGUEZ, Gustavo. 1991. "Mercado interior y conflictos regionales: Santa Cruz, 1891- 1952", *Historia Boliviana*, Cochabamba, VII/1 – 2.
- RODRÍGUEZ, Gustavo. 1995. *Estado y municipio en Bolivia*, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente – Secretaria Nacional de Participación Popular, La Paz.
- RODRÍGUEZ, Gustavo. 1999. "Producción, mercancías y empresarios", Harvard Club de Bolivia, *Bolivia en el siglo XX*, 291 a 302, La Paz.
- ROMERO, Salvador. 2005. *En la bifurcación del camino. Análisis de resultados de las elecciones municipales 2004*, Corte Nacional Electoral, La Paz.

- SÁNCHEZ, Rolando. 2005. "Los pueblos indígenas en acción: análisis de resultados", *Opiniones y análisis*, enero, 97-128, Fundemos, La Paz.
- SANDOVAL, Isaac. 1987. *Historia de Bolivia*, CEUB, La Paz.
- STEWART, Frances. 1998. "Comentario sobre el trabajo de Williamson" en Emmerij, Louis y Núñez, José, comp., *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, 66-74, BID, Washington, D. C.
- TERÁN, José A. 2004. "Relaciones fiscales intergubernamentales", *Municipalización: diagnóstico de una década*, 179-203, FES-ILDIS-USAID, La Paz.
- TOKARSKY, Irene. 2005. "La EBRP como instrumento de lucha contra la pobreza" en *¿Fin de la deuda o deuda sin fin? Un análisis de la iniciativa HIPC y la EBRP en Bolivia*, 48-59, Fundación Jubileo, La Paz.
- URIOSTE, Miguel. 2001. "Bolivia: Descentralización municipal y participación popular," [www.ftierra.org/legislación/papodesc.htm](http://www.ftierra.org/legislación/papodesc.htm)
- URQUIDI, Arturo. 1969. *Bolivia y su reforma agraria*, Editorial Universitaria UMSS, Cochabamba.
- VELÁSQUEZ, Rafael. 2004. "La coparticipación tributaria y el HIPC II en el proceso de descentralización municipal en Bolivia", *Municipalización: diagnóstico de una década*, 205 a 244, FES - ILDIS - USAID, La Paz.
- VILLAUME, Gary. 2004. "Educación y municipio en Bolivia", *Municipalización: diagnóstico de una década*, tomo 2, 403 a 424, ILDIS - Plural, La Paz.
- WILLIAMSON, John. 1998. "Revisión del consenso de Washington" y comentario de Stewart, Frances Emmerij, Louis y Núñez, José, comp., *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, 51 a 65, BID, Washington, D. C.
- WORLD BANK. 1999. *Bolivia; Public Expenditures Review*, report No. 19232-Bo.
- ZAVALETA, René. 1983. "Las masas en noviembre", *Bolivia, Hoy*, 11-59, Siglo XXI, México.
- ZAVALETA, René. 1992. *50 años de historia*, Los Amigos del Libro, La Paz.



# Condiciones históricas y sentidos de la cuestión territorial en el Perú

## PRESENTACIÓN

**D**ESDE LA PERSPECTIVA DE LA REFORMA POLÍTICA, la descentralización se puede definir como el “proceso de delegación de los poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales del gobierno”. Este proceso implica la elección de los gobiernos subnacionales, de modo que “la estructura de la responsabilidad local del gobierno central se desplaza a los componentes locales” (Javed *et al.* 1999, 3).

Esta definición y otras similares dan énfasis a la calidad de “artefacto, invención e ingeniería social” –como decía Hobsbawm refiriéndose a las naciones (2000, 18)– de la descentralización como reforma política dentro de una estrategia de construcción de un Estado democrático.

Siendo conceptualmente válida esta perspectiva (aunque se pueda discutir tal o cual aspecto de esa definición), dice muy poco acerca de sus implicaciones sobre los procesos sociales y políticos que toman cuerpo en tal reforma, y que la convierten en la forma política a través de la cual ellos pugnan por realizarse, resuelven o elaboraran determinadas tensiones, se expanden, maduran o perecen.

Si atendemos a estos procesos sociales y políticos, propios de una sociedad concreta, la descentralización adquiere otros significados, relativos a sus fines dentro de una democratización del Estado y de la sociedad que responden a

---

\* Coordinador Regional del programa de cooperación universitaria Suiza NCCR NS/IP8 y docente de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociología de la Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba.

desafíos más específicos: un modo de promover e institucionalizar un modelo de desarrollo económico, de representar y elaborar políticamente una determinada configuración de consensos y conflictos sociales, y de contribuir a la construcción de una nación y sus diversas identidades subnacionales.

Desde este ángulo, la reforma política y su estructura institucional (formalizada de modo más o menos estándar como una “reforma de segunda generación”) aparecen como un espacio de encuentro entre tendencias históricas y procesos inmediatos, donde la agencia política de los diversos actores involucrados se convierte en vehículo de una trama de relaciones más compleja y sobredeterminada, es decir, determinada por múltiples factores, cuya preponderancia e interacción no están dadas de antemano, y que muchas veces se nos escapan.

En este espacio, la reforma se modela y redefine, se inscribe en la historia de un país y es apropiada por ella.

Este modo de enfocar un proceso de descentralización es particularmente útil para los fines de este escrito, pues, al estudiar la muy reciente descentralización del Estado en Perú (iniciada en 2002), nos vemos de frente con poderosas tendencias históricas y con las estructuras económicas, sociales y políticas en las que se han concretado. En este contexto, “el artefacto, invención o ingeniería social” muestra no sólo su importancia y su significado para la construcción del régimen político democrático, sino también su correspondencia o no con las condiciones del ser social que pretende representar y, con mucho esfuerzo, transformar.

En efecto, la descentralización política en el Perú ha sido impulsada por una transición democrática que parecía tener que afrontar, si quería sobrevivir y tener éxito, dos tipos de problemas: unos de orden institucional y político, relativos a la destrucción del Estado de derecho y a la corrupción de las instituciones públicas y del ejercicio del poder (por obra de un régimen político particularmente infame); otros de dimensión histórica, referidos a las condiciones que hicieron posible esta catástrofe, y que podían distinguirse de los elementos coyunturales que concurren en su producción. Entre estas condiciones, se destacan la debilidad o carencia efectivas de la ciudadanía de amplios sectores de la población, la extrema fragilidad de las instituciones (públicas y de la sociedad civil) y los márgenes amplios de la privatización del poder o de influencia de los poderes fácticos. En el fondo, aparecían las desigualdades y exclusiones sociales, así como la política de ajuste de la economía, que redefinía a su modo la herencia de los anteriores procesos de modernización.

Con el transcurrir del proceso de transición, ha tendido a limitarse a afrontar el primer género de problemas y, aun así, sólo ha avanzado parcialmente. Por

tanto, ha tendido a predominar un tratamiento institucional-formal de las reformas necesarias, sin vincularlas más comprensivamente con sus condiciones reales. Así, por ejemplo, con las excepciones que confirman la regla, el significado del ajuste estructural de la economía y de su impacto no se ha asumido como un punto crítico de la transición democrática, y sólo se discute el mejor modo de implementarlo (en el sentido de cumplir la hipótesis del *goteo* de los ingresos del crecimiento económico).

Este es el contexto de la definición del marco jurídico de la descentralización política del país y de su implementación inicial. Cabe preguntar, por tanto, si la descentralización que se ha iniciado se ubica principalmente en el terreno de los cambios institucionales formales y si, dado el caso, y a pesar de ello, es capaz de enfrentar los problemas de fondo de la construcción de la democracia peruana. Pero no nos adelantemos; el hecho es que la descentralización ha ampliado y enriquecido el espacio político del país, y que las múltiples expresiones de los conflictos sociales y las propuestas de cambio (por débiles y parciales que puedan ser) tienen ahora *la posibilidad* de usar el “artefacto”. Aunque, al mismo tiempo, un importante sector de las expresiones de esos conflictos tienda a rebalsarlo.

En 2003 presentó su Informe la Comisión de la Verdad y Reconciliación, creada por el gobierno de Paniagua (el que inició la transición), que investigó seriamente la violencia política de los lustros pasados e hizo importantes análisis sobre su origen, desarrollo y consecuencias. Con este Informe (CVR 2003a y 2003b), los problemas de fondo del país retornaron al primer plano. No obstante, sólo algunos medios y sectores han asumido sus conclusiones y reflexiones, mientras que la mayor parte de la clase política, incluidas muchas de las nuevas autoridades regionales y municipales, se han desentendido del asunto.

Este ensayo se propone explorar el camino de la pregunta formulada. Siguiendo el esquema propuesto para el presente libro, intentará relacionar la descentralización política con sus condiciones reales, y, por tanto, interpretar su diseño institucional y su incipiente aplicación desde el punto de vista de los procesos reales que pretende representar. Con este fin, describirá primero las condiciones y tendencias históricas en las que se inscribe la reforma, para luego centrarse en su análisis, en el de las tensiones en las que se desarrolla y en el de sus perspectivas.

Aunque la descentralización peruana, con dos años de gobierno de las autoridades elegidas en ese marco, no puede estudiarse desde sus impactos, su análisis puede aportar también, en el sentido indicado, al estudio de los procesos latinoamericanos de descentralización.



## ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La historia del Perú independiente se inició en 1821 con la célebre proclamación de San Martín. A partir de las “Bases de la Constitución Política”, aprobadas por el Congreso Constituyente de 1822, el Estado peruano se fundó como “República Peruana”, superando las tentativas monárquicas de algunos sectores (Basadre 1968, Tomo I, 18). Sobre principios y estructuras liberales, la organización del Estado fue unitaria y no federal, aunque hubo también, en diversos momentos históricos, posiciones federalistas que tampoco prosperaron.

El Congreso de 1822 también estableció las circunscripciones territoriales, que con algunas variaciones transitorias y adjetivas se conservarán a lo largo de la mayor parte de la historia republicana (Zas Friz 1998). Así, esta asamblea “erigió, sobre la base de las divisiones coloniales correspondientes, los departamentos, las provincias y los distritos” (Basadre 1968, tomo I, 20).

El mismo Basadre hace énfasis en las supervivencias coloniales en el nuevo Estado:

Los organismos políticos fueron modificados: ya no el Virrey sino el Presidente, ya no las Audiencias sino la Corte Suprema, ya no las Intendencias sino los Prefectos, ya no los Cabildos sino las Municipalidades [...] No eran exactamente idénticos en sus atribuciones los funcionarios mencionados; pero eran análogos. Lo que sí quedó con ese carácter idéntico fue la superioridad jerárquica de Lima, la predominante importancia de la costa. Además, como no había tradición de buena administración, el desorden se hizo más fácil en la República, al perderse el control que la metrópoli y sus directos mandantes representaban (1984, 21).

Al mismo tiempo, junto con el afán de formular constituciones del Estado, hubo una falta de codificación jurídica, de modo que “la legislación colonial continuó prácticamente hasta 1852” (Basadre 1984, 22).

Pero con esto nos adentramos en las tendencias y condiciones históricas que, en el largo plazo, se articularán en el proceso de formación del Estado peruano y de su organización territorial. Lo primero que hay que resaltar es que el Estado demoliberal se asentaba sobre una formación social en la que no germinaban las relaciones ni los actores de un orden moderno, sino que reproducía sus estructuras tradicionales. Las formas liberales del Estado republicano fueron, pues, traídas de afuera al ser instauradas por la gesta de la independencia (Demélas 2003). Sólo a partir de la modernización impulsada por el desarrollo del capitalismo, en la década de 1890, se inició el largo y difícil proceso de transformación de la sociedad y del Estado (Yepes 1979 y 1992).

Así, pues, cuando termina la Guerra del Pacífico (1879–1883)<sup>1</sup> y su postguerra, los siguientes aspectos configuraban el ordenamiento sociopolítico del país sobre el que se desarrollarían los procesos de modernización y democratización en el siglo XX: 1. El formalismo (frente al Perú real, precapitalista) del régimen político demoliberal; 2. La inexistencia de instituciones estatales orgánicas de representación, administración y coacción, que corresponde aproximadamente al concepto de “Estado empírico” de Basadre;<sup>2</sup> 3. El asentamiento incompleto, desigual y precario del Estado en el territorio nacional; 4. La extrema fragmentación espacial del país, con el predominio de Lima y, subordinadamente, de la Costa (del norte y el centro, porque en el sur prácticamente no existe como región culturalmente construida), además de la hegemonía de la ciudad de Arequipa en el sur andino. 5. La convivencia y articulación del orden estatal demoliberal con el gamonalismo, institución particularmente andina formada a mediados del siglo XIX, y 6. La limitación del derecho de sufragio que excluía del voto a los indígenas (en tanto “analfabetos”) y a las mujeres.

No podemos analizar aquí todos estos asuntos, pero debemos hacer algunas observaciones pertinentes.

La fragmentación social y económica del país implicaba que no existían entonces un sistema centro-periferia ni regiones dentro de un sistema semejante. Para esta época, aludir a la existencia de “regiones” significa referirse a la coexistencia de espacios desarticulados o muy poco articulados (o, incluso, a mosaicos de espacios sociales rurales) dentro del territorio de un Estado *nacional* precariamente constituido.<sup>3</sup>

Como mucho, en el período del guano y el salitre (definido por el auge exportador de esos recursos, entre la década 1840 y la Guerra del Pacífico), parte de sus fabulosos ingresos dio lugar a una producción de exportación en la costa norte (caña de azúcar y algodón) y a la construcción de ferrocarriles (los más importantes, del Callao a la Sierra central y del litoral arequipeño a la Sierra sur). Si bien la plutocracia beneficiada por estos ingresos extendió su predominio hasta la costa norte, articulándola de alguna manera con Lima, su centro político y social, no extendió su dominio hacia el sur (Yepes 1972, Flores 1993). Esta última región mantuvo su antigua articulación colonial (venida

<sup>1</sup> La Guerra del Pacífico enfrentó a Chile contra Perú y Bolivia; la derrota de estos últimos supuso la pérdida del litoral para Bolivia, y de Tarapacá y Arica para Perú.

<sup>2</sup> Basadre se refiere al deficiente o nulo funcionamiento de las instituciones del Estado, lo que incluye su perversión de distintas formas (Yepes 2003, 280-281).

<sup>3</sup> nacional por su definición formal, su tradición histórica y su ideario demoliberal, pero sin referencia a una comunidad de ciudadanos realmente construida ni, por lo tanto, a una capacidad de representación de intereses universales.

a menos en las primeras décadas republicanas), alrededor del centro comercial y financiero de Arequipa, particularmente con el desarrollo del comercio de lanas en el siglo XIX. Incluso la construcción del ferrocarril fue asumida por el Banco de Arequipa, ante las dificultades del fisco (Flores 1993).

Al mismo tiempo, los terratenientes dominaban los fragmentados espacios sociales rurales (que conformaban buena parte del cuerpo social del país, que apenas incluía algunos núcleos de la región Amazónica). Sobre todo en la Sierra se desarrolló *el gamonalismo*, que estableció una privatización étnica del poder local en manos de los latifundistas (“blancos” o “mestizos”) contra los campesinos indígenas.<sup>4</sup>

Así, dentro de esos límites, la plutocracia del guano era socialmente dominante en ciertos espacios regionales, y a medida que controló el poder político, extendió su dominio a “todo” el país, hasta donde la precariedad del Estado lo permitía. Además, sólo pudo ejercer directamente el poder político cuando se organizó tardíamente como partido político, en la década de 1870, cuando el Estado ya estaba sumido en una grave crisis (que culminó con el colapso de todo el sistema en la Guerra del Pacífico). Compartía su dominación social con la aristocracia arequipeña, sin que existiera un vínculo orgánico entre ellas. Los terratenientes dominaban los espacios locales, sin tener mayor importancia política nacional, más allá de servir de soporte a la dominación de aquellas.

No surgió un proletariado. El trabajo en las haciendas costeñas modernizadas y en la extracción del guano lo realizaban los coolíes (trabajadores chinos importados, que laboraban en condiciones de semiesclavitud). Para construir el ferrocarril del sur se importaron trabajadores chilenos. Hechos que indicaban la falta de un mercado laboral, principalmente por la adscripción de los indígenas a la hacienda o a sus comunidades, en un país predominantemente rural.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> El gamonalismo no era otra cosa que el régimen de dominación local de los latifundistas sobre los campesinos indígenas. Se basaba en la explotación servil del campesinado y en la violencia contra ellos. Tenía un carácter étnico por cuanto establecía la diferencia entre gamonales y siervos como una relación entre razas (“indios” y mistis, es decir, blancos y mestizos); esto convertía a la relación social y su violencia en representaciones y prácticas racistas. Los mistis intermediaban las relaciones de los indígenas con el Estado, privatizando el poder y tergiversando las instituciones formalmente democráticas. Sobre el gamonalismo, ver Poole (1988, 1991 y 1994), Yepes (1979), Flores (1986) y Degregori (1999).

<sup>5</sup> En el debate del seminario en que se presentó este trabajo fue importante reconocer esta especificidad peruana frente a los casos de Argentina o Venezuela, por ejemplo: la construcción social del poder político sobre la base de una población indígena (andina y costeña) mayoritaria y dominada, integrada difícilmente al Estado-nación en las últimas décadas del siglo XX.

El mercado, sin en el consumo de un proletariado propiamente dicho, se reducía principalmente a la importación de los bienes de consumo industriales de las capas altas y a la adquisición de medios de vida por las plebes urbanas, abastecido localmente.

En esas condiciones, carece prácticamente de sentido conferir algún tipo de significación descentralista a cualquiera de los pocos intentos que se dieron para configurar algún modo de autonomía política, administrativa o fiscal en el ordenamiento estatal durante el siglo XIX (Zas Friz 1998). Faltaban los fundamentos para emprender ese tipo de reformas, que suponían la existencia orgánica del Estado y de su capacidad de representación democrática,<sup>6</sup> algún tipo de articulación socio económica nacional y el desarrollo de una vida cívica y ciudadana, es decir, de una sociedad civil.<sup>7</sup>

Como explica Basadre:

La Constitución peruana [...] ignoró la vida local. Partió de la capital, del Estado. Reconoció como meros subordinados al departamento y a la provincia. Para ellos no eran sino un “arbitrario tatuaje sobre la piel del país”. El Parlamento implicó así una absurda fusión de menudos intereses provincialistas y departamentalistas con altos intereses nacionales. Y la provincia vivió sólo para votar por un remoto y abstracto Parlamento, para recibir autoridades políticas y para seguir en una vida sórdida. Todo el resto de la vida del país fue, según mandaron las Constituciones, vida nacional, vida de la capital. Pero en el Perú *no había sino vida local [...] no existía la vida nacional*. La solución está, en cambio, en forjar por medio del localismo, la autoconciencia de la nación, que no existe. Se dice que en la vida local no se siente [la conciencia nacional]; pero que hay que suscitar, precisamente, *cuestiones públicas* que puedan ser sentidas por la colectividad local, con medios para organizar y hacer perdurable ese sentimiento haciéndolo más amplio. A la vida local tan débil cuantitativamente y tan sórdida cualitativamente *jamás se la ha intentado organizar políticamente* (1984, 221–222, cursivas nuestras).

Al final volveremos sobre estas importantes distinciones de Basadre. Ahora sólo queremos destacar que este texto, escrito en 1931, se refiere asimismo a

<sup>6</sup> Para mencionar sólo uno de los aspectos claves, durante el siglo XIX, los procesos electorales consistían en enfrentamientos entre las facciones armadas que se disputaban el poder de las mesas de sufragio en medio del escándalo público y la angustia de la gente. Todo el procedimiento electoral quedaba trucado (Yepes 1972 y Demélas 2003).

<sup>7</sup> Aunque en otro contexto, tomamos aquí el concepto de sociedad civil que desarrolló la filosofía política, en particular Hegel (1999 [1821]). Este concepto es más comprensivo y útil para nosotros que los que están en boga (sobre estos, ver Ackerman 2003 y Olvera 2003).

las primeras décadas del siglo XX, cuando ya se había iniciado la modernización del país, que veremos luego.

Así, pues, el Estado peruano no era un Estado-nación, que implica la existencia de la ciudadanía y de una sociedad civil. En estas condiciones, una descentralización política sólo tenía sentido si formaba parte de una reforma integral del Estado y de transformaciones sociales profundas.

Dicho de otro modo, la descentralización es una reforma política *moderna* que adquiere significado en un orden socio político de alguna manera también moderno. Desde nuestro punto de vista, se debe aplicar a la descentralización lo que Hobsbawm dice sobre la nación:

La "cuestión nacional" [...] se encuentra situada en el punto de intersección de la política, la tecnología y la transformación social. Las naciones existen no sólo en función de determinada clase de Estado territorial o de la aspiración a crearlo –en términos generales, el Estado ciudadano de la Revolución francesa–, sino también en el contexto de determinada etapa del desarrollo tecnológico y económico. [...] Por consiguiente, las naciones y los fenómenos asociados con ellas deben analizarse en términos de las condiciones y los requisitos políticos, técnicos, administrativos, económicos y de otro tipo (1991, 18).

Las modernizaciones impulsadas por el desarrollo del capitalismo crearon las condiciones necesarias para construir una sociedad y un Estado en cierto modo modernos, que sólo se plantearon seriamente la descentralización en la Constitución de 1979 y en su ulterior intento de aplicación, así como a principios del siglo XXI. Antes, en la Constitución de 1933, se definieron instancias subnacionales de nivel departamental, pero nunca se materializaron. Recién en los años sesenta del siglo pasado se crearon municipalidades elegidas democráticamente, en una breve experiencia interrumpida por el gobierno militar reformista (1968-1980); luego fueron reestablecidas con el retorno a la democracia en 1980, experiencia que no se ha interrumpido desde entonces, a pesar del régimen autoritario de Fujimori y su esquema hipercentralista (1992-2000).

#### MODERNIZACIÓN SIN DESCENTRALIZACIÓN (I)

¿En qué consistieron las modernizaciones impulsadas por el desarrollo del capitalismo en el país, decisivas para crear las condiciones reales y el horizonte del concepto de descentralización del Estado?

Muy brevemente, el capitalismo se desarrolló principalmente a través de largos y sucesivos ciclos de crecimiento de las exportaciones: el primero entre 1890 y 1930 y el segundo entre 1950 y 1975.<sup>8</sup>

A diferencia del auge exportador del siglo XIX, estos ciclos se basaron en profundas transformaciones en la estructura social del país, producidas sobre todo por la penetración del capital en la esfera de la producción, que, como se sabe, lleva a la formación del mercado interno y del proletariado, disolviendo los fundamentos del orden tradicional.<sup>9</sup> Estas transformaciones, sin embargo, estuvieron mediadas por el modo particular de interrelación entre el crecimiento de las exportaciones y el resto de la economía, en las condiciones de una sociedad periférica.

Cada ciclo exportador implicó la hegemonía del capital internacional y su articulación con el capital local, conformando un modo de organización de la economía, definido particularmente por el nivel de la tasa de retorno de las distintas ramas de la producción,<sup>10</sup> el pago de los factores y su encadenamiento con los otros sectores productivos.<sup>11</sup>

La característica de las estructuras que se crearon es que los ingresos de las exportaciones y los eslabonamientos del sector exportador con el resto de la economía no indujeron un proceso sostenible de acumulación local de capital basado en el incremento de la productividad del trabajo, la generación de niveles satisfactorios de empleo y la absorción de los sectores tradicionales de la economía. Por lo tanto, el crecimiento dependía de la disponibilidad de divisas, provenientes de las exportaciones del sector primario, para importar medios de producción y bienes salariales, lo cual, en condiciones internacionales seriamen-

<sup>8</sup> Sobre los ciclos de crecimiento basados en la exportación y su desarrollo histórico, ver Thorp y Bertram (1985).

<sup>9</sup> Sobre el desarrollo de este proceso en la primera modernización del país, ver Yepes (1979).

<sup>10</sup> La tasa de retorno es la "proporción o porcentaje del monto total de las exportaciones que retornan al país". (Thorp y Bertram 1985, 25-26) "El valor de retorno se estima sumando todos los gastos locales de un sector de exportación (incluyendo los beneficios acumulados localmente) o, también restando de las exportaciones el monto de insumos importados y los beneficios repatriados o expatriados" (Thorp y Bertram 1985, 26).

<sup>11</sup> Gonzales se refiere al patrón de crecimiento. Este "articula a los sectores que participan en los mercados de bienes y servicios de demanda final, que alcanzan productividades suficientemente altas como para competir en los mercados internos y externos, siendo excluidos los sectores que no lo logran. Simultáneamente son *integrados* [...] aquellos sectores y personas que ofrecen y demandan factores productivos, en los mercados de trabajo y de capitales. En consecuencia, hacen parte del proceso distributivo capitalista" (1994, 27-28).

te desfavorables (generalmente al final de cada ciclo exportador), producía agudas crisis de balanzas de pagos y de endeudamiento externo.<sup>12</sup>

En conjunto, esto llevó a la formación histórica de problemas estructurales que se manifiestan en una gran desigualdad en la distribución del ingreso, tasas de inversión insuficientes, heterogeneidad tecnológica (o persistencia de un sector económico tradicional, donde se destaca el atraso de la agricultura, particularmente la de la Sierra), concentración del desarrollo de la producción y de los mercados sobre todo en Lima metropolitana,<sup>13</sup> y persistencia de elevados niveles de pobreza.

Así, el desarrollo del capitalismo creó una nueva estructura económica, con unas relaciones particulares entre ésta y el capitalismo internacional, y restricciones externas e internas para el crecimiento de la economía,<sup>14</sup> configurando asimismo un nuevo sistema de clases sociales.

En la conformación de las clases sociales y en los distintos ciclos de modernización se destaca la recurrente dificultad u orientación adversa de la élite de capitalistas locales a convertirse en una burguesía que dirija y articule los cambios económicos y sociales con un sentido nacional, configurando, en vez de esto, diversos modos de asociación subordinada con el capital internacional. Por supuesto, en esta configuración de la estructura económica, los procesos de desarrollo del capitalismo se entrelazaron con otras dinámicas de cambio social, transformando la sociedad en su conjunto.

Sin pretender reconstruir el proceso histórico, revisemos los cambios más importantes (para nuestro tema) inducidos por la modernización asociada al primer ciclo de exportaciones con desarrollo capitalista.

El primer ciclo de crecimiento exportador dio inicio al desarrollo del capitalismo en el Perú con la entrada del capital al proceso productivo, al menos en

<sup>12</sup> Sobre este tema, ver Thorp y Bertram (1985) y Verdera (1997). Para el período de crecimiento iniciado en 1950, ver Gonzales (1994).

<sup>13</sup> Lima metropolitana es la ciudad de Lima más el Callao.

<sup>14</sup> “La restricción permanente al desarrollo capitalista es interna y se encuentra en los bajos rendimientos agrícolas y en la baja productividad del trabajo en las ramas que producen bienes salariales. En cambio, la restricción externa –por simplicidad, la falta de divisas– puede franquearse temporalmente, según los vaivenes de la capacidad de importación. Cuando las exportaciones aumentan de manera continua, la mayor capacidad de importar permitirá acrecentar la oferta de alimentos e insumos alimenticios –y de bienes salariales en general–, sustituyendo producción local y abaratando temporalmente el costo de manutención de la mano de obra. Cuando la restricción externa se hace presente vía las crisis de balanza de pagos, este proceso se revierte y el costo de manutención se eleva. El resultado es que el avance en asalariar a la creciente fuerza laboral retrocede y de esta forma, el porcentaje de empleo asalariado sobre el empleo total no se acrecienta” (Verdera 1997, 210–211).

algunas de las ramas de exportación y en ciertas manufacturas localizadas sobre todo en Lima. Este desarrollo fue impulsado principalmente por capitales norteamericanos y capitales locales asociados a aquellos en condición subordinada.<sup>15</sup>

Este capitalismo formó algunos espacios regionales y articuló algunos de ellos con el gamonalismo andino, configurando esta vez un espacio social incipientemente nacional en un doble sentido: primero, por la extensión del Estado en el territorio del país y, segundo, por el impacto de los procesos de desarrollo capitalista, a partir de su dominio de las ramas más importantes y dinámicas de la economía.

Se configuraron más o menos orgánicamente las instituciones estatales de administración y coacción, y se inició la expansión del Estado en todo el territorio de la República. El Estado dejó de ser una mera extensión de la oligarquía,<sup>16</sup> para representar de alguna manera intereses nacionales (Yepes 1979). En este contexto, además de la oligarquía y del proletariado, crecieron las capas medias. Sectores intelectuales hicieron nuevas lecturas del país y definieron los problemas nacionales. Finalmente, surgieron partidos políticos basados en la nueva estructura de clases que compitieron por primera vez en las elecciones nacionales 1931. Este proceso se formalizó jurídicamente en la Constitución de 1933.<sup>17</sup>

De hecho, el país fue transformado por la expansión capitalista. El sistema de clases sociales más o menos constituido y la transformación del Estado tuvieron como correlato la formación de partidos políticos con programas nacionales y de actuación nacional (o con pretensiones de actuación nacional). Una innovación importante fue el surgimiento de partidos populares: el APRA, el Partido Comunista y el Partido Socialista. El primero logró una importante adhesión de multitudes y de electorado. Otro acontecimiento

<sup>15</sup> “Así, en tanto la propiedad y el control de los principales productos de exportación de entonces –algodón, caña de azúcar, cobre, etc.– descansaba en intereses extranjeros, el control directo del Estado sería detentado por un selecto y aristocratizante grupo que propiciaría la modernización y tecnificación del país a través de la mediación política, logrando así asociar su fortuna al capital extranjero en condición subordinada” (Yepes 1972, 173).

<sup>16</sup> En un principio, durante el nuevo auge exportador, la clase dominante local se organizó políticamente en un nuevo partido civilista (el anterior, fue el de la época del guano) e instauró un régimen político dirigido por ella misma. Este régimen fue llamado la “República aristocrática” por Jorge Basadre (1968). Fue desmantelado por el gobierno de Leguía (1919–1930), basado en una alianza con el capital norteamericano y con las capas medias ascendentes, que reunían también contingentes provincianos.

<sup>17</sup> Sobre este período histórico, ver Yepes (1972, 1979 y 1992), Basadre (1968), Thorp y Bertram (1985), Flores (1994).



importante, al final del período, fue el intento de la oligarquía de entrar en el juego electoral, con la candidatura de un caudillo militar.

La nueva situación social y política se manifestó en las elecciones de 1931 (para elegir presidente y un Congreso Constituyente). ¿Quiénes votaron? ¿Cómo eran reconocidos por el sistema político? ¿Qué clase de fuerzas sociales se configuraron? ¿Se ejercía efectivamente el derecho al voto?

La población electoral inscrita en toda la República fue de 392.363. De ella eran mestizos 234.546; indígenas 97.940; blancos 56.135 y negros 3.736. Tenían sólo educación elemental 124.195; primaria 214.242; media 41.961; comercial 899; y superior 11.066. Es decir, predominaron los mestizos y los que sólo habían llegado a la escuela primaria. Quedaron [...] fuera de los comicios las mayorías indígenas analfabetas. De allí que en el departamento del Cuzco aparecieran sólo 13.992 inscritos; en Puno 10.341 y en Apurímac 6.588 con mayorías mestizas en ese total (Basadre 1968, Tomo XIV, 168).

Además, en aquellas elecciones, dejó de sufragar el 17% de los electores (Basadre 1968, Tomo XIV, 168). A esto hay que añadir que no votaban las mujeres (Zas Friz 1998).

Así, pues, se clasificaba al electorado en razas, si bien no implicaban procesos formales de exclusión. Esta se producía en función del nivel educativo, marginando a los analfabetos. Pero, en la práctica, se trataba de una exclusión étnica. Por lo tanto, en las jerarquías sociales, las clases sociales se entretrejan con las diferencias étnicas, minando profundamente la conformación de una comunidad de ciudadanos.<sup>18</sup>

Además, este hecho tenía efectos sobre la configuración de los espacios sociales: los departamentos mayoritariamente indígenas sufrían una grave disminución de sus electores. Estos departamentos fueron clasificados como “la mancha india”, aun en buena parte del siglo XX. Así, la diferenciación de los espacios por el desarrollo del capitalismo se entrelazaba con su diferenciación étnica.

En los resultados electorales, hubo también una importante diferenciación regional: los sectores urbanos (Lima, en primer lugar) y algunos de los departamentos más incorporados al desarrollo del capitalismo dieron su voto mayoritario al partido aprista (que, como se sabe, tenía un discurso antioligárquico y antiimperialista). También participó un partido descentralista, que pudo llevar sus propuestas al Congreso Constituyente.

<sup>18</sup> La configuración de las razas es una construcción social; particularmente en el Perú, esto significa que la distinción social de las personas por su fenotipo es arbitraria en un sentido importante, pues depende de su ubicación en las jerarquía social.

Por su parte, los procedimientos electorales tuvieron esta vez las características formales de un sistema electoral moderno, si bien no se puede sostener que se aplicaran cabalmente. Con todo, no se repitió la pugna armada entre facciosos. Además:

En 1931 no se presentó en el Perú el espectáculo antes eventual de un candidato de las fuerzas oficiales conservadoras apoyado por la maquinaria del Estado, las fuerzas económicamente más poderosas y buena parte de los elementos culturales mejor colocados, contra el candidato que, por sentimiento romántico o avideces mesocráticas o actitudes demagógicas, encarnara el anhelo popular (Basadre 1968, Tomo XIV, 126).

En suma, se había configurado una nueva situación histórica tanto desde el punto de vista de la misma institucionalidad del proceso electoral como desde la perspectiva de la naturaleza de los partidos políticos y las fuerzas sociales que intervenían. Al mismo tiempo, continuaba la exclusión de los indígenas analfabetos, que formaban las mayorías nacionales. Sin que esto haya implicado la configuración de un Estado democrático (el proceso fue interrumpido por la guerra civil de 1932–1933 y por un nuevo militarismo), se iniciaba el desarrollo de un nuevo tipo de conflictos sociales y se abría la pugna por su formalización política democrática.

En este contexto, se elaboró y promulgó la Constitución de 1933 que estaría vigente hasta 1979. ¿Tuvo espacio la descentralización política al culminar esta primera modernización del país?

La Constitución de 1933 y la ley complementaria que desarrolló sus normas en este campo (Ley N° 7809) establecieron una instancia departamental relativamente descentralizada: los consejos departamentales. Sin embargo, ni los artículos constitucionales ni la ley mencionada se aplicaron, y los consejos departamentales quedaron en el papel.

Los consejos departamentales se constituirían en todas las capitales de departamento (y en dos circunscripciones equivalentes: una “provincia litoral” y otra “constitucional”). Eran elegidos por sufragio directo y secreto, con representación proporcional de las minorías. A su vez, los consejos elegían de entre sus miembros a un Presidente, su órgano ejecutivo. Los consejos tenían funciones deliberativas, de control y aun ejecutivas.

Las materias de competencia de los consejos departamentales eran muy amplias, pero no les fue reconocida ninguna facultad normativa. Tuvieron, sin embargo, potestad tributaria.

La Carta Política de 1933 no introdujo ninguna referencia con relación a la naturaleza de los consejos departamentales y sólo reconoció que tenían

autonomía administrativa y económica. Sin embargo, con la introducción del sufragio directo para la elección de los consejos departamentales, se les reconoció un carácter político. A pesar de ello, la Ley No. 7809 definió a estos consejos restrictivamente como “cuerpos netamente administrativos y [que] no podrán tomar acuerdo de carácter político” (Zas Friz 1998, 166).

En términos políticos, cabe pensar que la aprobación de un marco normativo que creaba instancias intermedias (ambiguas y relativamente descentralizadas) expresó el surgimiento de posiciones y fuerzas políticas descentralistas en el espacio político nacional. Pero no sólo éstas no eran tan influyentes sino que la aprobación final de las normas se efectuó en un ambiente político adverso, una vez mutilado el Congreso Constituyente,<sup>19</sup> y en tránsito acelerado hacia un gobierno autoritario.

Por otro lado, habría que desechar teóricamente la viabilidad democrática de las elecciones y el funcionamiento de los consejos departamentales, una vez que sabemos que amplios sectores del país estaban bajo dominio del gamonalismo y las mayorías indígenas estaban excluidas del sufragio, tema en el que insistió Mariátegui (1968).

Por último, las posibilidades de una conformación efectiva de un régimen político democrático estaban minadas por la incapacidad de las clases dominantes para establecer su hegemonía política por su oposición a cualquier política de construcción nacional y al surgimiento de partidos políticos antioligárquicos que pusieran en jaque su dominación. Así, entre las constituciones de 1933 y de 1979, los regímenes democráticos fueron excepcionales.

Para concluir esta sección, conviene señalar que las relaciones entre modernización política y social, por un lado, y descentralización política, por el otro, tienen que estar en el centro de todo análisis serio de un proceso de descentralización. No sólo la modernización, sino su carácter peculiar, es decir, cómo configura los espacios regionales y si avanza o no en la conformación de una comunidad de ciudadanos.

Como veremos a continuación, las transformaciones de la sociedad peruana que se vivieron en las décadas siguientes ocurrieron en estos *aspectos sustantivos*, aunque sea solo en términos relativos. Se crearon así *otras condiciones* para los nuevos intentos de descentralización.

<sup>19</sup> En el ambiente de persecución política, el Congreso fue allanado y hostigado. El gobierno expatrió a veintitrés parlamentarios, todos apristas, excepto un descentralista (Basadre 1968, Tomo XIV, 195).

MODERNIZACIÓN SIN DESCENTRALIZACIÓN (II)

El primer proceso de modernización concluyó abruptamente con el derrumbe del ciclo exportador durante el inicio de la Gran Depresión y en medio de una grave crisis política (1930-1933), que dio inicio a nuevo militarismo. Después de un período de mayor margen de autonomía para la iniciativa de la élite empresarial, se inició un nuevo ciclo caracterizado por el auge de las exportaciones de materias primas, con un creciente control del capital internacional. En su primera etapa, este crecimiento tuvo lugar bajo un esquema de liberalismo extremo (1948-1968), mientras que en su segunda etapa se desarrolló con las políticas del reformismo nacionalista del gobierno militar de Velasco (1968-1975).

Esta nueva etapa de crecimiento económico se entrelazó con otras dinámicas sociales y produjo una modernización más compleja que resultó en una mayor integración nacional y el desenlace de importantes procesos de democratización de la sociedad y la política peruanas. Aquí sólo podemos delinear las vertientes de la modernización que tuvieron un significado particular en la creación de nuevas condiciones para el nuevo impulso de la descentralización.

Un componente muy importante del nuevo ciclo de expansión económica fue el desarrollo de una industrialización moderada desde comienzos de los sesenta, en sus inicios basada en un esquema “ortodoxo” de liberalización de la economía, en el predominio del capital transnacional y en la promoción del Estado. Esta industrialización, sin embargo, no consiguió crear una nueva estructura de eslabonamientos internos y tuvo una fuerte dependencia de la importación de medios de producción y bienes salariales, y, por tanto, de las divisas que aportaba el sector primario exportador (Gonzales de Olarte 1994 y 2000, Thorp y Bertram 1985).<sup>20</sup>

El modelo pasó a ser primario exportador y semi-industrial dependiente (Gonzales de Olarte 1994, 2000), cambiando paulatinamente la estructura productiva del país, reduciéndose la participación de la agricultura en el PIB, a la vez que se incrementaba la de la manufactura y la pesca. “Mientras la estructura productiva cambió sus factores dinámicos hacia la minería, pesca e industria, el empleo se trasladó a las ciudades, especialmente al sector servicios” (Gonzales de Olarte 1994, 30).

Pero estos cambios en la estructura económica se entrelazaron con uno de los procesos más importantes que incidió en la transformación social del

<sup>20</sup> Para Gonzales: “El error de la política industrial desde su inicio [...] fue plantear un crecimiento industrial solamente dirigido a satisfacer la demanda interna, en consecuencia poco competitivo y escasamente generador de divisas” (1994, 29).

país: el extraordinario crecimiento demográfico que, entre 1940 y 1981, elevó la población del país de 6 millones de habitantes a más de 17 millones. Este crecimiento fue producto de la política de salud de los años veinte y treinta del siglo pasado.

Este crecimiento demográfico fue paralelo a un cambio en la distribución espacial de la población, producido por las emigraciones campesinas ocasionadas por el modelo de desarrollo. Este cambio hizo que el país llegara a ser, a partir de los años sesenta y setenta, principalmente urbano y costeño, en vez de rural y serrano. La población urbana pasó del 36,1% de la población total en 1940 al 65,1% en 1981. La población de la Sierra pasó del 64,6% en 1940 al 41,3% en 1981; la tendencia continuó, y en 1993 se redujo al 35,5%. Asimismo, la población se concentró de manera hipertrofiada en Lima metropolitana (Gonzales de Olarte 1994).

Lima metropolitana concentraba el 28% de la población del país en 1972 y el 52,3% del PIB, siendo el centro de la producción industrial y de los servicios modernos. Mientras que la Costa se integró con cierta ventaja al desarrollo capitalista, la Sierra (con excepción de algunos espacios y sectores productivos) quedó marginada como un espacio de economía tradicional y, por tanto, muy poco integrada a la dinámica del crecimiento. Se configuró así el sistema centro-periferia (Gonzales de Olarte 2000), cuyas determinaciones actuales veremos después.

La urbanización del país significó el desarraigo de millones de campesinos de su adscripción inmediata a la tierra y a sus sistemas culturales tradicionales, quienes vivían así uno de los momentos del proceso de modernización, incompleto, sin embargo, porque el siguiente momento, su incorporación a las redes modernas de producción e intercambio, no se cumplió o se cumplió parcialmente, pues suponía un desarrollo más vigoroso de la industrialización que, como hemos visto, no se logró.

No obstante, el crecimiento del sector informal y de los populosos barrios periféricos de las grandes ciudades dio lugar a la formación de nuevos actores y demandas sociales: desde organizaciones y redes populares de supervivencia (como los Comedores Populares y los Vasos de Leche) hasta la constitución de municipalidades distritales, no pocas de las cuales promovieron importantes experiencias de construcción de una incipiente ciudadanía y de protagonismo popular (sobre todo durante los años ochenta, una vez se reinstauró la elección popular de los gobiernos municipales).

Esta urbanización contribuyó a una mayor integración nacional, si la entendemos como expansión de la ciudadanía y desarrollo de la institucionalidad del Estado-nación. También porque muchos contingentes de inmigrantes

campesinos reinventaron sus redes tradicionales, para que les sirvieran de soporte en los procesos migratorios y para ayudar al progreso de sus pueblos rurales y comunidades. El desarraigo fue, por tanto, decisivo pero relativo, dando origen a lo que se dio en llamar cultura chola (que, desde la perspectiva del desarraigo, se debe considerar como un vehículo de modernización). Según un autor:

Para evitar sesgos podríamos usar términos descriptivos [en vez de raciales, como chola] y hablar de la(s) cultura(s) de las poblaciones de origen quechua y aymara que se desarrolla(n) principalmente en las ciudades e influye(n) cada vez más en los quechuas y aymaras que habitan en el campo (Degregori 1999, 166).<sup>21</sup>

Por otro lado, la nueva distribución de la población y la organización socioeconómica del espacio llevaron a la pérdida de importancia de la Sierra, especialmente de sus espacios sociales rurales, que quedaron profundamente marginados del modelo de crecimiento económico. El proceso de cambio social fue, por tanto, contradictorio, pues integraba parcialmente al mismo tiempo que marginaba.<sup>22</sup>

Para la configuración de las clases sociales, esta modernización implicó la formación de un proletariado más numeroso y orgánico, la expansión de las capas medias y de los sectores populares urbanos (principalmente por la emigración), así como la formación de una nueva agencia campesina. Así, en los años sesenta y setenta cambió drásticamente el balance de fuerzas sociales, lo que llevó al derrumbe del régimen político que dominó en el país durante las décadas de modernización y creó, al mismo tiempo, otras condiciones para la descentralización.

En efecto, durante buena parte de este período la modernización tuvo lugar en un contexto particularmente autoritario y centralista: el llamado Estado oligárquico (1933-1968). Este fue el régimen político de la dominación de la elite económica peruana asociada al capital internacional, que se basó en el poder coactivo del Estado y del gamonalismo, en la exclusión política de las fuerzas antioligárquicas y en la negación efectiva, no necesariamente formal, de la

<sup>21</sup> El quechua y el aymara son las lenguas indígenas mayoritarias del país. Según el censo de 1993, la población de 5 años cuya lengua materna es el quechua es de algo más de 3 millones, mientras que la de lengua aymara es de poco más de 400 mil. Esta población se localiza principalmente en la Sierra central y sur, aunque también es importante en algunas grandes ciudades, como producto de las inmigraciones campesinas (Chirinos 2001). Es de entender que la cita se refiere al idioma como indicador de alteridad cultural.

<sup>22</sup> La modernización truncada de importantes espacios sociales serranos fue una de las condiciones que favorecieron el surgimiento de la violencia política en los años ochenta (CVR 2003a y 2003b).

ciudadanía de los sectores populares.<sup>23</sup> Las excepciones fueron el breve lapso de movilización política y apertura democrática del gobierno de Bustamante (1945-1948), y, en cierto modo, el primer gobierno de Belaúnde (1963-1968), de tintes reformistas.

Pero, por ello mismo, fue también un régimen que vació de sentido político a la vida local y regional, al privar de ciudadanía a los amplios sectores campesinos, marginar de la agenda pública a los intereses populares y trucar la representación política de los intereses locales, asegurando la elección parlamentaria de los mandones respectivos. En el marco de este régimen, era explicable que no se realizaran las reformas descentralizadoras parciales definidas por la Constitución de 1933, que ya comentamos.

Sin embargo, en los años sesenta, la élites económicas del país experimentaron un declive económico, reflejado en la disminución de sus inversiones y en la pérdida de posiciones ante el capital extranjero, y las empresas foráneas sufrieron un vertiginoso desprestigio en el espacio público nacional (hasta donde éste podía ser nacional) a partir de distintos escándalos generados por su poder fáctico sobre el Estado.

Coincidentemente, el desarrollo de la agencia campesina no solo impulsó la emigración (una acción estratégica de las familias y comunidades campesinas), sino que se expresó en otros eventos que contribuyeron de manera decisiva al colapso del gamonalismo: las tomas de tierras desarrolladas entre finales de los cincuenta y la primera mitad de los sesenta (Degregori 1993 y 1999). La misma exigencia campesina de escuelas y servicios públicos promovió la conformación de sindicatos y federaciones (Cotler 1976, Cotler y Portocarrero 1976).

El gobierno militar nacionalista (1968) y su reforma agraria (iniciada en 1969) reflejaban el nuevo cuadro de fuerzas sociales del país, con el desarrollo de un sentido nacional en la visión corporativa de organismos del Estado (particularmente de sectores de las Fuerzas Armadas) y la formación de un consenso nacionalista y antioligárquico en el espacio público del país. Aunque mantuvo el modelo de crecimiento económico -que entró en crisis a mediados de los setenta-, el gobierno militar desmanteló el régimen de dominación oligárquica y terminó de disolver el gamonalismo, no sin el impulso desde debajo de nuevas oleadas de tomas de tierras, alentadas principalmente por la Confederación Campesina del Perú.

<sup>23</sup> No sólo porque se excluía a los analfabetos del sufragio, sino también por la muy débil incorporación de los amplios sectores inmigrantes al sistema formal de trabajo y de intercambio, lo que implicaba una situación de precariedad social que menoscababa sus avances parciales en la conversión en ciudadanos.

Lo que no existió fue un consenso nacional por la regionalización del país. Al final del período del Estado oligárquico, no actuaron movimientos regionalistas, es decir, movimientos regionales que reivindicaran alguna forma de autonomía política subnacional.<sup>24</sup> Tampoco surgieron en la importante crisis social y política de la segunda mitad de los setenta, en el marco de la crisis del modelo de crecimiento económico y del auge del movimiento popular que tuvo su cima en los paros nacionales que llevaron al gobierno militar de Morales Bermúdez a convocar la Asamblea Constituyente de 1978. La novedad de la importancia electoral de los pequeños partidos de la izquierda socialista en esta Asamblea –que, en conjunto, ganaron cerca de un tercio de la representación– tampoco trajo consigo una reivindicación regionalista.

La carta política de la Asamblea, la Constitución de 1979, definió un sistema político democrático que tenía al menos dos innovaciones fundamentales: primero, dio el voto a los analfabetos (por tanto, también a las poblaciones campesinas indígenas);<sup>25</sup> segundo, diseñó una estructura descentralizada del Estado y delineó el proceso para implementarla.

Por lo tanto, en un sentido importante, la Constitución de 1979 formalizó políticamente los procesos de democratización social y la relativa integración nacional impulsada por las modernizaciones anteriores. Desde el punto de vista del ordenamiento jurídico político y de la formación de un espacio social *nacional*, las tareas para la formación de una comunidad de ciudadanos parecían haberse concretado en gran parte. Sin embargo, ambos aspectos tuvieron límites importantes, cuya naturaleza y significado iremos identificando en nuestro análisis.

¿En qué consistió la reforma de descentralización política producida por la Constitución de 1979? En principio, el diseño constitucional distinguió entre los niveles regional y municipal de gobierno, introduciendo por primera vez al primero.<sup>26</sup>

Las regiones fueron concebidas como territorios o áreas contiguas e integradas por su economía, administración, cultura e historia, y serían gobernadas por un nivel descentralizado de gobierno (regional). La conformación de

<sup>24</sup> La conformación y la acción de “frentes de defensa” de los intereses de tal o cual lugar no significaba la existencia de una reivindicación autonómica, era una mera articulación territorial de las protestas y demandas.

<sup>25</sup> También extendió este derecho a los jóvenes mayores de 18 años.

<sup>26</sup> En el tratamiento de los aspectos jurídicos, nos basamos en Zas (1998, 2004). Además, nuestro análisis se centra en el tema regional, por su importancia particular desde el punto de vista de la organización territorial de la sociedad y del Estado, que articula las cuestiones del desarrollo social y de la formación de una comunidad de ciudadanos.



cada una de ellas se realizaría por medio de la respectiva ley orgánica, según el Plan Nacional de Regionalización, también aprobado por una ley. La iniciativa para crear las regiones era potestad del Poder Ejecutivo (gobierno central) y de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo (órganos desconcentrados del Poder Ejecutivo).

Los órganos del gobierno regional eran la Asamblea Regional, el Consejo Regional y el Presidente del Consejo.

La Asamblea Regional estaba integrada por tres clases de miembros: un sector elegido por sufragio universal, los alcaldes de las provincias comprendidas en la región y los delegados de las instituciones representativas de las actividades económicas, culturales y sociales (lo que serían las instituciones de la “sociedad civil” en el lenguaje en boga). Los miembros directamente elegidos no podían ser más del 40% del total. La legislación posterior determinó que los delegados de las instituciones no podrían representar más del 30% de los miembros de la Asamblea.

El Presidente y el Consejo Regional eran designados por la Asamblea Regional. La composición de este último era propuesta por el Presidente.

Las competencias y la potestad legislativa del gobierno regional eran delegadas por el gobierno central (Poder Ejecutivo y Legislativo nacionales).<sup>27</sup> Además, las normas aprobadas por la Asamblea Regional debían ser promulgadas por el Poder Ejecutivo, que las podía vetar. Si bien disponía de autonomía administrativa y reglamentaria, la potestad tributaria era derivada.<sup>28</sup>

La Constitución no establecía la intervención del Tribunal de Garantías Constitucionales para resolver los eventuales conflictos entre el gobierno regional y el poder central. Tampoco establecía un Estatuto de Autonomía o Regional para la creación de las regiones, que definiera el ordenamiento jurídico específico de cada una, según sus peculiaridades y la voluntad popular.

Por su parte, el proceso de implementación de la regionalización que estableció la Constitución y siguieron en la práctica los gobiernos democráticos siguientes (el segundo gobierno de Belaúnde y el de García, entre 1980 y 1990) fue problemático, y continuó con un proceso de transferencia apresurado y finalmente trunco.

<sup>27</sup> “Todo el régimen de competencias regionales era derivado y, por lo tanto, la única modalidad prevista para que las regiones pudieran ejercer competencias fue la delegación” (Zas 2004, 34),

<sup>28</sup> Además de los tributos establecidos por delegación, los demás ingresos provendrían de la parte correspondiente del Fondo de Compensación Regional y del canon (participación en la renta o impuestos directos por la explotación de los recursos naturales de la región).

El proceso de creación de regiones incluyó la definición del Plan Nacional de Regionalización, el Plan Nacional de Desarrollo, la ley de Bases de la Descentralización, las leyes orgánicas de la creación de las regiones, la ley de elecciones regionales, entre otras normas jurídicas. Este proceso no sólo no cumplió los plazos constitucionales ni (en parte) el procedimiento constitucional establecido, sino que quedó inconcluso, pues no se terminó de configurar la división del país en regiones ni se completó su creación (faltó definir la situación de Lima metropolitana).

Las once regiones creadas iniciaron sus gobiernos en 1990 (unas antes y otras después), justamente cuando terminaba el mandato del gobierno de Alan García. El proceso de transferencia se hizo de modo apresurado en los últimos meses de este gobierno. En abril de 1992, Fujimori y la cúpula militar dieron su golpe de Estado y pusieron fin a todo el proceso, eliminando todo lo ejecutado.

En balance, la concepción y el diseño constitucional de las entidades regionales de gobierno eran muy limitados en cuanto a su autonomía política y económica (ésta es evidentemente una condición de la anterior), sin conferirles tampoco legitimidad al restringir su origen en el voto popular. Por esto y por la falta de un estatuto de constitución, no se formó a las regiones como comunidades políticas subnacionales.

La definición de los territorios regionales (las regiones) se hizo a partir de los criterios de planificación centralizada vigentes en ese entonces. Sin duda, las décadas de modernización centralista y la herencia del Estado oligárquico (acentuada por los años del gobierno militar, socialmente reformista, pero políticamente autoritario) actuaron en contra de la conformación previa de comunidades dotadas de identidad política y cultural, basadas en algún tipo de integración socioeconómica. En la mayor parte de los casos tampoco existían elites regionales.<sup>29</sup>

Por lo demás, reflejando importantes problemas estructurales,

<sup>29</sup> La ausencia de importantes fracciones regionales de la burguesía (salvo quizá en Arequipa) no es de extrañar en una sociedad que no se pudo industrializar de manera significativa, y cuyas élites empresariales estaban subordinadas al capital internacional. Por otro lado, la reforma agraria disolvió algunos proyectos sociales y económicos territoriales de sectores terratenientes más modernos (en la Costa norte), los que, como hemos visto, carecían de legitimidad social para liderar la conformación de comunidades políticas regionales. El autor conoce el caso de Piura, donde la élite vinculada a una fracción terrateniente elaboraba un proyecto de irrigación importante para la organización del territorio, y además adelantaba un proyecto educativo para sus cuadros e hijos.

en Perú no hay una gran tradición de autogobierno político. La hay más a nivel social, en comunidades campesinas, asociaciones barriales, sindicatos, organizaciones femeninas, pero no en el plano político. La tradición de gobierno municipal contemporánea se remonta apenas a 1980 (Degregori 2000b, 56).

Si bien es cierto que algunas regiones existentes podrían aproximarse en cierto modo al concepto antes señalado (como las de los departamentos de Arequipa y Piura), la Asamblea Constituyente, los gobiernos democráticos que la siguieron y la clase política de entonces (con las excepciones de siempre) carecieron de la visión política necesaria para emprender una regionalización genuina basada en la comprensión de que las regiones tendrían que ser, sobre todo en aquellas condiciones históricas, una invención política.<sup>30</sup>

Este reconocimiento suponía la conciencia de que el proceso debía de ser de largo aliento y construido trabajosamente, lo que suponía asimismo la necesidad de un vigoroso pacto nacional. Esta constatación significa también que una regionalización debía ser radical<sup>31</sup> en sus objetivos descentralizados y en su comprensión de las autonomías territoriales de gobierno, encaminada a conformar verdaderas comunidades políticas regionales, con el diseño y los instrumentos de gobiernos necesarios para constituirse y desarrollarse como tales. Sin embargo, al mismo tiempo, implica una mayor responsabilidad y sentido estratégico en la implementación del proceso, aceptando las limitaciones reales y el necesario cumplimiento de diversas etapas, los distintos tiempos y ritmos requeridos.

Pero la reforma de la descentralización impulsada por la Constitución de 1979 no cumplió ninguna de estas condiciones. No hubo vigor político regionalista ni sentido estratégico ni responsabilidad. Tampoco hubo un pacto nacional ni consistencia política en las bases del proceso.

Atendiendo a los hechos más puntuales, cerca de un tercio de los miembros de la Asamblea Constituyente no aprobó formalmente la carta constitucional; el proceso de aprobación de las normas al interior careció de liderazgo efectivo en esta Asamblea; además, no participó Acción Popular, el partido ganador de las primeras elecciones generales realizadas bajo la nueva Constitución (sobre los primeros aspectos, ver Zas Friz 2004).

<sup>30</sup> “Las naciones, sobre la base de determinadas condiciones históricas, son en gran parte también una invención política, en cuya realización es fundamental y decisivo el papel del Estado” (Hobsbawm 2000).

<sup>31</sup> En su sentido literal: “perteneciente o relativo a la raíz” (*Diccionario de la Lengua Española*).

Más a fondo, la descentralización llegó una vez más al final de un proceso de modernización, justo en su período de crisis terminal. En los ochenta, el mundo vivía la crisis que incubaba las grandes transformaciones de la modernidad reciente, triunfaba la teología neoliberal y se derrumbaba el socialismo real (Hobsbawm 1998), y América Latina vivía su década perdida. El modelo de crecimiento económico peruano colapsaba en medio de una grave crisis fiscal y monetaria, reflejada en una pavorosa hiperinflación,<sup>32</sup> que junto con la violencia política habían deteriorado profundamente la seguridad ciudadana (eliminándola en extensas regiones). En la década de los ochenta se produjeron la mayor parte de las cerca de 70 mil víctimas fatales estimadas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación;<sup>33</sup> muchos alcaldes y otros representantes y funcionarios eran asesinados mientras aumentaban las jurisdicciones en estado de emergencia. Las condiciones básicas de una democracia -las libertades personales y políticas- habían desaparecido en no pocos departamentos y estaban seriamente afectadas en el conjunto del país.

La joven democracia peruana de la Constitución de 1979 no pudo consolidarse y encontrar respuestas a los desafíos, adaptándose (desde sus objetivos propios) a las nuevas condiciones del capitalismo mundial y resolviendo el terrible problema de la violencia. Por el contrario, se agravaron los problemas de los cimientos del régimen democrático:

El final del gobierno de Alan García (1985–1990) coincidió con una crisis ya no sólo económica sino de representatividad política, incomunicación cultural y autoridad moral. Esta crisis arrastró consigo no sólo a actores ligados al modelo populista, como los sindicatos, sino que erosionó el conjunto de sujetos sociales que se habían ido perfilando en las décadas previas. Una de las consecuencias centrales de la crisis fue el desgaste de los partidos políticos, incapaces de sintonizar con las aspiraciones ciudadanas y/o encontrar formas de articulación con actores sociales también en crisis (Degregori 2000b, 30).

Lo cierto es que cuando el *outsider* Fujimori dio el golpe del 5 de abril de 1992, fue respaldado por más del 70% de la opinión pública, según las encuestas. El régimen político democrático, los líderes y partidos políticos tradicionales, y la descentralización no fueron defendidos prácticamente por ninguna fuerza social efectiva.

<sup>32</sup> “Desde septiembre de 1988 el Perú experimentaba una brutal hiperinflación. La presión tributaria había descendido a menos del 4% del PIB; el desempleo y subempleo afectaban a más del 70% de la PEA, la infraestructura colapsaba” (Degregori 2000b, 28).

<sup>33</sup> Precisamente, los picos más altos del número de víctimas fatales de la violencia política se produjeron hasta 1992, año en que se interrumpió la descentralización (CVR 2003b). Así, el proceso de descentralización tuvo un desarrollo simultáneo con la violencia política, iniciada por Sendero Luminoso en 1980.

Así, mientras se aplicaba la reforma de descentralización según lo establecido por la Constitución de 1979, la democracia peruana atravesaba una profunda crisis que no pudo superar. Por lo tanto, cualquiera que sea el juicio que se tenga sobre la reforma de descentralización (cuya aplicación fue, además inconclusa e incipiente), lo que finalmente pasa a primer plano es la erosión de las condiciones para su realización efectiva, en cuanto modo específico de construcción de la institucionalidad democrática del Estado.

En lo que se refiere a las municipalidades, en una muy breve revisión, la Constitución de 1979 y la Ley Orgánica de Municipalidades de 1984<sup>34</sup> las reconoció como órganos de gobiernos locales, elegidos por voto directo, con autonomía política, administrativa y económica (con potestad tributaria en su ámbito de gobierno). El gobierno local estaba conformado por el concejo municipal (integrado por el alcalde y los regidores, todos democráticamente elegidos). El alcalde era el órgano ejecutivo del concejo, mientras que éste tenía funciones normativas, administrativas y fiscalizadoras. Las municipalidades se establecían en las provincias, distritos y centros poblados menores; estas últimas, con determinados requisitos, se conformaban en los pueblos, centros poblados, caseríos, comunidades campesinas y comunidades nativas.<sup>35</sup> Las formas de participación vecinal eran relativamente limitadas, pero hicieron posibles algunos desarrollos importantes por la iniciativa de la Municipalidad de Lima.

Al contrario de los gobiernos regionales, desde la instauración del régimen democrático de la Constitución de 1979, las municipalidades han estado vigentes y conservado su carácter de gobiernos democráticamente elegidos, a pesar de los problemas que enfrentaron durante el régimen autoritario.

#### LA DESCENTRALIZACIÓN RECIENTE

A finales del 2000, cayó la dictadura de Fujimori y Montesinos. El gobierno de transición, presidido por Valentín Paniagua, inició la restauración del régimen democrático. Realizados los comicios nacionales en 2001, el nuevo gobierno democrático convocó a elecciones de gobiernos regionales y municipales para noviembre de 2002. Al empezar a definirse, en ese último año, el marco jurídico de la reforma del Estado correspondiente, se dio inicio a un nuevo proceso de descentralización política.

<sup>34</sup> Ley No. 23853, que actuó las normas constitucionales.

<sup>35</sup> Las comunidades nativas son las unidades organizacionales mediante las cuales el derecho peruano formaliza jurídicamente a las poblacionales de los pueblos indígenas amazónicos.

¿En qué condiciones se inició ese proceso? ¿Cómo se explica su legitimidad, después de haber sido descalificada y desmantelada la experiencia de regionalización anterior? ¿Cuáles son la naturaleza y los alcances de la nueva reforma?

Las reformas de ajuste estructural de la economía (implementadas a partir de 1990)<sup>36</sup> establecieron un nuevo modelo de crecimiento económico y, con ello, otras condiciones para un nuevo proceso de modernización. En la práctica, se busca crear las condiciones para una inserción competitiva del país en el mercado mundial y un nuevo auge exportador, a partir del cual, se reestructure el conjunto de la economía (articulando a los diferentes sectores), e intentando hacer efectiva la hipótesis del goteo, es decir, que la distribución de los ingresos también incluya a “los de abajo”. Al mismo tiempo, mientras esto no se concreta, las políticas de lucha contra la pobreza deben al menos atenuar el impacto del ajuste entre los más desfavorecidos, si no potenciar sus capacidades para que se integren al esperado desarrollo. Sin embargo, a pesar de los distintos momentos de crecimiento económico, en términos estructurales:

Todo parece indicar que [el ajuste liberal] reforzará el patrón de crecimiento primario exportador y que la economía seguirá entrampada por las restricciones interna (baja productividad) y externa (falta de divisas)” (Verdera 1997, 190).

Sin entrar a discutir esta hipótesis, nos interesa señalar que, hasta donde hoy podemos observar, el modelo de crecimiento reproduce las condiciones estructurales de desigualdad social,<sup>37</sup> de bajos índices de empleo<sup>38</sup> y de fragmentación de la sociedad entre un sector globalizado y otro atrasado, con algunos sectores más o menos articulados al primero.

La población en situación de pobreza pasó del 41,6% en 1986 al 54,1% en 2000. En 1991, cuando se empezaban a ejecutar las reformas del ajuste, esta

<sup>36</sup> “En términos operativos, el PAEN [programa de ajuste estructural neoliberal] consta de un programa de estabilización y un conjunto de reformas (liberalización, desregulación, privatización, descentralización) que buscan corregir por acción del mercado los precios relativos, recuperar los equilibrios macroeconómicos y generar incentivos para impulsar la iniciativa privada” (Gonzales 2000, 23).

<sup>37</sup> “El modelo en marcha, junto con el debilitamiento de la generación de empleo asalariado, no ha abonado en un comportamiento más progresivo de la distribución del ingreso. Por el contrario, habría acentuado las diferencias salariales en beneficio de la economía de Lima, que retiene actividades como los servicios no transables demandantes de trabajo muy calificado. Esto ha devenido en un aumento de la desigualdad del país, explicado por el comportamiento de Lima. Junto con esta situación, se aprecia una caída sin precedentes del ingreso agropecuario” (Gameró 2001, 22).

<sup>38</sup> “Los mercados de trabajo, en el año 2000, sólo permitían contratar el 44,6% de la fuerza laboral, esta cifra incluía también a las empleadas del hogar. El porcentaje más elevado lo tenía Lima Metropolitana, donde el 60% era patrono, obrero o empleado, a diferencia del área rural cuyo porcentaje llegaba apenas al 24,3%” (PNUD 2002, 26).

tasa era del 55,3%. Las regiones con mayores índices de pobreza y pobreza extrema son las rurales (PNUD 2002, 18). Un informe reciente (Aguilar 2004), en un momento de crecimiento de la economía de varios años, constata una leve mejoría de diversos indicadores, aunque sin atisbos de cambios estructurales.

Las condiciones estructurales de la modernización del país, reproducidas y redefinidas por el actual modelo de crecimiento, se concretan también en la organización del espacio, teorizada por Gonzales de Olarte (2000) en su propuesta del modelo centro-periferia, al que ya hicimos referencia. Considerando el desarrollo de los mercados, este autor distingue una región central (Lima y Callao) y diversas regiones (del resto del país), periféricas y desigualmente desarrolladas. En la región central se han formado los mercados de capitales y financieros, de bienes y servicios, y de trabajo. En las “regiones descentralizadas de la costa”, que incluyen corredores económicos hacia el interior, sólo se han formado mercados de trabajo y de bienes. Los “espacios mercantiles”, principalmente las regiones de la Sierra, sólo comprenden mercados de bienes y mercados de trabajo (débiles), “con un gran componente de economías de autosubsistencia, donde se concentra la pobreza rural”. Finalmente, las “regiones de colonización” de la Amazonia, con mercados de trabajo y bienes, menor población y participación en el PIB (ibíd., 17).<sup>39</sup>

Al final de la década de los noventa, el modelo de crecimiento había acentuado las asimetrías regionales y el centralismo económico, generando determinaciones específicas en el sistema centro-periferia. De esta manera,

*el centro* sigue siendo industrial y de servicios, con economías de escala y rendimientos crecientes; no depende de sus propias exportaciones sino de las exportaciones de una periferia alejada y minera [...]. La novedad es que el centro se está fortaleciendo, gracias al incremento de los servicios o sectores no transables, sin industrializarse más e independizándose de la periferia en diferentes grados, debido a la mayor disponibilidad de divisas provenientes del incremento de las exportaciones y del ingreso de capitales extranjeros. En cambio, *la periferia* tiene menor dinamismo relativo debido a que la gran minería exportadora [que está situada en estas regiones,

<sup>39</sup> Desde el punto de vista de la economía política, esta diferenciación en el desarrollo de los mercados implica distintas configuraciones sociales, sobre todo en relación con la expansión del trabajo asalariado, que supone el desarraigo de los trabajadores y su incorporación a las esferas modernas de producción e intercambio. Las ramas de mayor productividad del trabajo exigen un desarraigo más completo de los trabajadores con respecto a su adscripción a la tierra y los sistemas sociales tradicionales, así como la expansión y mayor calidad de la educación. Y el desarrollo de estas ramas va de la mano con el desarrollo de los mercados financieros y de capitales.

principalmente en la Sierra] sigue sin generar eslabonamientos regionales, y a que el ajuste estructural no tiene políticas sectoriales capaces de promover la agricultura, la agroindustria y la industria en las diversas regiones (Gonzales de Olarte 2000, 103-104; cursivas nuestras).

Este modelo de crecimiento fue instaurado por el gobierno de Fujimori, y lo han mantenido, en lo fundamental, los gobiernos democráticos, sentando una de las condiciones fundamentales para poner en marcha la actual reforma de descentralización del Estado.

Cabe decir que este cuadro general no niega los cambios parciales que se puedan producir. Así, de acuerdo con Aguilar, en 2003 y 2004, habría una modificación relativa del comportamiento de algunos indicadores, que le lleva a decir que existe “una suerte de escenario positivo en el que la descentralización avanza” (Aguilar 2004, 15).

En lo que se refiere al sector fiscal, aquí nos interesa señalar que el régimen autoritario centralizó el recaudo tributario y el gasto público en el gobierno central,<sup>40</sup> si bien incrementó los ingresos de las municipalidades, mediante la transferencia del 11% del recaudo del impuesto a las ventas al Fondo de Compensación Municipal. Con todo, solo el 8,8% del gasto público lo realizaban las municipalidades, un 40,5% del cual correspondía a las municipalidades de Lima y Callao (Gonzales de Olarte 2000).<sup>41</sup>

A estas condiciones de centralismo económico y fiscal, hay que sumar el centralismo político, como uno de los determinantes medulares del régimen autoritario. Muy brevemente, se estableció un andamiaje de manejo centralista del gobierno, funcional al autoritarismo del régimen e imbricado a su sistema de poder.

Pervertidas las instituciones del Estado por la trama mafiosa de la camarilla de gobierno (términos que no son insultos sino categorías de análisis político), las mediaciones institucionales de representación y gestión democráticas se convirtieron en instrumentos del manejo autoritario del régimen. Así se extremó el presidencialismo peruano tradicional y se extendió un clientelismo

<sup>40</sup> Al final de ese régimen, el 86,7% de los impuestos recaudados por el gobierno se cobraban en Lima (Gonzales 2000, 107), aunque las operaciones que producen estos impuestos se sitúan fuera de Lima.

<sup>41</sup> El Fondo de Compensación Municipal es uno de los ingresos de las municipalidades, que se redistribuye entre las municipalidades (fue creado por el Decreto Ley 776 de 1993). La gestión de este fondo tenía “limitaciones diversas: las municipalidades no tenían ninguna facultad para determinarlos, recaudarlos ni fiscalizarlos; las municipalidades no participaban en el proceso de asignación de los recursos; y la ley condicionaba el destino de los recursos al señalar que el 80% de éstos se destinaba a gastos de inversión y el restante 20% a gastos corriente” (Zas 2004, 168).



exacerbado en el que el caudillo/presidente establecía relaciones directas y personales con la población, bien fuera efectivamente (el presidente viajaba en helicóptero) o como imagen mediática, instituida en el imaginario construido por el régimen.<sup>42</sup> El gasto público fue gestionado de manera discrecional, supuestamente haciendo obras y no política, según las estrategias políticas del gobierno (por ejemplo, aumentaba en épocas electorales).

Así se levantó el andamiaje de manejo centralista del régimen. Primero, se estableció un nivel intermedio de gestión desconcentrada de gobierno en cada departamento,<sup>43</sup> subordinado al Ministerio de la Presidencia, que centralizaba buena parte del gasto social. Segundo, las municipalidades pasaron a ser objeto del clientelismo; dado el caso, las elecciones y la precaria autonomía de los gobiernos locales entraban a formar parte de los escenarios de manipulación política y disfraz democrático con el que pretendía tenazmente cubrirse el régimen.

Con el autoritarismo político, se configuró un esquema extremadamente asimétrico en la distribución territorial del poder político que, sin el contrapeso de gobiernos regionales, relacionaba a un gobierno central casi todopoderoso con las municipalidades.<sup>44</sup> Aunque este esquema iba más allá del andamiaje de manejo centralista y su endeble soporte institucional, pues se apoyaba en el centralismo fiscal y económico, y en la precariedad del Estado, la ciudadanía y la sociedad civil.

En efecto, la profunda crisis y aun disolución de los sujetos y actores sociales, que se produjo en el colapso de la modernización anterior, se acentuó con el impacto del ajuste estructural. Como se sabe, las condiciones para la construcción de sujetos autónomos desaparecen o se afectan severamente con la precariedad de la situación económica y social. Además, estas condiciones se ven muy afectadas (si no desaparecen) cuando el Estado de derecho deja de organizar la vida civil y política. En la década pasada, el ajuste estructural y el autoritarismo político se conjugaron en un mismo proceso de erosión de las condiciones de ciudadanía (hasta donde éstas se hubieran formado en la sociedad peruana).

Por otro lado, el andamiaje político centralista y el conjunto del arreglo institucional del régimen (si se lo puede llamar arreglo) se contradecían profundamente con un proyecto serio de modernización del Estado, el cual, debía

<sup>42</sup> Este imaginario vinculaba la inseguridad social con el paternalismo del caudillo, reelaborando la memoria del terrorismo y el caos económico, al tiempo que asociaba modernidad con tecnocratismo y desprestigio de la política.

<sup>43</sup> El Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR).

<sup>44</sup> Para nuestros fines, lo que hemos dicho hasta ahora nos exonera de analizar la supuesta descentralización contemplada en la Constitución de 1993.

de formar parte de las reformas neoliberales. Correspondientemente, aunque la concepción de ciudadanía implícita en estas reformas se reduce a una suerte de racionalismo funcional de las personas como agentes económicos e institucionales, esta racionalidad entraba en conflicto con la conducta de clientes y allegados, ajenos a la ley y a un sentido del bien común, que promovía el autoritarismo. Por lo tanto, aun desde la perspectiva de “reformas de segunda generación”, la descentralización política se contraponía al sistema de poder del régimen anterior.

De acuerdo con esto, es importante preguntar si un esquema de distribución territorial tan desigual, dotado ahora de una institucionalidad formalmente moderna, sería funcional a las reformas del ajuste. No lo sería, si hemos entendido bien la concepción de estas reformas, si perjudicara la estabilidad política y la estabilidad macroeconómica, y si frenara el desarrollo institucional requerido para un mejor funcionamiento de los mercados y una mejor distribución de los ingresos.<sup>45</sup> En cualquier caso, parece evidente que ni desde el punto de vista de la estabilidad política ni de la eficiencia de los servicios este esquema de distribución del poder es razonable.

En la perspectiva de una construcción democrática basada en la formación de sujetos sociales autónomos con un sentido de igualdad de los derechos (por tanto, en el marco de un Estado de derecho), el esquema hipercentralista de distribución territorial del poder está en contradicción con el sistema democrático si obstruye la formación de estos sujetos. Pero esta discusión la realizaremos, siempre dentro de los fines del presente artículo, en el análisis de la descentralización política actual.

La transición a la democracia tenía por delante tareas de gigante frente a la herencia del régimen fujimorista, que conjugaba autoritarismo y centralismo. No es nuestro propósito analizarlas ni tampoco el proceso político que condujo a la transición. Pero debemos preguntarnos si hubo movimientos regionalistas entre los movimientos ciudadanos que, sin duda, junto con otros factores, precipitaron la caída del régimen anterior.

En diversos departamentos se presentaron iniciativas y plataformas de las instituciones de la sociedad civil, que, junto a propuestas y protestas descentralistas, participaron en algunos procesos de concertación regional o sectorial convocadas por las autoridades para formular y emprender algunos planes de desarrollo. Esta participación aportó cierto sentido democrático y comprensión estratégica y técnica a estos procesos, liderándolos incluso. Sin embargo, no consiguieron articularse con las dirigencias y organizaciones populares (por lo general desmovilizadas), como tampoco lo hicieron las

<sup>45</sup> Sobre este tema, ver Javed y Perry (1998) y Javed *et al.* (1999).

iniciativas independientes de las plataformas de reivindicación regional impulsadas por estas instituciones mesocráticas. En los procesos de concertación regional, cuando existieron, tampoco participaban “los de arriba” (en particular, mandantes de las grandes empresas que actuaban en la región), sin duda porque existían otros canales de vinculación al poder; no siempre ilegales, naturalmente.

Además, hubo iniciativas municipalistas, que elaboraron, en algunos casos, plataformas nacionales, a partir de los procesos de concertación local o desde otras bases. Algunas iniciativas de protesta o reclamo de origen municipal alcanzaron notoriedad nacional.

Aunque las protestas políticas contra el régimen asociaban el autoritarismo y la corrupción con el centralismo -e incluían, por tanto, la exigencia de descentralización-, y tuvieron en no pocos casos un perfil organizativo regional, tampoco se formaron aquí movimientos regionalistas, en el sentido que hemos definido. Un sentimiento regionalista de origen infrapolítico,<sup>46</sup> exacerbado en los momentos de movilización popular, no implica una concepción o un programa de regionalización.

En general, los partidos políticos que se movilaron para reinstaurar la democracia también postulaban la descentralización. Pero ésta sólo se podía entender desde una perspectiva municipal y no regional, como ocurrió en la mayoría de los casos. Sin embargo, la desactivación de los mecanismos centralistas más perversos del régimen autoritario estuvo en la agenda del gobierno de transición del presidente Paniagua.

Al entrar en funciones, el primer gobierno democrático elegido por votación popular (2001) convocó a elecciones regionales y municipales, y puso en marcha el proceso de descentralización. Veamos en qué consiste el proceso de descentralización que lleva a cabo la democracia peruana.

En el análisis de la descentralización en curso, debemos distinguir el diseño jurídico de la reforma y el proceso de implementación real, que tiene apenas algo más de dos años de duración. Por esto, aún no se puede evaluar el impacto de la reforma.

Quizás lo primero que haya que decir es que el marco legal no se elaboró como un todo orgánico antes de iniciar la implementación de la reforma, sino que, siguiendo un primer lineamiento general (definido en la Ley de Reforma Constitucional) se ha venido desarrollando junto con la implementación. Sin embargo, el marco legal no cuenta con una imagen objetivo previa

<sup>46</sup> Concepto que tomamos de Wiewiorka (1992).

o formulada del proceso de reforma.<sup>47</sup> Además, el desarrollo de las normas jurídicas es aún incompleto, y falta concluir el diseño integral de la estructura descentralizada de gobierno, por cuanto aún no se ha elaborado ni promulgado la prevista e imprescindible ley orgánica del Poder Ejecutivo. Por otro lado, la aplicación de la reforma política genera nuevas situaciones que, como ocurre con la posible fusión de las regiones actuales, exigirán más reformas o la promulgación de otras leyes para completar los vacíos y precisar las ambigüedades del marco normativo.

Como parte de esta situación jurídica, el proceso de descentralización se decidió y puso en marcha sin reformar integralmente la Constitución de 1993, que está vigente, o elaborar una nueva carta política, posibilidad que se ha considerado y aún no se ha descartado. Para resolver el problema, sólo se modificaron las normas de la Constitución de 1993 que atañen a la descentralización.

En suma, el marco jurídico de la actual descentralización se basó en un acuerdo político que no tiene como referente una carta política integralmente reformada o renovada, y que, además, dependen del balance de fuerzas en el Congreso, pues el Acuerdo Nacional,<sup>48</sup> que tiene un capítulo sobre descentralización, no tiene los propósitos ni las características de una Asamblea Constituyente.

Es claro entonces que en el análisis del caso de la descentralización peruana es preciso tener como referencia la lista de normas jurídicas para entender mejor su contenido y su proceso de desarrollo (tabla 1).

Con los límites señalados, este marco jurídico (junto con las normas relativas al gobierno nacional anteriormente definidas) establece un cuadro integral de niveles de gobierno, circunscripciones territoriales, competencias y funciones de cada nivel de gobierno, régimen electoral y su organización, sistema de relaciones entre niveles, atribuciones normativas e impositivas, y proceso de aplicación de la reforma.<sup>49</sup>

Según la Ley de Reforma Constitucional:

La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente del Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de

<sup>47</sup> Esto es así, en parte, por la concepción de la reforma, que como veremos a continuación deja importantes puntos abiertos de diseño, dependiendo de su aplicación.

<sup>48</sup> El Acuerdo Nacional es el espacio de concertación política, conformado con la participación de los partidos e instituciones de la sociedad civil, que fue convocado por el gobierno de Toledo para definir las políticas de Estado de largo plazo.

<sup>49</sup> Igual que en el resto del trabajo, en lo que sigue nos referimos principalmente a los gobiernos regionales y las regiones.

**Tabla I.** Normas jurídicas promulgadas de la actual descentralización peruana

Norma jurídica	Referencia	Año de promulgación
Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización	Ley No. 27680	2002
Ley de Elecciones Regionales	Ley No. 27683	2002
Ley de Bases de la Descentralización	Ley No. 27783	2002
Ley de Demarcación y Organización Territorial	Ley No. 27795	2002
Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	Ley No. 27867	2002
Ley Orgánica de Municipalidades	Ley No. 27972	2003
Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada	Ley No. 28059	2003
Ley Marco del Presupuesto Participativo	Ley No. 28056	2003
Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal	Decreto Legislativo No. 955	2004
Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones	Ley No. 28274	2004
Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales	Ley No. 28273	2004

Fuente: Portal del Consejo Nacional de Descentralización ([www.cnd.gob.pe](http://www.cnd.gob.pe)); elaboración propia.

descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales (Art. 188 de la Constitución de 1993 reformada).

Esta formulación orienta el desarrollo del marco legal, cuyas preocupaciones centrales son el desarrollo y la determinación de un proceso racional de aplicación de la reforma, así como la afirmación del carácter unitario y democrático del Estado (asunto que comentamos más adelante).

En el mismo sentido, la Ley de Bases de la Descentralización define así su finalidad:

La descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población (Art. 3).

Esta ley define así el concepto de autonomía:

La autonomía es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones (Art. 8).

Estos tres niveles de gobierno son el nacional, regional y local (Ley de Reforma Constitucional). El nivel local corresponde a provincias, distritos y centros poblados (Ley de Bases, Art. 7).

La conformación de regiones tiene ahora un tratamiento distinto al del proceso definido por la Constitución de 1979, pues las regiones no son constituidas por el poder central, sino que se establece un procedimiento para conformarlas basado en la participación electoral de la población. Según éste, el proceso se inicia estableciendo una región en cada departamento, para después, mediante referendo, unir dos o más de estas regiones/departamentos contiguas en nuevas regiones. El procedimiento incluye la formulación de propuestas previas (los llamados expedientes técnicos) que aseguren la viabilidad de las nuevas regiones, propuestas que deben ser aprobadas por el Poder Ejecutivo.<sup>50</sup> Además, promueve estas fusiones mediante incentivos fiscales. Y establece los momentos y plazos para realizar nuevos referendos.<sup>51</sup>

Las propuestas de integración de regiones pueden ser presentadas por los gobiernos regionales, los partidos políticos nacionales y movimientos regionales, respaldados por el 10% de los ciudadanos de cada departamento que se busca integrar; y por el 10% de los ciudadanos de estos departamentos. Dado el caso, las provincias y distritos también pueden cambiar de circunscripción regional, pasando a una contigua, siguiendo un procedimiento semejante que en la formación de las regiones (Art. 190 Constitución reformada).

No existe, pues, un diseño previo de la organización territorial del Estado por medio de las regiones, expresando algún tipo de razón política; tampoco

<sup>50</sup> Las aprueba el Consejo Nacional de Descentralización en primera instancia, y la Presidencia del Consejo de Ministros.

<sup>51</sup> El primero se debe realizar en octubre de 2005, con miras a que las autoridades de las nuevas regiones se elijan en las elecciones regionales de 2006. Los siguientes referendos serán en 2009 y en 2013.

se puede saber de antemano cómo se conformarán las regiones, pues dependen del comportamiento electoral y de sus condiciones.

Las regiones tienen aquí también una definición de territorio como construcción social, sin que exista complementariamente un concepto de comunidades políticas territoriales que se haya incorporado en el marco jurídico, y que tenga además un lugar central en la concepción y diseño de la descentralización. Así:

Las regiones son unidades territoriales geoeconómicas, con diversidad de recursos, naturales, sociales e institucionales, integradas histórica, económica, administrativa, ambiental y culturalmente que comportan distintos niveles de desarrollo, especialización y competitividad productiva, sobre cuyas circunscripciones se constituyen y organizan gobiernos regionales (Art. 28 de la Ley de Bases).

Los órganos, la composición, la elección de los gobiernos regionales y su autonomía, son definidos por el Art. 191 de la Constitución reformada:

Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.

La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforma el Consejo Regional como órgano normativo y fiscalizador, el Presidente como órgano ejecutivo, el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.

El Consejo Regional tendrá un mínimo de siete (7) miembros y un máximo de veinticinco (25), debiendo haber un mínimo de uno (1) por provincia y el resto, de acuerdo a ley, siguiendo un criterio de población electoral.

El Presidente es elegido conjuntamente con un vicepresidente, por sufragio directo por un período de cuatro (4) años, y puede ser reelegido. Los miembros del Consejo Regional son elegidos en la misma forma y por igual período. El mandato de dichas autoridades es revocable e irrenunciable, conforme a la ley.

La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales.

Al respecto, habría que precisar que los gobiernos regionales no tienen una atribución impositiva. Además de las transferencias que efectúa en su favor el gobierno central y de otros recursos,

El Poder Ejecutivo [...] propone al Congreso para su aprobación, los tributos regionales cuya recaudación y administración será de cuenta directa de los gobiernos regionales (Ítem 38.1 Art. 38 de la Ley de Bases).

En relación con esta norma merece atención particular el *procedimiento de elección de los consejeros regionales* (Ley de Elecciones Regionales).

Primero, como la elección se efectúa por lista y se distribuye el número de consejeros regionales elegidos según una cifra repartidora (o, para la lista ganadora, la mitad más uno de los cargos, si así le conviene), el representante de una provincia no es necesariamente el más votado, sino el que resulta de esa distribución.

Segundo, como dice Zas Friz:

El establecimiento, en el Consejo Regional, de un mínimo y de un máximo de representantes [en una región], así como la inclusión de un criterio de representación provincial, distorsiona el nivel de representación en varios departamentos, afectando el criterio por el cual el número de representantes debe tener una relación directa con la población electoral de la circunscripción intermedia (2004, 253-254).

Así, a los departamentos/regiones con menor población electoral que otros, por tener mayor número de provincias, les corresponde un mayor número de consejeros regionales. Además, la desigual población electoral de cada provincia no se refleja en su representación política.

Como hemos visto, entre los órganos del Gobierno Regional, además del Presidente y del Consejo Regional, se instaura el Consejo de Coordinación Regional. Conforme a su nombre, este consejo sólo es consultivo. Aprobado sin duda contra la opinión de algunas fuerzas políticas parlamentarias,<sup>52</sup> refleja el protagonismo de la sociedad civil en la recuperación del régimen democrático, la trayectoria de algunas instituciones en los procesos de concertación que hubo en las regiones durante el gobierno autoritario, y su activa presencia entre la opinión pública. Pero expresa también la influencia del concepto y del imaginario de la participación ciudadana, hoy muy extendidos, que va más allá de la participación electoral y de sus mecanismos, como las revocatorias y la renovación parcial de los parlamentos.

<sup>52</sup> La primera versión aprobada de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales suprimió este consejo, a pesar de que ya era norma constitucional. Una ley posterior enmendó el error (Ley No. 27902).



La participación ciudadana está muy presente en el diseño de la descentralización.<sup>53</sup> Algunas de sus normas jurídicas establecen el carácter participativo en la definición de los planes de desarrollo, regionales y locales, planes anuales y presupuestos. Incluso la Ley de Bases define que el Presupuesto Anual de la República es descentralizado y participativo (Art. 19). Como vimos, también se promulgó una Ley Marco del Presupuesto Participativo que ya se reglamentó.<sup>54</sup> Sin embargo, se debe tener presente que esta participación es consultiva y no sustituye en ningún momento a las autoridades competentes (en el caso de los gobiernos regionales, al Consejo Regional para los planes y presupuesto del nivel regional, siempre dentro del ordenamiento nacional).

El tema de la representación de las minorías (Art. 191 de la Constitución reformada), que implica necesariamente la instauración de un marco jurídico más amplio y completo (aún no construido), no ha sido desarrollado por el sistema jurídico peruano. Así, tiene más un valor simbólico que real.<sup>55</sup>

Un aspecto clave del marco jurídico de la descentralización y de su proceso de implementación es la cuestión de las *competencias y funciones* del gobierno regional. La Ley de Bases reconoce como tipos de competencia a las exclusivas, compartidas y delegadas.

La definición del alcance de las competencias del gobierno regional, depende de las restricciones que establecen las competencias del gobierno nacional. La citada ley determina las competencias exclusivas de este último, que son las que aseguran el carácter unitario del Estado. En cuanto a la posterior definición de las competencias del gobierno regional, hay que destacar que el diseño de las políticas nacionales y sectoriales es competencia exclusiva del gobierno nacional (Art. 26), y que la determinación de sus competencias compartidas corresponde a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y a las leyes

<sup>53</sup> Como lo está en la Constitución de 1993, formulada por una asamblea elegida por voto popular y aprobada por referendo durante el régimen autoritario. La contradicción que este hecho representa se explicaría por su necesidad de aceptación en las esferas internacionales (lo que también explicaría la firma del Convenio 169 de la OIT, muy importante en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas).

<sup>54</sup> Zas observa que este desarrollo de las normas jurídicas, ha sido realizado por el gobierno nacional no obstante que “la Ley de Bases de Descentralización [...] establezca como competencia exclusiva de las municipalidades la aprobación de los mecanismos y espacios de participación, concertación y fiscalización de la comunidad en la gestión municipal” (2004, 312).

<sup>55</sup> La Ley de Elecciones Regionales, por ejemplo, señala que en las listas de candidatos para el Consejo Regional se debe incluir un mínimo de 15% proveniente de las comunidades nativas y pueblos originarios, donde existan.

de sus sectores (Art. 27). Más específicamente, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Art. 45) dice:

Es competencia exclusiva del Gobierno Nacional definir, dirigir, normar y gestionar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales se formulan considerando los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales, concordando el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República [...]

Los Gobiernos Regionales definen, norman, dirigen y gestionan sus políticas regionales y ejercen funciones generales y específicas en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales.

Esta ley también determina las competencias exclusivas y compartidas de los gobiernos regionales (Art. 10), recogiendo lo establecido por la Ley de Bases. Las competencias exclusivas del gobierno regional son definidas por el Art. 35 de la Ley de Bases. Zas Friz señala que el listado de estas competencias mezcla atribuciones del gobierno regional con competencias sectoriales compartidas (con el gobierno nacional).

Las atribuciones son aquellas facultades inherentes al Gobierno Regional, tales como planificar el desarrollo integral de la región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes [...], formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil [...], aprobar su organización interna y su presupuesto institucional [...], promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional [...], concretar alianzas y acuerdos con otras regiones [...], dictar las normas sobre los asuntos y materia de su responsabilidad, y proponer las iniciativas legislativas correspondientes (2004, 262).

Así, a la lista de competencias sectoriales compartidas que presenta la Ley de Bases,<sup>56</sup> hay que añadir otras competencias de la misma clase que figuran en la ley como competencias exclusivas.<sup>57</sup> En estas competencias sectoriales y

<sup>56</sup> Esta lista comprende la gestión de los servicios educativos; salud pública; promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en las materias de agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente; gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental; preservación y administración de reservas y áreas naturales protegidas; cultura; competitividad regional y promoción de empleo productivo; participación ciudadana y otras que se deleguen o asignen.

<sup>57</sup> Entre ellas, promover la formación de empresas y unidades económicas regionales para concertar sistemas productivos y de servicios, facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales, promover la modernización de la pequeña y mediana empresa de la región.

compartidas hay que distinguir *las funciones* que corresponden a una materia de competencia. Zas Friz explica que

Son competencias compartidas aquellas en las cuales participan dos o más niveles de gobierno. En este caso, se ejercen distintas funciones por diversos niveles de gobierno al interior de una misma materia de competencia (2002, 263),

De esta manera, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales define, además de las competencias sectoriales y compartidas propias de estos gobiernos, las funciones específicas que corresponden a las materias de competencia respectivas y que deben ser ejercidas por estos últimos. Estas son las funciones que deben ser transferidas del gobierno nacional a los gobiernos regionales, implementando el proceso de descentralización. (Las atribuciones fueron transferidas de inmediato, una vez iniciado el proceso en el 2003).

Lo característico de esta definición de funciones específicas, una vez señaladas las funciones generales,<sup>58</sup> es que forman un listado extenso que incluye prácticamente todos los sectores de gobierno, excepto los que son competencia exclusiva del gobierno nacional. Este listado no avanza hasta un agrupamiento orgánico por materia de competencia ni de las competencias entre sí, tampoco establece cuáles son los criterios para distribuir las funciones de cada competencia entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales, de modo que se garantice una efectiva autonomía del gobierno regional, dentro de su adecuación a las competencias exclusivas del gobierno nacional. Sin estos requisitos, parece evidente que no puede definirse con claridad un diseño coherente del gobierno regional, ni en el plano político ni en el funcional. Las formulaciones generales de la ley se quedan entonces como declaraciones abstractas.

Sobre los gobiernos locales, muy brevemente, la norma constitucional reformada señala lo siguiente (Art. 194):

Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.

La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.

<sup>58</sup> Las funciones normativa y reguladora, de planeamiento, administrativa y ejecutora, de promoción de inversiones, de supervisión, evaluación y control (Art. 45).

Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. Pueden ser reelegidos. Su mandato es revocable e irrenunciable, conforme a ley”.

Los gobiernos locales tienen competencias amplias en su ámbito de gobierno, con capacidad normativa e impositiva. También en este caso se ha desarrollado una importante normatividad de participación ciudadana, análoga a la de los gobiernos regionales.

El proceso de descentralización, se realiza por etapas, de acuerdo con el diseño del marco jurídico. Según la Ley de Bases, la dirección y conducción de este proceso está a cargo del Consejo Nacional de Descentralización (CND), creado por esta ley (Art. 22) como organismo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, aunque independiente y descentralizado. Sus funciones son la de conducir, ejecutar, supervisar y evaluar la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales, y capacitar en gestión y gerencia pública a estos gobiernos (Art. 24). Está conformado por un representante del Presidente de la República (también presidente del CND), por dos representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, dos del Ministerio de Economía y Finanzas, dos de los gobiernos regionales, uno de los gobiernos municipales provinciales y uno de los gobiernos municipales distritales.

Después de una fase preparatoria, las etapas del proceso de descentralización eran inicialmente las siguientes: 1. Instalación y organización de los gobiernos regionales y locales. Inicio de las transferencias de los programas sociales de lucha contra la pobreza a los gobiernos regionales y locales, según sea el caso, y de los proyectos de inversión e infraestructura productiva que se realizan en las regiones; 2. Consolidación del proceso con la integración de las regiones (en regiones mayores, como hemos visto); 3. Transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos subnacionales, excepto educación y salud; 4. Transferencias de las competencias sectoriales de educación y salud.

Sin embargo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales definió que el 1º de enero de 2004 se iniciaría la transferencia de las competencias sectoriales, en general, rompiendo el ordenamiento por etapas que se había establecido. Esta transferencia se adelanta a la conformación de nuevas regiones, además de que anticipa el inicio de la transferencia de salud y educación.

Así, si bien se sigue manteniendo la gradualidad en la transferencia de competencias -o, mejor, de funciones dentro de cada materia de competencia-, el proceso se ha trastocado y se ha abandonado el desarrollo por etapas.

El proceso de transferencia se realiza mediante un procedimiento particular. El CND debe recibir las solicitudes de transferencia de funciones de los

gobiernos regionales y locales. Al mismo tiempo, los sectores presentan la lista de transferencias que consideran necesarias. El CND debe elaborar los planes de transferencia anuales y de mediano plazo, concordando la oferta y la demanda (CND 2005, 3), después de certificar que los gobiernos regionales y locales solicitantes cumplen las certificaciones legales de poseer las capacidades de gestión respectivas. Esta certificación se realiza según el sistema de acreditación establecido por la ley.

Es claro que este procedimiento introduce un gran desorden en la transferencia, restándole aún más organicidad a la transferencia de funciones y a su resultado esperado. Además, a la aleatoriedad de la determinación del momento de las transferencias, se agrega el hecho de que las funciones no necesariamente se transfieren como totalidades, sino que pueden transferirse algunos de sus elementos.

El proceso de conformación de regiones (etapa II), que ya vimos, también tiene dificultades particulares. De acuerdo con el procedimiento de conformación de regiones, el CND y la Presidencia del Consejo de Ministros han dado luz verde a los referendos para constituir las siguientes regiones: Lambayeque, Piura y Tumbes; Ancash, Huanuco, Junín, Lima provincias y Pasco; Apurímac y Cusco; Ayacucho, Huancavelica e Ica; Arequipa, Puno y Tacna.

No es claro que los requisitos establecidos para que los estudios técnicos determinen que unas regiones son viables o que no lo son sean idóneos. Además, con razones fundadas, podría ser motivo de discusión si las atribuciones concentradas en el Poder Ejecutivo para aprobar un expediente técnico son expresión de un proceso de descentralización. Por otro lado, el hecho de que las iniciativas para conformar regiones provengan de *intereses regionales o locales* (en el caso de que estos se hayan elaborado) no parece ser el mejor camino para definir la organización del territorio *nacional*. Además éste no se puede configurar por pedazos, sino al menos con alguna razón política de Estado. Finalmente, ¿podría alguien anticipar que va a pasar en los referendos, y asegurar que los resultados de las urnas (sujetos a condiciones que no necesariamente aseguran la expresión más madura del voto) serán los mejores?

Cualquiera que sea el resultado, está pendiente una nueva tarea legislativa. En efecto, es claro que las nuevas regiones requieren un diseño más elaborado y específico que el actual (aunque sea sólo en razón de las economías de escala o del volumen de la población electoral, que podría crear una comunidad de sufragio con un poder inédito en el país). Además, el Art. 190 de la Constitución reformada considera con mucha anticipación ese caso: “La ley determina las competencias y facultades adicionales, así como los incentivos especiales, de las regiones así integradas”.

El análisis precedente y, sobre todo, su objeto de estudio invitan a una reflexión demasiado abierta. Porque lo que parece más claro es que la actual reforma peruana de descentralización no puede renunciar al ordenamiento propio de la mejor ingeniería social, pero tampoco se puede dejar de sospechar de las fórmulas predeterminadas. Ni lo uno ni lo otro conducen a conclusiones fáciles. Seguramente es cierto lo que dice Zas Friz:

hay un diseño institucional para la realización del actual proceso de descentralización elaborado sobre la base de las limitaciones exigidas por una convocatoria a elecciones regionales previa [lanzada por los gobernantes al inicio del nuevo gobierno] (2004, 414).

En otras palabras, tenemos una reforma, pero sus condiciones no son las mejores, y muchas veces hacemos que sean peores.

No obstante, es la primera vez que la descentralización no se lleva a cabo en la etapa final de una modernización ni en una democracia asediada por fuerzas antidemocráticas agresivas. Además, para nosotros no es una novedad que el Estado sea débil y muy grande la distancia entre la política como invención cultural y la sociedad real que pretende ser representada. Existen peligros y ventajas muy concretas.

En primer lugar, la descentralización política actual no se arriesga a tomar algunas decisiones de importancia capital; entre ellas, la formulación de una razón política para la organización del territorio nacional, que, sin renunciar a los procedimientos democráticos, postule un interés nacional construido desde las regiones, y con ellas. A esto se asocia la necesidad de construir las autonomías con un concepto claro de su significado en el diseño de los gobiernos, particularmente de los regionales. Ambas indecisiones crean una incertidumbre que no se eliminará espontáneamente.

En segundo lugar, la fórmula “gobiernos regionales elegidos para gestionar un sistema desconcentrado de gobierno” que se usa para describir el diseño y el sentido actuales de la descentralización puede ser demasiado esquemática, y quizás injusta. Pero el hecho de no ubicar las políticas sectoriales en el terreno de las competencias regionales, sofocando a estas últimas con un sentido y unas prácticas emanadas de una racionalidad funcionalista, se aproxima mucho a dicha fórmula. Así, los llamados a la participación ciudadana, sin una agenda política democrática, se convierten en fórmulas abstractas.

En tercer lugar, una descentralización que se da el lujo de no situar en el centro la construcción de comunidades de ciudadanos (o de comunidades políticas territoriales) en espacios sociales concretos, se desliga temerariamente de la experiencia social de los peruanos y peruanas; justamente cuando esta construcción es el desafío más importante para la viabilidad y la sostenibilidad de la

democracia. Que esta construcción es muy difícil, y que requiere de una imaginación construida con muchas voces, sólo demuestra la importancia de la descentralización en curso, y su valor como invención política.

Esta descentralización, con todos los límites que podamos encontrarle, es tan rica en posibilidades y abre caminos tan profundos, que bien puede llevar a su propia superación.

### BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John. 2003. "Sinergia Estado – sociedad en pro de rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial", Segundo Encuentro Regional sobre Participación y Reducción de la Pobreza: Auditoría Social y Mecanismos de Seguimiento y Evaluación Participativos, Puna Cana, República Dominicana, 16-19 de junio 2003, Banco Mundial, Equipo de Sociedad Civil, CD Rom.
- AGUILAR, Giovanna. 2004. "Algunos elementos para un balance de la descentralización como oportunidad de desarrollo territorial y mejoramiento de la calidad de vida", Foro "Balance y Desafíos de la Descentralización", Defensoría del Pueblo; Siembra Democracia. [www.ombudsman.gob.pe](http://www.ombudsman.gob.pe)
- ÁVILA, Javier. 2003. "¿Descentralización 'desde abajo'?" Cultura política, sociedad civil y estrategias de concertación en Huanta", Huber, Ludwig, ed., *Ayacucho: centralismo y descentralización*, IEP, Lima.
- BASADRE, Jorge. 1968. *Historia de la República del Perú*, Editorial Universitaria Lima.
- BASADRE, Jorge. 1984 [1931]. *Perú: problema y posibilidad*, COTECSA, Lima.
- COMISIÓN DE ENTREGA DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. CVR 2003c. *Hatun Willakuy. Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima.
- COMISIÓN DE ENTREGA DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. 2003a. *Informe Final*. Tomos I y VIII, CVR, Lima.
- COMISIÓN DE ENTREGA DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. 2003b. *Informe final. Conclusiones generales*, CVR, Lima.
- COTLER, Julio. 2003. "La derecha peruana hoy". Entrevista a Julio Cotler, *Cuestión de Estado* 31, Lima.
- CHIRINOS, Andrés. 2001. *Atlas lingüístico del Perú*, Ministerio de Educación - CBC, Cusco.

- CHIRINOS, Luis. 2003. "La dimensión política de la descentralización", Entrevista a Luis Chirinos, *Cuestión de Estado* 31, Lima.
- DEGREGORI, Carlos I. 1993. "Campesinado andino y violencia. Balance de una década de estudio", [www.sepia.org.pe](http://www.sepia.org.pe) consulta, 21 de julio de 2004.
- DEGREGORI, Carlos I. 1999. "Estado nacional e identidades étnicas en Perú y Bolivia", Koonings, Kees y Silva, Patricio. eds., *Construcciones étnicas y dinámica sociocultural en América Latina*, Abya-Yala, Quito.
- DEGREGORI, Carlos I. 2000a. "Panorama de la antropología en el Perú: del estudio del otro a la construcción de un nosotros diverso", Degregori, Carlos I. ed., *No hay país más diverso: compendio de antropología peruana*, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, Lima.
- DEGREGORI, Carlos I. 2000b. *La década de la antipolítico. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*, IEP, Lima.
- DEGREGORI, Carlos I. 2004. "Desigualdades persistentes y construcción de un país de ciudadanos", *Cuestión de Estado* 33/34, Lima.
- DEGREGORI, Carlos I.; CORONEL, José y DEL PINO, Ponciano. 1999. "Gobierno, ciudadanía y democracia: una perspectiva regional", Crabtree, John y Thomas, Jim. eds., *El Perú de Fujimori: 1990 - 1998*, IEP - Universidad del Pacífico, Lima.
- DEMÉLAS, Marie-D. 2003. *La invención política. Bolivia, Ecuador, Perú en el siglo XIX*, IFEA - IEP, Lima.
- DIEZ, Alejandro. 2003. *Élites y poderes locales: sociedades regionales ante la descentralización. Los casos de Puno y Ayacucho*, Asociación SER - DFID, Lima.
- EGUREN, Fernando. 1998. "Clases y elites: reflexiones", Revesz, Bruno. ed., *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, CIPCA-IEP, Piura-Lima.
- FLORES G., Alberto. 1993. *Obras completas*, Tomo I, Fundación Andina - Casa de Estudios del Socialismo, Lima.
- GOMERO, Julio. 2001. "Dimensión económica de la descentralización: tras el ajuste estructural de los noventa", manuscrito, Propuesta Ciudadana, Lima.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín. 1994. *En las fronteras del mercado: economía política del campesinado en el Perú*, IEP, Lima.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín. 1998. "Entre la fortaleza del centro y la debilidad de la periferia". En Revesz, Bruno. ed., *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, CIPCA-IEP, Piura-Lima.



- GONZALES DE OLARTE, Efraín. 2000. *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. IEP-Consorcio de Investigación Económica, Lima.
- GROMPONE, Romeo. 1998. "La descentralización y el desprecio de la razón política", Revesz, Bruno. ed., *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, CIPCA-IEP, Piura-Lima.
- GROMPONE, Romeo. 2004. "Notas sobre la descentralización, relaciones Estado-sociedad y participación ciudadana". Foro "Balance y Desafíos de la Descentralización". Defensoría del Pueblo; Siembra Democracia. [www.ombudsman.gob.pe](http://www.ombudsman.gob.pe)
- HOBBSAWM, Eric. 2000. *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Crítica, Barcelona.
- HUBER, Ludwig. 2000. "Ya no tenemos confianza": *expectativas de la población rural y urbano-marginal en Ayacucho para las próximas elecciones*, Asociación SER, Lima.
- JAVED B., Shahid y Perry, Guillermo. 1998. *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Banco Mundial, Washington, D. C.
- JAVED B., Shahid; Perry, Guillermo y Dillinger, William. 1999. *Más allá del centro: la descentralización del Estado*, Banco Mundial, Washington, D. C.
- MARIÁTEGUI, José Carlos. 1968. *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Amauta, Lima; primera edición, 1928.
- MELÉNDEZ, Carlos. 2003. "¿A quién les has ganado? La fragilidad de las victorias en las elecciones regionales", *Cuestión de Estado* 31, Lima.
- O'DONNELL, Guillermo. 2003. "Democracia, desarrollo humano y derechos humanos", O'Donnell, Guillermo; Iazzetta, Osvaldo; Vargas C, Jorge. comps., *Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Homo Sapiens, Rosario.
- O'DONNELL, Guillermo. 2004. "Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión", PNUD, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate*, Aguilar- Altea-Alfaguara, Buenos Aires.
- OLVERA, Alberto J.. 2003. "Auditoría social': los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía y los aportes de la experiencia latinoamericana". Documento presentado en el Segundo Encuentro Regional sobre Participación y Reducción de la Pobreza: Auditoría Social y Mecanismos de Seguimiento y Evaluación Participativos, Punta Cana, República Dominicana, 16-19 de junio 2003, Banco Mundial, Equipo de Sociedad Civil, CD Rom.

- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. 2002. *Informe sobre Desarrollo Humano. Perú 2002. Aprovechando las potencialidades*, PNUD, Oficina del Perú, Lima.
- REMY, María I. 2003. "Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones. Versión Preliminar", manuscrito, IEP, Lima.
- REMY, María I. 2004. "Elementos para un balance de los avances de la descentralización como reforma del Estado en el 2004", Foro "Balance y Desafíos de la Descentralización", Defensoría del Pueblo, Siembra Democracia. [www.ombudsman.gob.pe](http://www.ombudsman.gob.pe)
- REVESZ, Bruno. 1998. "Avances y retrocesos de la descentralización territorial y política en Colombia, Bolivia y Perú", Revesz, Bruno. ed., *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, CIPCA-IEP, Piura-Lima.
- SCHNAPPER, Dominique. 2001. *La comunidad de los ciudadanos. Acerca de la idea moderna de nación*, Alianza Editorial, Madrid.
- TANAKA, Martín. 2005. "Las élites en el Perú y su papel en las políticas 'pro pobre'", Zárate, Patricia. ed., *¿Hay lugar para los pobres en el Perú? Las relaciones Estado-sociedad y el rol de la cooperación internacional*, DFID, Lima.
- THORP, Rosemary y Bertram, Geoffrey. 1985. *Perú: 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta*, Mosca Azul Editores-Universidad del Pacífico-Fundación Friedrich Ebert, Lima.
- TORRES S., Javier. 2000. "Ciudadanía y elecciones en el Perú", *La pirámide invertida: Proyecto Educación Electoral y Ciudadana 1998 - 1999. Memoria*, Asociación SER, Lima.
- VERDERA, Francisco. 1997. "Los límites del ajuste: la falta de absorción de empleo asalariado en el caso peruano", Gonzales de O., Efraín. ed., *Ajuste estructural en el Perú: modelo económico, empleo y descentralización*, IEP, Lima.
- Yepes, Ernesto. 1972. *Perú 1829 - 1920. Un siglo de desarrollo capitalista*, IEP, Campodónico Ediciones, Lima.
- YEPES, Ernesto. 1979. "Burguesía y gamonalismo en Perú", *Análisis. Cuadernos de Investigación* 7, Lima.
- YEPES, Ernesto. 1992. *Economía y política. La modernización en el Perú del siglo XX. Ilusión y realidad*, Mosca Azul Editores, Lima.

## HISTORIAS DE DESCENTRALIZACIÓN

Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo América Latina, Europa y EUA

---

- YEPES, Ernesto. 2003. *Memoria y destino del Perú. Jorge Basadre: textos esenciales*. Selección y notas de Ernesto Yepes, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima.
- ZAS FRIZ, Johnny. 1998. *La descentralización ficticia: Perú 1821–1998*, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima.
- ZAS Friz, Johnny. 2004. *La insistencia de la voluntad. El actual proceso peruano de descentralización política y sus antecedentes inmediatos. 1980-2004*, Defensoría del Pueblo-Prodes, Lima.

Claudia Rodríguez S.  
María Elena Ducci V.

## "La descentralización en Chile: el peso de las tradiciones centralistas y autoritarias"

### LOS CONCEPTOS

En la literatura especializada encontramos muchas definiciones del término "descentralización"; unas muy amplias, como la del diccionario alemán de geografía *Diercke*, que define *Dezentralisierung* como la "disolución de estructuras centralizadas" en el ámbito económico, político y de los asentamientos humanos (Leser *et al.* 1992), y otras muy acotadas y diferenciadas de otros términos, como las de algunos autores latinoamericanos y angloamericanos (Rodríguez 1995a, b).<sup>1</sup>

El término "deslocalización", de acuerdo con Boisier (1990), indica un cambio en la distribución espacial de servicios, industrias, etc. Este término coincide con el de "desconcentración" de algunos autores alemanes (Marti y Mauch 1984; Maier y Atzkern 1992) y con el de "desconcentración territorial" de las autoras chilenas Raczynski y Serrano, al que enriquecen concibiéndolo como un proceso que tiende a la equidad social, pues "apunta a una distribución más *equitativa* de la población, la actividad económica, la disponibilidad y uso de servicios y la *calidad de vida* en el territorio nacional" (Raczynski y Serrano 2001,12). En este escrito usamos el término "desconcentración espacial" como sinónimo de "deslocalización" (Rodríguez 1995a, b).

<sup>1</sup> En general, los autores latinoamericanos establecen diferencias entre "deslocalización", "desconcentración" y "descentralización" (Abalos 1990, Boisier 1990, Rufián 1991), mientras que los de habla inglesa diferencian entre *deconcentration*, *delegation* y *devolution* (Rondinelli y Cheema 1983, Rondinelli *et al.* 1983, Rondinelli *et al.* 1989, United Nations 1994).

Por su parte, la “desconcentración” es la transferencia de competencias de decisión y a veces de recursos, desde el gobierno central hacia organismos de jerarquía inferior, es decir, es un proceso “vertical” de transferencias. La “desconcentración” es importante desde un punto de vista territorial cuando el gobierno central (localizado en la capital nacional) transfiere competencias a organismos públicos regionales o locales. Esta “desconcentración” suele ser de tipo “administrativo” y estar acompañada de una reorganización del territorio, en términos de sus unidades jerárquico-administrativas, y de la redefinición de funciones de las autoridades de las distintas unidades territoriales. En Chile se llamó “regionalización” a este proceso.

En cambio, la “descentralización” es la transferencia de poder de una institución a otra, sin que exista dependencia jerárquica entre ellas. En consecuencia, sólo es posible si ambas instituciones tienen personería jurídica y recursos propios. Se trata, pues, de una transferencia “horizontal” de competencias.

Según Boisier (1990) existen tres formas de descentralización: funcional, territorial y política. La “descentralización funcional” se produce cuando se transfieren a instituciones autónomas algunas funciones antes centralizadas en un solo organismo. La “descentralización territorial” es el traspaso de competencias de decisión de una institución nacional a instituciones con un menor radio de acción, como una región o comuna. Y la “descentralización política” se logra cuando los miembros o dirigentes de las entidades descentralizadas son elegidos y no designados. La descentralización política es la forma máxima de descentralización y sólo es posible en una democracia (ibid.). Estas formas de descentralización se entremezclan, y las formas mixtas de descentralización territorial (político-territorial, administrativa, funcional-territorial) son de gran importancia para el desarrollo regional y local.

A los tres tipos anteriores cabe añadir la “descentralización fiscal”, que en el plano territorial es definida por Raczynski y Serrano (2001, 12) como “el traspaso de atribuciones en materia de recursos públicos hacia niveles subnacionales de gobierno. Ésta tiene dos ejes distintos, el de la recaudación de ingresos y el del uso o de asignación de esos recursos”.

El término *deconcentration* corresponde al de “desconcentración” pues denota la transferencia de funciones administrativas y de competencias de decisión de organismos centrales a sus representaciones regionales o locales, bajo control directo de los organismos de jerarquía superior. Por *delegation* se entiende el traspaso de competencias de decisión y autoridad de gestión en relación con funciones específicas de organismos centrales a instituciones regionales o locales semiautónomas, estatales o privadas, que no están sujetas al control directo del gobierno central. Pero éste conserva una especie de “derecho a veto” acerca de las decisiones regionales y aun locales, y en

cualquier momento puede volver a ejercer las competencias transferidas. Es, en consecuencia, una forma de transición entre la "desconcentración" y la "descentralización". *Devolution* corresponde al término latinoamericano "descentralización", en su forma territorial: el traspaso de poder y competencias de decisión a los gobiernos regionales o locales, que gozan de autonomía en sus respectivos territorios y cuentan con recursos propios. Así los gobiernos regionales y locales pueden "equilibrar" el poder del gobierno central (Rodríguez 1995a, b).

Por último, cabe señalar que para algunos autores la privatización y la transferencia de competencias del gobierno central a organizaciones no gubernamentales (ONG) son una forma más de descentralización. Sin embargo, este traspaso de competencias no está asociado necesariamente con cambios de localización (Nuhn y Ossenbrüge 1987; Rodríguez 1995a, b; ACHM 2002).

El proceso chileno se ha acercado a una u otra forma de descentralización, según el modelo de desarrollo. Para entender ese proceso es necesario revisar la historia precedente, lo que se hace en la siguiente sección.

#### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ORGANIZACIÓN REPUBLICANA EN CHILE

##### **La Independencia de Chile y las dictaduras militares**

En 1798, Carlos III declaró independiente del virreinato del Perú a la Capitanía General de Chile, que pasó a depender directamente del Rey de España, a través de su representante, el Capitán General o Gobernador. Durante el siglo XVIII, los cabildos, en cuanto poder local, cobraron una importancia creciente, tanto en número (por la fundación de ciudades) como porque eran portavoces de la clase alta. El cabildo de Santiago era el más activo, los gobernadores o capitanes generales de Chile juraban ante esta entidad y la escuchaban en los asuntos más importantes de gobierno (Frías 2005).

En 1808 el fallecimiento del gobernador Muñoz de Guzmán desató una serie de pugnas por el poder a causa de la disposición, dictada por Carlos IV en 1806, por la cual el militar de más alta graduación debía asumir el cargo de gobernador, que no satisfizo a todos los sectores. Hubo dos breves gobiernos, uno del brigadier García Carrasco y otro del brigadier Mateo de Toro y Zambrano; este último renunció el 18 de septiembre de 1810 en un cabildo abierto de Santiago, y el cabildo llamó a conformar una junta de gobierno cuyos miembros designó en ese mismo acto. Esta fecha es la que se recuerda

como el día de la Independencia de Chile, aunque la verdadera emancipación y constitución de la República ocurrieron varios años después.

La junta convocó a elecciones para un congreso nacional, que inició sus funciones en julio de 1811. José Miguel Carrera encabezó dos golpes militares, se apoderó del poder e instauró una dictadura que se extendió hasta 1813, aunque en 1812, “a objeto de acallar las protestas de los que le acusaban de querer perpetuarse en el gobierno, Carrera hizo aprobar un reglamento constitucional” (Frías 2005). Si bien este reglamento reconocía como soberano a Fernando VII, establecía que “ningún decreto, providencia u orden que emane de cualquier autoridad o tribunal de fuera del territorio de Chile tendrá (aquí) efecto alguno” (Frías 2005, 208). Una junta gobernaría en nombre de Fernando VII, quien no la designaba, y la debía aceptar. Además, se creó un senado de siete miembros y se mantuvieron los cabildos.

En 1813 el virrey del Perú, Fernando de Abascal, quiso someter a los patriotas chilenos y envió expediciones militares. La lucha fue desfavorable para los patriotas y llevó al desprestigio de José Miguel Carrera. Entonces surgió la figura de Bernardo O’Higgins, quien reorganizó las fuerzas militares y se alió con el general argentino José de San Martín. Con esta alianza los patriotas chilenos consiguieron importantes victorias y, en febrero de 1817, recuperaron a Santiago y Coquimbo en Chacabuco. Luego de la victoria, un cabildo abierto proclamó Director Supremo del Estado a O’Higgins, quien un año más tarde declaró la independencia de Chile. Ésta se consolidó definitivamente en abril de 1818, después de que el ejército patriota, al mando de San Martín, derrotara a los realistas. El virrey del Perú tuvo que aceptar entonces el surgimiento de dos Estados independientes: Chile y Argentina (Frías 2005).

Una vez lograda la Independencia, la aristocracia presionó a O’Higgins para establecer una Constitución acorde con la nueva realidad chilena y se dictó la Constitución de 1818, que otorgó el poder ejecutivo al director supremo en ejercicio, con amplias atribuciones y un mandato indefinido. El senado limitaba el poder del director supremo, pero éste designaba a sus miembros. Esta constitución se modificó en 1822, aún durante el gobierno de O’Higgins. Aunque el poder ejecutivo siguió en manos del director supremo, su mandato se limitó temporalmente, mientras que el poder legislativo recayó en dos cámaras: de senadores y de diputados. Los primeros eran seleccionados a través de distintos mecanismos: por derecho propio (ciertos funcionarios) y designaciones varias; los segundos eran elegidos por electores “dignos”, determinados por los cabildos.

Pero la nueva Constitución no apaciguó el descontento con el dictador y estalló la revolución en Concepción, y muy pronto se sumó la provincia de

Coquimbo. A comienzos de 1823, un cabildo abierto de Santiago pidió a O'Higgins que abdicara; así lo hizo y el gobierno quedó en manos de una junta de tres miembros. Se inició entonces un período con diversos ensayos de organización republicana, que se suele identificar como "anarquía" (Frías 2005).

### **De la anarquía y el federalismo a la República autoritaria y el Estado unitario**

No pasó mucho tiempo para que Concepción desconociera a la junta, con el argumento de que sólo representaba a la capital, y propusiera la formación de un gobierno central provisional, con integrantes de las tres provincias existentes en ese momento: Coquimbo, Santiago y Concepción. El ejército del sur, al mando de Freire impuso esta decisión y el congreso así formado lo designó Director Supremo provisional. Poco después, el congreso aprobó la Constitución de 1823, que otorgó el poder ejecutivo al director supremo, quien debía ser elegido por voto popular por un período de cuatro años y podía ser reelegido por una sola vez. El poder legislativo estaría en manos de dos cámaras: una permanente (senado) y otra que sólo actuaría en caso de conflicto entre el director y el senado. Sin embargo, se acusó a esta Constitución de ser excesivamente moralista y el poder público se traspasó a Freire.

En 1824 Freire convocó a elecciones para un nuevo congreso nacional, mediante sufragio universal. La asamblea no logró promulgar una nueva constitución y Freire la disolvió en mayo de 1825. "El fracaso de aquel ensayo de régimen parlamentario iba a llevar al país al federalismo. Las provincias, desobedeciendo al gobierno central, comenzaban a gobernarse por su cuenta" (Frías 2005, 248). En efecto, Freire renunció ante un nuevo congreso que no esperó a la aprobación de una nueva constitución para dar al país una organización federal, mediante la emisión de varias leyes constitucionales que promulgó en el curso de 1826.

Así se estableció en Chile un sistema federal y se dictaminó que los gobernadores de distrito o departamento fueran elegidos por voto popular, igual que los cabildos e incluso los curas párrocos. Además, el territorio nacional se dividió en ocho provincias, cada una con una "cabecera" donde se establecería una asamblea provincial, compuesta por 12 o 14 diputados, y un intendente, todos elegidos por voto popular. El gobierno central quedó constituido por un presidente y un vicepresidente. Sin embargo, el país atravesaba una difícil situación económica y



el federalismo venía a agravar la situación. La fijación de límites entre las provincias y la determinación de sus capitales eran fuente de enconadas competencias locales. Las elecciones de gobernadores y de cabildos degeneraron en muchos pueblos en desórdenes, violencias y disputas, que ni el ejecutivo ni el congreso se sintieron capaces de sancionar o de resolver. [...] Las propias provincias, que por agravios con la capital se habían entregado en brazos del federalismo, comenzaban ya a comprender que tal régimen les resultaba impracticable por carecer de recursos propios. Muchos diputados se volvían contra el sistema (Frías 2005, 253).

En efecto, éstos le confiaron de nuevo el poder a Freire para que pusiera orden a la situación, pero éste no deseaba el mando y renunció. En mayo de 1827, el congreso ofreció la primera magistratura a Francisco Antonio Pinto, quien convocó a elecciones para un nuevo congreso en 1828, el cual emitió una constitución liberal y se disolvió.

Aunque la Constitución de 1828 estableció un Estado unitario, “se tomaron algunos elementos del ensayo federal como la división del país en ocho provincias, al frente de las cuales habría una asamblea y un intendente dotados de atribuciones administrativas de carácter local y a los que se rodeaba de independencia respecto del gobierno central” (Villalobos et al. 2004, 447). Cabe añadir que a las asambleas provinciales, elegidas por voto popular, les correspondía designar a los senadores y a los jueces de letras, y proponer ternas para los intendentes (Frías 2005). El gobierno central seguía en manos de un presidente y un vicepresidente, ambos elegidos por votación indirecta, que permanecería cinco años en el cargo sin posibilidad de reelección inmediata. Esta Constitución se puede entender como “una especie de transacción entre el concepto unitario y el federal” (Villalobos et al. 2004, 447).

Pinto, entre abdicaciones y proclamaciones, renunció definitivamente en 1829. Entre tanto, el ejército del sur, al mando del general Joaquín Prieto, avanzaba hacia Santiago. Después de un enfrentamiento con las tropas del gobierno en Ochagavía, en diciembre de 1829, se llegó a un acuerdo que dejó el gobierno y a los ejércitos al mando de Freire. Se eligió una junta de gobierno provisional que entró en conflicto con Freire y otorgó el mando supremo del ejército a Prieto. En reunión con el congreso, la junta eligió presidente y vicepresidente provisionales, Francisco Ruiz Tagle y José Tomás Ovalle, respectivamente. El primero no tardó en renunciar, y el segundo asumió la presidencia. Diego Portales quedó como ministro del interior, relaciones, guerra y marina.

Mientras tanto, Freire había organizado sus tropas (“los constitucionales”) y se enfrentaba a Prieto en la batalla de Lircay (abril 1830), que terminó con la derrota de Freire y dio fin al período de anarquía “en medio del deseo casi

general de la instauración de un gobierno fuerte" (Frías 2005, 260). Habiendo fallecido por motivos de salud el presidente Ovalle y luego de un breve gobierno provisional, los colegios electorales dieron su respaldo a Prieto como presidente y a Portales como vicepresidente, quienes fueron proclamados por el congreso.

El nuevo gobierno decidió reformar la Constitución de 1828, porque "no le prestaba una sustentación lo suficientemente segura. [...] En otros términos, se necesitaba legalizar el nuevo orden salido de la revolución" (Frías 2005, 69). En mayo de 1833 se promulgó la nueva constitución que puso fin a la organización federal de la República y dio nacimiento a un gobierno central fuerte, otorgando amplias atribuciones al Presidente de la República que duraría cinco años en el cargo y podía ser reelegido inmediatamente por una vez. Pero también otorgó amplia autoridad al congreso, que podía acusar y censurar ministros, dar o negar su aprobación a la ley de presupuestos y a la ley de contribuciones. Esta Constitución rigió a la nueva República hasta 1925, cuando fue sustituida. Así el régimen federal llegó a su fin "sin que, hasta hoy, nadie se haya atrevido a proponer su restablecimiento" (Frías 2005, 255).

#### LAS FASES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN CHILENO

Si bien la pertinencia de un Estado unitario apenas ha sido puesto en duda en Chile desde la promulgación de la Constitución de 1833, sí se ha reconocido –al menos desde la segunda mitad del siglo XX– la necesidad de revertir el proceso centralizador del país, bien sea *deslocalizando* industrias o *desconcentrando* o *descentralizando* atribuciones y competencias de decisión o recursos de inversión. Así, en el proceso de descentralización chileno se pueden distinguir tres etapas:

1. Desde 1964 –año en que asumió el presidente Eduardo Frei Montalva y se elaboró la primera política de ordenamiento territorial a escala nacional– hasta 1973 –año en que fue derrocado el gobierno de Salvador Allende– la descentralización se desarrolló como un proceso de deslocalización o desconcentración espacial.
2. Desde 1974 hasta 1990 –período de gobierno de la dictadura militar– el proceso de deslocalización estuvo acompañado por un fuerte proceso de desconcentración administrativa que fortaleció el control territorial del gobierno central.

3. Desde 1990 hasta la fecha –período democrático bajo el gobierno de una concertación de partidos de centro-izquierda- el proceso de descentralización se encamina hacia una descentralización efectiva, con avances en lo jurídico, económico-financiero y político, aunque más cercano al concepto de *delegation* que al de *devolution*.

Estas etapas se relacionan con los modelos de desarrollo imperantes. La deslocalización, con el modelo de sustitución de importaciones, que otorgó especial importancia al desarrollo de la industria nacional; la desconcentración, con la liberalización de la economía, los criterios de eficiencia y la “doctrina de la seguridad nacional”; y la descentralización propiamente dicha con el retorno de la democracia y la importancia que en el discurso político se concede a la participación ciudadana y al desarrollo local, en el marco de la globalización y la competitividad territorial. Este escrito se centra en el período democrático.

### **Los gobiernos de Frei Montalva (1964-1970) y Allende (1970-1973)**

#### *La política de desarrollo territorial del gobierno demócrata cristiano*

La primera política de desarrollo territorial fue formulada por el gobierno de Eduardo Frei Montalva. El gobierno de la Democracia Cristiana consideraba que las disparidades en el nivel de desarrollo de las distintas regiones hacía necesaria una política de desarrollo regional, que debía cumplir tres objetivos (Presidencia de la República 1968): evitar la excesiva concentración de la actividad económica en una sola ciudad, disminuir la desigualdad de los niveles de desarrollo entre las regiones y lograr una mayor integración interregional.

La integración regional debía ser física (infraestructura), económica y socio-política. Mediante la integración física se esperaba mejorar el acceso a todos los lugares del territorio nacional, con base en una jerarquía de “lugares centrales”; con la integración económica se buscaba que el trabajo y el capital encontraran condiciones similares de localización en todas las regiones; y a través de la integración socio-política se quería incrementar la participación de la población regional en los procesos de decisión relacionados con su desarrollo.

Además, esa política debía contribuir a lograr los siguientes objetivos de la Política Nacional de Desarrollo (ibíd.):

- ✕ Acelerar el ritmo de crecimiento de la producción, para lo cual se debían asignar los limitados recursos de inversión preferentemente a las regiones de mayor potencial de desarrollo.

- ✘ Mejorar la distribución de los ingresos y las oportunidades, mediante una redistribución hacia las regiones menos desarrolladas. Sin embargo, este objetivo no se podría sostener a largo plazo, porque el anterior era prioritario.
- ✘ Lograr el pleno empleo. Para ello, la población se debía concentrar en las regiones de mayor potencial de desarrollo.

En suma, se favorecía a las áreas con mayor potencial de desarrollo, y no se podía esperar una disminución significativa de las disparidades regionales.

Uno de los aspectos más importantes de la política de desarrollo territorial de Frei fue la definición y delimitación de regiones (ibíd.). La regionalización se entendía como un agrupamiento de las provincias existentes, con el fin de acelerar el desarrollo económico y social en forma balanceada. Se esperaba que las regiones contaran con relativa autonomía socio-económica en un marco de integración nacional, condición que se consideraba esencial para que cada región pudiera iniciar un proceso de desarrollo autosostenido y no dependiente del centro. Finalmente, cada región debía contar por lo menos con un "centro integrador", que actuara como "polo de crecimiento". La aplicación de estos criterios dio origen al surgimiento de 11 regiones, que se estructuraron sobre las 25 provincias preexistentes (tabla 1).

**Tabla 1.** Regiones y Provincias de Chile durante el gobierno de Frei Montalva

	Región	Provincias
I	Tarapacá	Tarapacá
II	Antofagasta	Antofagasta
III	Atacama-Coquimbo	Atacama, Coquimbo
IV	Aconcagua-Valparaíso	Aconcagua, Valparaíso
ZM	Zona Metropolitana	Santiago
V	O'Higgins-Colchagua	O'Higgins, Colchagua
VI	Maule	Curicó, Talca, Linares, Maule
VII	Biobío	Ñuble, Concepción, Arauco, Biobío, Malleco
VIII	Cautín	Cautín
IX	Los Lagos	Valdivia, Osorno
X	Los Canales	Llanquihue, Chiloé, Aisén
XI	Magallanes	Magallanes

Fuente: Presidencia de la República 1968.

La Política de Desarrollo Regional promovía la integración del territorio nacional mediante el fortalecimiento de polos de crecimiento y una jerarquía de lugares centrales, para lo cual estableció prioridades para las diferentes regiones, según se sintetiza a continuación (ibíd.):

✕

✕ *Racionalización de Regiones promotoras del "desarrollo integral", con un "efecto desconcentrador"*, a través del fomento de la mediana y la pequeña industria. Ésta debía sustentarse en los recursos regionales ligados a los sectores agrícola y forestal o desarrollarse como complemento de la gran industria de regiones vecinas. Esta era la prioridad de las regiones VI, VII y IX de la "macrozona central", formada por las regiones IV, ZM y V. Su objetivo era descongestionar el Gran Santiago a través de sus zonas adyacentes. Si bien se debía seguir fortaleciendo la industria ubicada en la capital, en particular la de alta tecnología y servicios especializados, era fundamental impulsar el desarrollo de las regiones vecinas (IV y V), propiciando la reforma agraria y dando mayor dinamismo al sector industrial orientado al mercado latinoamericano.

✕ En las regiones del norte y sur del país (I, II, III, X, XI) era prioritario fomentar su *colonización*, promoviendo el asentamiento de población, la prospección y aprovechamiento de sus recursos naturales, la industrialización relacionada con estos recursos, el mejoramiento de la comunicación intra e interregional, y el fortalecimiento del comercio y el turismo.

#### *La política de desarrollo territorial del gobierno socialista*

Para el gobierno de Allende era de gran importancia reducir las disparidades regionales. En consecuencia, las inversiones en las regiones de menor desarrollo relativo debían ser mayores que en las zonas metropolitanas más desarrolladas. En forma correspondiente, la localización de nuevas actividades productivas debía fortalecer el desarrollo de las distintas regiones, es decir, la localización industrial no sólo debía seguir criterios puramente económicos, sino también socio-económicos. La aplicación de estos criterios permitiría reducir las disparidades regionales y desacelerar la migración a las áreas metropolitanas.

Se recalca que este proceso debía desarrollarse en el marco de un sistema de planificación regional, con una dirección central clara y explícita y que la política de desarrollo territorial no sólo debía ser compatible con la política nacional de desarrollo, sino parte constitutiva de ella (Odeplan 1973).

Para fines de planificación, el territorio nacional se dividió en tres grandes zonas:

- ✘ *Zona Norte*: abarcaba las provincias de Tarapacá, Antofagasta y Atacama, que por su carácter desértico tenía una escasa densidad de población y un patrón de asentamientos humanos de tipo "puntual".
- ✘ *Zona Central*: comprendía las provincias que se extienden de Coquimbo a Chiloé, en las que existían las mayores densidades de población y asentamientos humanos de todos los rangos, tanto en el sector urbano como en el rural. Aún hoy las ciudades más importantes se localizan en esta zona.
- ✘ *Zona Austral*: incluía las provincias de Aisén y Magallanes, con densidades de población muy bajas y habitantes concentrados en unos pocos centros, escasamente comunicados entre sí y con el resto del territorio.

A partir de esta zonificación se diseñó una estrategia territorial de desarrollo basada en un "corredor de desarrollo" en la zona central, el cual debía contribuir a la deslocalización de la economía y de la población de esa zona, apoyando los sectores industrial y agropecuario (Odeplan 1973). Para las zonas Norte y Austral el esfuerzo estratégico se centraba en fortalecer algunos centros que industrializaban los recursos naturales de su entorno y mejorar su función como centros de servicio (ibíd.).

Finalmente, se consideraba que todos los asentamientos humanos debían estar integrados en un sistema, lo que llevó a clasificar los centros poblados del territorio nacional en diferentes categorías. Así, además de definir al Gran Santiago como "centro nacional", donde se encontraban las industrias y servicios más especializados y su mayor diversidad, se establecieron varios "centros regionales" vinculados directamente al centro nacional, por cuanto debían cumplir un papel "desconcentrador", dinamizando e integrando su área de influencia: Arica, Antofagasta, La Serena-Coquimbo, Concepción, Valdivia-Osorno-Puerto Montt y Punta Arenas. Por otra parte, la planificación intra-regional, a cargo de los organismos ubicados en las regiones, debía definir –con participación de la población– los centros de las siguientes categorías.

### Corolario

El gobierno de Eduardo Frei Montalva fue el primero en formular una política de desarrollo territorial, aunque los objetivos territoriales estaban subordinados a los económicos. Por ello, la política territorial privilegió a las regiones con mayor potencial de desarrollo económico, en desmedro de las

más necesitadas por su condición periférica. Es decir, los objetivos de crecimiento económico fueron más importantes que los de reducción de las disparidades regionales. Así mismo, la política territorial favorecía el desarrollo de polos de crecimiento, que debían contribuir a lograr las metas de crecimiento económico y empleo.

Para el gobierno de la Unidad Popular, en cambio, los objetivos redistributivos -desde el punto de vista social y espacial- eran muy importantes. En la política de ordenamiento territorial esto se tradujo en un énfasis en el desarrollo de las regiones periféricas sobre el de las regiones con mayor potencial de desarrollo, es decir, se dio más importancia a la eficiencia social que a la económica. Aunque se fijaron objetivos de crecimiento económico, éstos debían ayudar a cumplir los objetivos “distributivos”. Por ello, el crecimiento económico debía emplear a plenitud los recursos regionales económicos y humanos, lo que implicaba cierta especialización productiva de las regiones. Y si bien se favoreció lo que se denominó una “desconcentración concentrada”, a través de centros situados en la Zona Central, todos los asentamientos humanos estarían integrados en un sistema, en el que cada asentamiento tendría funciones determinadas.

La política de ordenamiento territorial de la Unidad Popular reflejaba entonces la clara voluntad de iniciar un proceso de deslocalización que permitiera eliminar las fuertes disparidades regionales existentes. Pero los crecientes problemas económicos y políticos de este gobierno lo obligaron a prestar menor atención al “desarrollo equilibrado” del territorio. De hecho, fueron justamente los problemas económicos y políticos los que condujeron al fin precipitado de este gobierno. En un período de gobierno tan breve como el de la Unidad Popular tampoco fue posible aplicar los criterios de la política de ordenamiento territorial, y mucho menos esperar algún resultado, sobre todo si se considera que se trataba de una estrategia de largo plazo. Las políticas sectoriales consideraban el corto plazo y, por tanto, se convirtieron en prioritarias y muy difíciles de coordinar con las políticas territoriales de mayor plazo.

En estos dos gobiernos no se hicieron avances significativos en materia de descentralización político-administrativa. Las decisiones se tomaban en el centro y las regiones carecían de recursos financieros propios. Así, las nuevas entidades que se crearon durante el gobierno de Frei Montalva fueron más bien regiones de planificación, que carecían de competencias políticas y administrativas. Esa condición se mantuvo durante el gobierno de Allende, además de que, por definición, la planificación del gobierno socialista era de carácter “central”, y no se podía esperar una descentralización de esta índole.

### **El gobierno militar (1973-1990)**

Los objetivos del gobierno militar en materia de desarrollo regional se debían lograr en el marco de una economía de mercado, incentivando la movilidad interregional del capital y el trabajo que generaría una tendencia a la igualación de las rentas per cápita, y así se atenuarían los desequilibrios regionales y se generaría una estructura económico-espacial eficiente, de acuerdo con las ventajas comparativas de cada región (Presidencia de la República 1975).

El gobierno militar también consideraba que la inversión social era un instrumento para compensar los desequilibrios regionales, y esperaba incorporar a las regiones más pobres al desarrollo del país haciendo inversiones sociales. Para ello se captarían recursos que normalmente se concentraban en los centros dominantes para canalizarlos hacia algunas regiones periféricas (ibíd.).

La política de desarrollo territorial debía solucionar dos problemas que el mercado no resolvería (ibíd.). Primero, la "debilidad" económica y demográfica de las regiones extremas del país, cuyo carácter estratégico exigía un esfuerzo consciente y deliberado del Estado para inducir su crecimiento, incrementar su población y generar una base económica estable y dinámica. Segundo, la estructura económico-espacial del país, que llevaba a que la metrópoli captara los principales factores de producción en desmedro de la periferia y estimulaba la localización de nuevas inversiones en la capital, aumentando las disparidades regionales. Era entonces necesario romper deliberadamente este "círculo vicioso".

#### *La nueva regionalización*

Para lograr sus objetivos, el gobierno militar se propuso modernizar el Estado, lo que exigía un nuevo sistema de regionalización que hiciera posible un "desarrollo descentralizado" del país y facilitara su integración espacial (Conara 1976). La regionalización se estructuraría sobre la base de unidades territoriales o regiones que debían tener una dotación de recursos naturales y población suficientes para permitir un desarrollo económico de la región acorde con el crecimiento del país. Por su parte, el equipamiento de servicios debía ser suficiente para asegurar al menos la satisfacción de las necesidades básicas de la población urbana y rural. Los límites de las unidades regionales debían garantizar la seguridad nacional y su tamaño debía permitir una administración territorial eficiente y un uso adecuado de los recursos regionales. Cada región estaría provista de un "lugar central", que concentraría las actividades económicas y sociales, dinamizando el crecimiento regional (ibíd.). Con estos criterios, se conformaron 13 regiones, se identificaron 13 capitales regionales y se delimitaron 51 nuevas provincias (tabla 2 y mapa 1)



**Tabla 2.** Las nuevas regiones, sus capitales y las provincias de Chile bajo el gobierno militar

	Región	Capital	Provincias
I	Tarapacá	Iquique	Arica, Parinacota, Iquique
II	Antofagasta	Antofagasta	Tocopilla, Antofagasta, El Loa
III	Atacama	Copiapó	Chañaral, Copiapó, Huayco
IV	Coquimbo	La Serena	Elqui, Limarí, Choapa
V	Aconcagua	Valparaíso	Valparaíso, San Antonio, Quillota, Petorca, San Felipe, Los Andes, Isla De Pascua
RM	Metropolitana de Santiago	Santiago	Área Metropolitana, Maipo, Talagante, Melipilla, Chacabuco, Cordillera*
VI	O'Higgins	Rancagua	Cachapoal, Cardenal Caro, Colchagua
VII	Maule	Talca	Curicó, Talca, Cauquenes, Linares
VIII	Biobío	Concepción	Ñuble, Concepción, Arauco, Biobío
IX	La Frontera	Temuco	Malleco, Cautín
X	Los Lagos	Puerto Montt	Valdivia, Osorno, Llanquihue, Chiloé, Palena
XI	Aysén	Coihaique	Aisén, Coihaique, General Carrera, Capitán Prat
XII	Magallanes y la Antártica Chilena	Punta Arenas	Última Esperanza, Magallanes, Tierra del Fuego, Antártica Chilena

\* Las nuevas provincias de la Región Metropolitana de Santiago se establecieron en 1980. En 1981, el Área Metropolitana de Santiago se transformó en la Provincia de Santiago.

Fuentes: Conara (1976), Börgel *et al.* (1983), Gutiérrez y Larraín (1986).

La estrategia de ordenamiento territorial del gobierno militar distinguía tres grandes sistemas geográficos (mapa 1), que agrupaban regiones con características similares (Presidencia de la República 1975, Conara 1976): el Sistema Interregional Norte, que comprendía las regiones I, II, III y IV; el Sistema Interregional Central, que abarcaba las regiones V, VI, VII, VIII, IX y X; y el Sistema Interregional Austral, que incluía las regiones XI y XII.

El Sistema Central estaba mucho más integrado que los dos sistemas extremos (Norte y Austral) fragmentados funcionalmente, con grandes espacios

sin población ni actividades en la mayor parte de su territorio. La gran concentración de población y actividades económicas en la capital nacional llevaba a que buena parte del territorio quedara marginado del crecimiento económico nacional (Presidencia de la República 1975).

En vista de ello, para conformar economías regionales integradas se definieron centros que integrarían el territorio en dos niveles. Los centros de nivel interregional serían núcleos mayores de consumo y de producción diversificada, capaces de provocar efectos de expansión e integración a un nivel multirregional. Los centros de nivel intrarregional serían núcleos especializados en la producción de bienes y servicios ligados a los recursos naturales de su área de influencia (ibíd.).

#### *El marco institucional para el desarrollo territorial*

La regionalización del país, ya no sobre la base de unidades de planificación, sino de unidades administrativas operativas, tenía una alta prioridad para el gobierno militar, por razones económicas (utilización eficiente de los recursos regionales) tanto como geopolíticas y doctrinarias (Doctrina de la Seguridad Nacional). Desde este último punto de vista, eran muy preocupantes las bajas densidades en las regiones fronterizas extremas del país, la escasa integración física del territorio, las dificultades para administrar las regiones más alejadas del centro y la concentración del aparato público en Santiago.

Apenas tres meses después del golpe militar, el gobierno de la dictadura creó la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (Conara). Siete meses más tarde, en julio de 1974, sobre la base del trabajo de esta Comisión, se firmaron los decretos leyes 573 y 575, que dieron origen a la nueva división político-administrativa. Junto con la nueva delimitación de unidades administrativas, se creó una institucionalidad de base territorial, estructurada en regiones, provincias y comunas, y estas últimas dependían de las primeras en materia político-administrativa. Las reformas que se introdujeron mediante el proceso de regionalización quedaron ancladas en una nueva Constitución, que fue refrendada en 1980 luego de un plebiscito.

En la punta de la pirámide de la nueva estructura territorial se situó la figura del intendente, representante regional del presidente de la República y designado por éste. Con las funciones de formular y ejecutar las políticas de desarrollo regional respectivas, autorizar el presupuesto regional, establecer las prioridades regionales de programas y proyectos, coordinar y supervisar el funcionamiento de los servicios públicos regionales y fomentar las relaciones con el sector privado (Conara 1976).

Paralelamente, se establecieron organismos asesores del intendente: las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (Serplac) y los Consejos Regionales de Desarrollo (Corede). Las primeras dependían de la Oficina de Planificación Nacional y eran organismos técnicos; los segundos, en cambio, debían permitir la participación de la comunidad regional, mediante la representación de los diferentes actores. Presididos por el intendente, estos consejos incluían a gobernadores provinciales, representantes de las Fuerzas Armadas y de Orden, empresarios, trabajadores, etc. (Presidencia de la República 1974, República de Chile 1980). Por cierto, en todos los casos se trataba de representantes designados.

Los “gobernadores provinciales” eran igualmente representantes del poder central con diversas tareas: controlar el desarrollo de planes, programas y proyectos, supervisar los servicios públicos, coordinar las funciones de los diversos municipios y proponer proyectos de desarrollo provincial a los intendentes. En los aspectos técnicos, los gobernadores se podían apoyar en las Secretarías Provinciales de Planificación y Coordinación, pero también podían contar con la asesoría de un Comité Asesor, cuyos miembros eran designados por los gobernadores (Presidencia de la República 1974, Conara 1976).

A las municipalidades o gobiernos comunales se les otorgó personería jurídica propia y, además de recibir apoyo financiero del gobierno central, contaron desde un comienzo con recursos propios, provenientes de las patentes municipales. Sin embargo, los alcaldes eran designados por los Corede o por el presidente de la República, lo que restringió su autonomía. Como organismos asesores del alcalde se crearon dos organismos: uno técnico, la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (Secplac) y otro en representación de la sociedad civil, el Consejo de Desarrollo Comunal (Codeco). Formaban parte de estos consejos representantes de las juntas de vecinos (cuyos presidentes eran nombrados por los gobernadores), centros de madres (dependientes de la Primera Dama), organizaciones de jóvenes, bomberos, clubes deportivos y empresarios. No se consideraba la participación de ONG ni de sindicatos (República de Chile 1980, Rosenfeld 1989). Los gobiernos municipales debían elaborar los planes de desarrollo comunal y supervisar su ejecución, controlar el cumplimiento de las normas del tránsito y construcción, administrar y cuidar las instalaciones públicas comunales (Presidencia de la República 1974).

Para coordinar las funciones de los ministerios a nivel regional, se crearon representaciones “desconcentradas” en las distintas regiones. Los únicos servicios que se mantuvieron en el nivel central fueron los de los ministerios del Exterior, Interior y Defensa. Para los demás se erigieron las Secretarías

Regionales Ministeriales (Seremi), con la función de coordinar los objetivos sectoriales y regionales, y apoyar la implementación regional de los planes y programas sectoriales (Presidencia de la República 1975, Raczynski 1986). Estas representaciones ministeriales quedaron a cargo de secretarios regionales ministeriales, nombrados por cada ministerio y subordinados al intendente de la región respectiva (Presidencia de la República 1974).

El proceso de municipalización se reforzó en 1985, con la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) en el Ministerio del Interior, a la que se le asignaron importantes funciones en el proceso de descentralización territorial, que no se limitaban al nivel regional sino que incluían el ámbito comunal, el cual se tornó prioritario. Entre las funciones de la Subdere se destacan la distribución del Fondo Común Municipal (FCM) y del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Desde 1985, este último es de especial importancia para el nivel comunal, por cuanto es financiado por un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de un Programa de Inversión Múltiple de Desarrollo Local que financia obras de infraestructura municipal (Lira 1998).

En síntesis, el nuevo sistema político-administrativo de base territorial que estableció el gobierno militar no se encaminó hacia la descentralización, sino hacia la desconcentración. La estructura jerárquica establecida sólo permitió el traspaso "vertical" de algunas funciones desde las instancias centrales a las regionales o locales, dejando el control en manos de las primeras. Sólo la autonomía jurídica de los municipios y su capacidad para generar ingresos propios permitirían hablar de cierto grado de descentralización a nivel comunal; pero la designación de los alcaldes y la conformación de los Codeco, dificultó en la práctica una descentralización político-territorial en favor de la comunidad local (Rodríguez 1995a).

#### *Instrumentos de financiamiento para el desarrollo territorial*

El gobierno militar utilizó algunos instrumentos económicos *ad hoc* para apoyar el proceso de regionalización y municipalización. Por una parte, estableció "zonas francas" o "depósitos francos" (exenciones aduaneras) para incentivar el desarrollo de áreas que consideraba prioritarias; por otra parte, creó un nuevo fondo para financiar proyectos y programas regionales, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Paralelamente, en el nivel municipal, creó el Fondo Común Municipal.

El primer instrumento, que ya habían aplicado otros gobiernos, favoreció principalmente a Arica –en el norte– y a Punta Arenas –en el sur– en su

forma de “zona franca”. Los “depósitos francos”, más limitados, favorecieron a otras ciudades. No obstante, en la práctica estos instrumentos no produjeron los beneficios esperados, pues su aplicación coincidió con la apertura de la economía chilena, de modo que los derechos aduaneros eran bajos en todo el país, sin mayores diferencias entre zonas con y sin franquicias (Abalos y Lira 1986, Raczynski 1986, Galilea 1989).

Complementariamente a los incentivos aduaneros que favorecían a ciertas áreas, se diseñaron instrumentos para generar un efecto inverso en la Zona Metropolitana de Santiago, pero éstos nunca se aplicaron: impuestos territoriales adicionales a la localización industrial en la zona, primas de indemnización a las empresas por localizaciones alternativas al área metropolitana, aumento general de los impuestos territoriales en Santiago, entre otros (Raczynski 1986, Jordán y Villarroel 1990).

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) fue, sin duda, el instrumento económico de incentivo regional más innovador del gobierno militar. La Ley sobre Gobierno y Administración Regional lo definió como un “fondo de compensación territorial destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de las regiones, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo, salvaguardando la preservación y el mejoramiento del medioambiente”. Este fondo, que el gobierno central repartía entre las regiones, se creó en 1974, y debía captar al menos el 5% de los ingresos tributarios y arancelarios del Estado, excluida la contribución de bienes raíces. Su distribución entre las regiones se basaba en indicadores socio-económicos, aspectos geopolíticos y el análisis de los proyectos que presentaban las Intendencias (García 1985). La distribución dentro de cada región se encargó a la Serplac respectiva, y esta debía favorecer la inversión en infraestructura, educación y salud, es decir, aquellos sectores donde había disminuido el gasto público (Abalos y Lira 1986, Jordán y Villarroel 1990, Abalos *et al.* 1991).

Lamentablemente, este fondo no captó los recursos esperados. Entre 1976 y 1983 fluctuó entre el 2,0 y el 2,5% del recaudo total de impuestos y aranceles, sin llegar al 5% establecido legalmente. Además, los criterios de distribución interregional se diluyeron con el tiempo, al menos en lo concerniente a prioridades socio-económicas y geopolíticas (Rodríguez 1995a). No obstante, la creación de este fondo fue un acierto del proceso de regionalización de la época, pues dio mayor autonomía a las regiones para establecer prioridades en los programas y proyectos de inversión en su territorio.

En el nivel comunal se destaca la creación del Fondo Común Municipal en 1979, mediante la Ley de Rentas Municipales (Decreto Ley 3063). Según esta ley, el 80% del recaudo de los impuestos municipales sería asignado

comunalmente, un 50% iría a la comuna donde se generaban y el 50% restante formaría parte del Fondo Común Municipal. En 1983, el Decreto Ley 3574 reformó la ley para que el 100% del recaudo municipal se distribuyera entre las comunas, y un 55% de ellos se asignara al fondo común. Con ello se buscaba apoyar a las comunas que tenían mayores dificultades para generar recursos propios.

### *Corolario*

Mediante la política de desarrollo territorial, el gobierno militar buscó favorecer deliberadamente a determinadas regiones, lo que se contraponía a su política económica neoliberal, contraria a toda intervención del Estado y defensora de la libre movilidad de los factores productivos (incluida la población). La política de desarrollo territorial era de gran importancia para el gobierno militar porque le permitía aplicar los principios de la "doctrina de la seguridad nacional". Por una parte, el gobierno militar extendía su poder hasta las bases de la población, a través de una jerarquía de unidades administrativas territoriales, y así garantizaba la seguridad interna; por otra, el desarrollo de las regiones periféricas afianzaba la seguridad externa. Por su parte, la liberalización económica favorecía la reducción del gobierno central y de sus gastos, y alentaba la iniciativa de los actores locales para lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos financieros, de ahí el temprano traspaso de competencias a las municipalidades, entre ellas las relacionadas con la educación y la salud.

Independientemente de las motivaciones de esta política territorial, tuvo algunos logros importantes. Se definieron nuevas regiones, que no sólo servirían para la planificación del territorio, sino también para la descentralización político-administrativa del país, aunque en sentido estricto sólo se trataba de una desconcentración administrativa. Además, se creó el primer fondo de financiamiento regional, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que hizo posible que las regiones fijaran prioridades y administraran sus propios proyectos de desarrollo. En el ámbito comunal se creó el Fondo Común Municipal, que además de propiciar el uso de recursos generados localmente, hizo posible reasignarlos en favor de las comunas económicamente más débiles, en un marco de municipios jurídicamente autónomos, aunque políticamente dependientes de la autoridad central.

### **El gobierno de concertación por la democracia (1990-2005)**

#### *La política de desarrollo territorial*

Para el gobierno de la Concertación, la descentralización y el desarrollo regional no son fines en sí mismos, sino medios para lograr objetivos de importancia nacional, tales como (Mideplan 1992): consolidar la democracia mediante el diseño y la puesta en marcha de instituciones y mecanismos de participación real de la comunidad regional; ampliar y modernizar las actividades productivas de las economías regionales, con especial énfasis en la innovación y el desarrollo de la pequeña y mediana empresa; mejorar la inserción de la economía chilena en la economía internacional, mediante la participación integrada y articulada de cada región en el mercado mundial; promover la equidad en todo el territorio nacional; reducir rápida y definitivamente la pobreza extrema; establecer formas de producción, distribución y consumo compatibles con la preservación del medio ambiente y con un desarrollo económico sustentable; integrar todas las regiones al proceso de desarrollo económico y social del país; desarrollar el territorio en forma más equilibrada e integrada, tomando en cuenta la excesiva concentración en la Región Metropolitana, las condiciones particulares de las zonas extremas y el desequilibrio interno entre regiones.

Para lograr esos objetivos, el gobierno estimuló la iniciativa privada y las inversiones en proyectos asociados a la explotación de recursos naturales; y trató de asegurar la adecuada provisión de servicios básicos a toda la población. Además, procuró desarrollar integralmente a cada región y desconcentrar las actividades económicas y las competencias públicas concentradas en la Región Metropolitana de Santiago. Así, ligó estrechamente los objetivos de la política de desarrollo territorial con los objetivos nacionales (Mideplan 1992).

En este contexto –y conforme con el principio de *subsidiariedad*– la tarea principal del gobierno central consiste en crear condiciones macroeconómicas e institucionales que propicien el desarrollo regional, y dotar a las regiones de instrumentos que apoyen su desarrollo, por ejemplo, instancias de participación, fondos, bancos de datos, etc. También debe asumir funciones relacionadas con la evaluación de la equidad del desarrollo interregional, la sustentabilidad ambiental del desarrollo, la superación de la pobreza y la capacidad de gestión de los gobiernos regionales. A partir de esta evaluación, el gobierno central –en consideración del principio de *solidaridad*– puede apoyar a determinadas regiones con financiamiento adicional, capacitación de funcionarios, apoyo profesional en ciertas tareas, etc. (Mideplan 1992, 2001). En suma, el gobierno central no se concibe como un observador

externo y ausente de la evolución de las regiones, pero tampoco define a priori las preferencias interregionales de crecimiento.

Aunque no se establecen expresamente áreas prioritarias de desarrollo, es posible distinguir algunas prioridades regionales, como la de controlar el crecimiento de la Región Metropolitana de Santiago, desarrollando mecanismos institucionales para la adecuada articulación de los gobiernos regionales. Y durante el gobierno de Aylwin, las regiones extremas fueron prioritarias por sus grandes ventajas para la integración fronteriza, particularmente Tarapacá y Antofagasta. En ese contexto, se sugirió revisar el tratamiento preferencial a las regiones extremas y adaptarlo a las nuevas condiciones de la economía chilena, en particular su inserción en la economía internacional (Mideplan 1992).

#### *El marco institucional para el desarrollo territorial*

El primer gobierno de la Concertación, encabezado por el presidente Patricio Aylwin (1990-1995), se propuso reformar la Constitución de 1980 en lo concerniente a los gobiernos regionales y la administración comunal. Después de algunos acuerdos entre representantes de la oposición y el gobierno, el Parlamento aprobó el proyecto de reforma constitucional en noviembre de 1991, y promulgó la Ley 19.097. Entre las principales reformas que introdujo esta ley se destacan (Subdere 1994):

- ✎ El establecimiento de los gobiernos regionales, con personería jurídica de derecho público y patrimonio propio, conformados por el intendente y el Consejo Regional respectivos. Aunque este fue un avance hacia una descentralización efectiva, en el Parlamento no se pudo llegar a un acuerdo para aprobar la elección directa del Consejo Regional, y además se decidió que el intendente fuera designado por el presidente de la República, en el marco un Estado unitario. En este nuevo esquema, el intendente asume dos roles: el de gobierno, como agente del presidente, y el de administración, como órgano ejecutivo del gobierno regional. Este doble rol ha sido criticado por varios sectores, que sostienen que el intendente no puede representar al nivel central en la región y, al mismo tiempo, los intereses de la comunidad regional, dados los frecuentes conflictos de intereses y los mandatos contradictorios (Correa 1998, Serrano 2001).
- ✎ En cuanto a las provincias, estableció que las gobernaciones son entes desconcentrados del intendente, del que dependen jerárquicamente aunque su nombramiento y remoción corresponde al presidente de la



República. Al gobernador también le compete un doble rol, el de órgano de gobierno y el de órgano de la administración regional. Además, la ley mencionada creó un Consejo Económico y Social Provincial de carácter consultivo.

- ✘ En el ámbito comunal, señaló que las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio, constituidas por el alcalde y el concejo. Eventualmente se podrá constituir un Consejo Económico y Social Comunal, de carácter consultivo. Es de destacar, además, la elección democrática de alcaldes y concejales, a través de sufragio universal, y la plena autonomía de las municipalidades para administrar sus finanzas, bajo la supervisión de la Contraloría General de la República.

Por otra parte, en enero de 1992 la Ley 19.130 aprobó varias modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, entre las que cabe destacar las siguientes (Subdere 1994):

- ✘ Creó los concejos municipales en sustitución de los Codeco, y estipuló que sus miembros fueran elegidos por votación popular, atribuyéndoles funciones de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador de la actividad municipal.
- ✘ Reconoció la participación de la comunidad organizada en los asuntos comunales con la creación del Consejo Económico y Social Comunal, de carácter consultivo.
- ✘ Por último, estableció que los alcaldes fueran elegidos directamente por los miembros de la comunidad, o indirectamente por el concejo correspondiente si ningún candidato obtenía el 35% de los votos.

#### *Instrumentos de financiamiento, coordinación y gestión del desarrollo territorial*

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) fue el único instrumento de inversión descentralizado hasta 1992, y en los años siguientes siguió siendo el principal instrumento para financiar iniciativas regionales o locales (Subdere 1994, Rodríguez 1995a, Serrano 2001). A partir de ese año surgieron nuevos instrumentos para financiar proyectos en esos niveles territoriales, como las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (Isar) y Local (Iral), los Convenios de Programación, los Convenios Marco de Programación, los Convenios de Inversión Gobiernos Regionales-Municipios y el Fondo Común Municipal, entre otros.

Durante el período que consideramos el FNDR siguió recibiendo los aportes del Banco Interamericano de Desarrollo; además, a partir de 1993, las regiones mineras aportan recursos a este fondo en cumplimiento de la Ley 19.143, que las obliga a transferir el 70% de los fondos recaudados por patentes mineras, y el 30% al fondo municipal de las comunas productoras (Abalos *et al.* 1991, Rodríguez 1995a). No obstante, el gobierno ha expresado su descontento con la eficacia del fondo: "Sus objetivos –compensación territorial y financiamiento de infraestructura social y productiva– no están siendo alcanzados según lo previsto. Se ha desdibujado su efecto compensatorio y se percibe una escasa autonomía en la asignación de los recursos disponibles. Al depender de transferencias desde el nivel central, las regiones ven limitada su libertad de decisión" (Mideplan 2001, 32-33).

En el mismo tenor, Correa (1998) afirma que: "ningún proyecto de inversión priorizado por los gobiernos regionales, aunque sean teóricamente de 'decisión regional', puede tener la respectiva asignación de recursos y llevarse a cabo si no cuenta con la aprobación explícita de Mideplan (Ministerio de Planificación y Coordinación, antiguo Odeplan), a nivel nacional. [...] Debe remarcar que, en tal proceso, los gobiernos regionales sólo priorizan, pero no asignan recursos, ni en definitiva deciden sobre la realización o no de los proyectos priorizados" (Correa 1998, 243).

Por su parte, las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (Isar) se derivan de estudios de preinversión, programas o proyectos sectoriales que se desarrollan en regiones específicas o cuyos efectos económicos directos se concentran en esas regiones. La ley contempla el traspaso de hasta un 5% de los fondos totales para estas inversiones a otros proyectos, bien sean financiados por las Isar o por el FNDR (Abalos *et al.* 1991, Subdere 1994). La flexibilidad para usar este fondo y la decisión de que el gobierno regional puede fijar prioridades son algunas de las virtudes de esta forma de financiamiento que, además, permite coordinar las decisiones sectoriales y territoriales (Rodríguez 1995a). Durante el gobierno de Lagos (2000-2005), que expresó su voluntad de dar mayor peso a las decisiones regionales en materia de inversión, estos fondos se traspasaron al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (Mideplan 2003). Así se liberaron de las ataduras sectoriales, aunque se limitó el diálogo entre los sectores económicos y las regiones.

Los convenios de programación son acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios acerca de proyectos que se desarrollan en una o más regiones durante un período definido. Estos convenios especifican los proyectos en los que tienen responsabilidades y obligaciones los gobiernos regionales y ministerios involucrados, las metas que se han de cumplir, los procedimientos de evaluación y las normas de revocabilidad. Y

pueden incluir cláusulas que permiten reasignar fondos de un proyecto a otro (Subdere 1994). Así, contribuyen a mejorar la coordinación de los proyectos, incentivan el trabajo conjunto entre ministerios y gobiernos regionales, y hacen posible realizar proyectos regionales (megaproyectos) que de otro modo no se podrían financiar (Abalos *et al.* 1991). Esta visión optimista de los convenios de programación se expresó antes de que se implementaran en 1995. Más adelante, en 1998, Correa comentó que:

tales convenios, primero, se modelan sobre la base de las políticas sectoriales no regionalizadas en su concepto ni en su presupuesto y, en cuyo diseño las regiones han tenido poco o nada que ver. Segundo, no surgen habitualmente desde las regiones como propuesta a los ministerios nacionales, sino a la inversa, produciéndose un proceso de negociación entre un ministerio y un gobierno regional, en la que el segundo tiene poca o ninguna participación. Por lo demás, en la práctica, el grado de protagonismo y peso que tenga en tal negociación un determinado gobierno regional pasa mucho por las condiciones específicas y hasta personales de los actores involucrados (Correa 1998, 245).

Durante el gobierno de Lagos (2000-2006) surgieron los Convenios Marco de Programación, con la finalidad de programar las inversiones públicas regionales y conciliar las prioridades del gobierno central con los lineamientos estratégicos definidos por las regiones. Su vigencia es de tres años y, desde el punto de vista operacional, se complementan con los Convenios de Programación suscritos entre las regiones y los ministerios sectoriales (Mideplan 2002). Este instrumento no ha dado los resultados esperados. Según Manuel Tobar, Consejero Regional de Valparaíso, debido a que “los ministerios cambian sus prioridades o no financian los proyectos que se han comprometido mediante fondos sectoriales o convenios de programación”, y a que falta una contraparte que “efectúe el seguimiento, evaluación y control de gestión correspondiente”. Señala que las partes se deberían reunir para debatir y negociar las prioridades que se estipulan en el convenio correspondiente, pero que eso no sucede y generaliza esta situación más allá de su región (Tobar 2004, 105).

Con un propósito y una estructura similares a los de los Convenios Marco, en el nivel comunal surgieron los Convenios de Inversión Gobierno Regional-Municipios. En estos convenios, los municipios o asociaciones de municipios acuerdan con los gobiernos regionales un flujo regular de recursos para las iniciativas y proyectos que son prioritarios para las comunas (Mideplan 2002).

Por otra parte, en 1996 surgieron –como complemento de las Isar– las Inversiones Regionales de Asignación Local (Iral) para financiar proyectos de

alcance local. Estos fondos provienen del nivel central y se distribuyen a los gobiernos regionales, que los traspasan a las comunas, y el concejo municipal determina los proyectos a los que se asignan esos fondos. La asignación de estas inversiones promueve la participación comunitaria mediante el fortalecimiento de actores sociales que desarrollen su capacidad para "delinear proyectos específicos concordantes con las particularidades de determinados territorios" (Mideplan 1999, 158).

En este período también se mantuvo el Fondo Común Municipal. A través suyo, las nuevas reformas a la Ley de Rentas Municipales otorgaron mayores recursos para las comunas más pobres. La Ley de Rentas I (Ley 19.704 de 2000) aumentó el aporte de las comunas más ricas al fondo, así como el que todas las comunas hacen al fondo a partir del recaudo proveniente de los permisos de circulación; la Ley de Rentas II (Ley 20.033 del 2005), entregó nuevos recursos a los municipios por concepto de contribuciones, incluyendo por primera vez a las propiedades fiscales (*El Mercurio*, 5-5-2005). Sin embargo, los alcaldes y concejales reclaman mayores atribuciones y facultades, sin duda necesarias para fortalecer su autonomía en las decisiones de inversión comunal, y mejorar la focalización de los nuevos fondos hacia los requerimientos de cada comuna.

Por último, hay que mencionar que el gobierno de Lagos detectó la necesidad de elaborar presupuestos regionales autónomos, que no sólo incluyan "recursos para inversión en obra pública, sino la totalidad del gasto, incluidos los programas de fomento productivo y de apoyo al desarrollo social, [lo que] implica reformas a la estructura presupuestaria nacional, generando partidas por región y mecanismos de seguimiento y control de gasto" (Mideplan 2002, 34).

Esto se debería complementar con un sistema de tributos regionales, a través del cual la descentralización fiscal no sólo se aborde desde la perspectiva del "gasto" sino también del "ingreso" (Serrano 2001). Los gobiernos subnacionales deberían tener autonomía para recaudar ciertos impuestos o definir sus tasas y así atraer inversiones para su desarrollo o desincentivar la localización de actividades no deseables. También se debe abordar el tema de dónde han de tributar las empresas. "Actualmente todo lo que tributan lo entregan en el lugar en que está radicada su casa matriz, aunque el grueso de sus inversiones y personal se encuentre en regiones. Ello introduce grandes desequilibrios, como el hecho de que buena parte de estos tributos se concentran en las tres comunas más ricas del país" (Correa 1998).

### Corolario

Durante los gobiernos de la Concertación se avanzó hacia una mayor autode-terminación del desarrollo de las regiones y el gobierno central dejó de establecer prioridades regionales claras en pro de una desconcentración espacial, como hacían los gobiernos anteriores. Es como si se esperara una “deslocalización espontánea” del desarrollo basada en la explotación de los recursos naturales, el surgimiento de empresarios regionales e innovaciones tecnológicas, mientras que el gobierno central se limita a establecer las “condiciones marco” para el desarrollo regional, asumiendo un “rol subsidiario”. No obstante, bajo el principio de la “solidaridad”, el gobierno central reconoce la necesidad de aplicar políticas compensatorias para las regiones con menores recursos, sin determinar a priori cuáles son esas regiones.

Esto ocurre en un escenario de creciente descentralización fiscal (aunque aún insuficiente). Es notable el avance, en cantidad y en calidad, de los instrumentos de financiamiento, coordinación y gestión disponibles en los niveles regional y comunal. Se ha fortalecido la descentralización financiera y la autonomía de los territorios subnacionales, pues las regiones y comunas –a través de estructuras cada vez más representativas y participativas– definen sus proyectos y programas prioritarios, y programan las inversiones. De acuerdo con la Subdere (2004): “Considerando que en el año 1991, antes de la creación de los gobiernos regionales, el nivel de la inversión de decisión regional era igual a cero, ya que no había una entidad autónoma de decisión y que hoy, 2003, los gobiernos regionales inciden en un 50% de las inversiones con fondos públicos que se realizan en el país, es posible afirmar que ha existido un avance real y efectivo en la descentralización de los recursos de inversión”.

Aunque este hecho es reconocido por los estudiosos, hay quienes manifiestan reservas por el bajo monto absoluto de los fondos que corresponden a las decisiones de los gobiernos regionales y el tipo de proyecto que se ejecuta en virtud de esas decisiones. A juicio de Boisier, “si la inversión pública representa a comienzos del siglo XXI algo así como el 18% de la inversión nacional, esto significa que las regiones ‘deciden’ [...] un 9% de la inversión nacional. Si se hace un ejercicio trivial, pero ilustrativo, ello equivaldría a que cada región ‘decide’ sobre un 0,7% de la inversión nacional, en promedio... ¿Cuál es la equivalencia absoluta de ello? [...] digamos US\$ 60 millones por año. [...] Ello resulta congruente, necesariamente, con el tipo de proyecto que aparecerá finalmente como destinatario de los recursos del FNDR, principalmente proyectos de pequeña escala de carácter social, destinados a cubrir carencias, más que al fomento” (Boisier 2004, 196-197).

Aún está pendiente una mayor descentralización de los ingresos fiscales, que lleve a que las regiones asuman responsabilidades en la generación de ingresos y fijen prioridades de gasto, de acuerdo con sus intereses regionales y sin ataduras sectoriales, a la vez que respondan por el equilibrio entre gastos e ingresos. Sin menoscabar, por supuesto, el rol subsidiario y solidario del gobierno central con las regiones de menor capacidad para generar ingresos propios.

La mayor autonomía de los espacios territoriales subnacionales va de la mano con una mayor representatividad de sus autoridades. Esto se ha logrado en los espacios comunales, a través de la elección directa de alcaldes y concejales. A nivel regional, no se ha llegado a un acuerdo para la elección directa de los consejeros regionales, y se ha acordado que el intendente siga siendo el representante regional del presidente de la República. A nivel provincial este tema apenas se ha discutido.

Hay que señalar, además, que no basta con una mayor representatividad de las autoridades territoriales para garantizar la participación de los ciudadanos en el desarrollo de los espacios que forman el entorno y soporte de su vida cotidiana. Los ciudadanos deben tener instancias de participación en la planificación y ordenamiento de sus espacios, así como en la elaboración, desarrollo y control de programas y proyectos de impacto territorial. Esto exige el acceso a información transparente y pertinente, la existencia de capacidad técnica regional y local, y una voluntad política real para traducir las demandas ciudadanas en acciones. Sólo así la descentralización será "un medio para consolidar la democracia en la sociedad chilena, mediante el diseño y puesta en marcha de instituciones y mecanismos de participación real de la comunidad regional", como se concibió en los inicios del gobierno de la Concertación.

#### LA VISIÓN DE LOS ACTORES

Esta sección reúne opiniones y propuestas de actores situados en distintas esferas de la arena política, que perciben de manera diferente el curso del proceso de descentralización, su potencial y sus perspectivas. Se presenta la visión de funcionarios del gobierno central, regional y local, con base en entrevistas a un representante del gobierno central (GC), un ex-intendente de una región alejada del centro (IR) y un alcalde de una comuna de bajos recursos de la Región Metropolitana de Santiago (AS). También se entrevistó a un destacado representante de uno de los grupos pro-descentralización más críticos y notorios del país, "Los Federales" (LF), y se analizaron documentos recientes de los organismos o grupos correspondientes.

### Avances o retrocesos

Todas las personas entrevistadas, con excepción del representante de Los Federales, reconocieron que el proceso de descentralización ha avanzado en los últimos años, especialmente desde comienzos de los noventa, cuando se restauró la democracia. Pero todos encuentran limitaciones o consideran que el proceso hoy está estancado (GC).

El ex intendente hizo una revisión del proceso de descentralización y de sus avances e identificó tres etapas. La primera, en la década de los sesenta, cuando se creó una serie de instrumentos de planificación y de instituciones a cargo del proceso (Odeplan), y se aplicó una política de polos de desarrollo<sup>2</sup>. En la segunda, entre 1974 y 1990, el gobierno militar inició un proceso de “descentralización para la dominación”, con el claro objetivo de controlar todo el territorio nacional; se creó el Fondo Nacional para el Desarrollo Regional (FNDR), aunque no se fijaron montos; se hizo una nueva regionalización del país a nivel constitucional y se crearon las “seremías” o representaciones de los ministerios en cada región. También se creó el Fondo Común Municipal (FCM) y se trasladó la atención primaria de la salud y la educación a los municipios. En 1990 se inició una transformación que replanteó las instituciones y acabó con los alcaldes designados. Se crearon los gobiernos regionales como entidades jurídicas con patrimonio propio y los Consejos Regionales. Se fortalecieron los organismos municipales y se asignaron más recursos a las comunas. De acuerdo con los representantes de los distintos niveles de gobierno, esto produjo avances substanciales entre 1990 y 2005, “avances evidentes, que nadie puede desconocer: se toman más decisiones y hay más recursos a nivel regional”<sup>3</sup>.

Un avance de gran impacto fue la modificación del FNDR, que pasó del 21% al 42% para libre disposición de los gobiernos regionales, a lo que se añade un 10% cuando la región demuestra eficiencia en la ejecución del gasto en el año anterior. Pero como se verá más adelante esta modificación impone fuertes limitaciones a las regiones, pues los recursos no son realmente de “libre disposición” sino que vienen “amarrados” a convenios de programación, que sólo pueden acordarse siguiendo las líneas trazadas por los ministerios sectoriales. Por ejemplo, si el Ministerio de Obras Públicas decide que el monto para caminos rurales en una región es de 100 millones, esa suma sólo se puede gastar en ese rubro y la región no puede utilizarla en otras áreas que considere prioritarias (GC).

<sup>2</sup> Más que avanzar en el proceso de descentralización, entre 1970 y 1973 el gobierno de la Unidad Popular trató de activar a la sociedad civil (IR).

<sup>3</sup> En 2004, más del 51% de la inversión pública se definió en las regiones (IR).

En materia de descentralización política se considera que la elección de consejeros regionales, así sea indirecta, es un gran avance. Sin embargo, los concejales (elegidos por votación directa) eligen a los consejeros regionales, lo que se presta para "cuentos oscuros" de movilización de influencias y solicitud de dineros. La razón para decidir que los consejeros regionales no fueran elegidos por voto directo era que entrarían en competencia con los diputados y senadores (GC).

Desde el punto de vista del municipio, los avances han sido muy pocos y limitados, y se destacan las modificaciones a la Ley de Rentas, que hicieron posible un mayor financiamiento a las comunas con menos recursos. También se crearon los concejos municipales, elegidos por votación directa y con poder resolutivo, y el Consejo Económico y Social Comunal (Cesco), que considera la participación de la comunidad, muchas veces en el papel, ya que su implantación efectiva depende de la voluntad del alcalde. Para hacer efectiva la participación ciudadana cada municipio debería contar con una ordenanza de participación, pero la mayoría no la tiene pues no se exige. Algunos cuentan con esa ordenanza, pero no la ejecutan.

En general, las competencias de los municipios siguen siendo las mismas desde los años ochenta, cuando fueron definidas por el gobierno militar. No ha habido modificaciones de fondo desde entonces, aunque se han definido y fijado nuevas competencias en el papel, las que parecen vacías, porque sin sustentabilidad económica ni administrativa, no se pueden implementar (AS).

Una de las explicaciones para la falta de avances es que la idea fuerza que ha primado en el país es conservar un Estado centralista, que mantiene un fuerte control del desarrollo desde el centro. Un ejemplo concreto reciente es el de Transantiago, el mayor proyecto de rediseño del transporte público realizado en el país, que se está definiendo totalmente en el centro, sin consultar a los municipios que recibirán el servicio. "La manera de hacer estas grandes obras refleja claramente el espíritu centralista de este país" (AS).

En el nivel municipal se reconoce que se ha avanzado en el área de la salud, pero algunas decisiones de gran importancia se siguen tomando en forma centralizada, desde el Ministerio de Salud. Un ejemplo concreto es la definición del "per cápita", monto que recibe el municipio por cada persona inscrita en sus consultorios de salud y que es objeto de fuertes discusiones entre el nivel central y las direcciones municipales de salud a cargo de los centros de atención primaria de la salud<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> En la comuna del alcalde entrevistado, el per cápita es de \$1.300 en promedio por persona inscrita, más \$400 por una serie de programas extraordinarios; de esa suma, el Ministerio de Salud define cuáles serán las intervenciones que se pueden realizar en los consultorios municipales.



### Cuellos de botella

Un tema siempre presente en los análisis de la descentralización es el espíritu centralista del Estado chileno y el temor del gobierno central a ceder el control a las autoridades regionales y locales, debido a la existencia de una cultura política “autoritaria” (GC), acostumbrada a mantener la hegemonía sobre el país. El tema de la falta de confianza del centro en la capacidad de las regiones, se suma al de la desconfianza de las regiones hacia las decisiones que toma el centro sin su conocimiento.

Como ejemplo de esto, el representante de la región más alejada del centro (IR) citó la reciente decisión del gobierno central de no construir el puente sobre el canal de Chacao (unión de la isla de Chiloé con Puerto Montt) y seguir extendiendo las líneas del Metro en la capital. Para la Región de Los Lagos esto constituyó una nueva muestra de que el gobierno central da prioridad a la capital frente a las regiones.<sup>5</sup>

Por otra parte, así como el sistema político y la clase política manifiestan una visión centralista, las empresas consideran indispensable situarse cerca del centro, donde se toman las grandes decisiones que afectan su desarrollo, por lo que todas las sedes centrales de las grandes empresas se localizan en la capital.

Es interesante anotar, así mismo, un aspecto señalado en las entrevistas sobre una suerte de cultura burocrática tradicional que existe en el país, la que da prioridad a los procesos sobre los resultados. En otras palabras, es más importante seguir los pasos administrativos que fijan las instituciones que lograr las metas propuestas. Aunque, sin duda, esta característica ha hecho de Chile un país ordenado y confiable, su exageración es un obstáculo, que impide avanzar hacia un país moderno y eficiente.

Uno de los principales cuellos de botella, de acuerdo con lo que expresó el ex intendente, es la falta de un enfoque sistémico integrado del proceso; por ello, las funciones, atribuciones y competencias de los gobiernos regionales y locales no concuerdan, pues se les ha trasladado funciones, pero no atribuciones ni los recursos necesarios para implementarlas (IR). La visión del ex-intendente regional coincide entonces con la del alcalde en el ámbito local.

El hecho de que los fondos “de libre disposición” que reciben las regiones lleguen “amarrados” a programas y acciones decididas en el nivel central es, para todos los entrevistados, un gran obstáculo para avanzar en el proceso descentralizador. El 51% del presupuesto se entrega a las regiones para que

<sup>5</sup> Esta decisión se revirtió posteriormente y en 2005 se iniciaron las obras del citado puente.

ejecuten decisiones preestablecidas por los ministerios o entidades centrales; las decisiones ya están tomadas antes de llegar a las regiones. Para 2005, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) contaba con un monto total de 250 mil millones de pesos, pero ya existían una serie de "provisiones", que obligaron a utilizar esa suma en programas o acciones predefinidos por un sector determinado (salud, educación, etc.) o por la Subdere (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, dependiente del Ministerio del Interior). Uno de los aspectos más incomprensibles es que las regiones no reciban ninguna explicación acerca de las decisiones del centro. Las regiones lo consideran un financiamiento "tutelado" y estiman que es la prueba de la falta de convicción del Estado chileno en la descentralización como motor de desarrollo del país.

"El gobierno regional tiene muchas funciones de papel que no tiene cómo ejercer. Uno de los muchos ejemplos son los instrumentos de fomento productivo, que se deciden y aplican desde el nivel nacional" (IR). El Sistema Nacional de Inversiones corresponde a un enfoque nacional y no toma en cuenta las visiones regionales. Por ello, el FNDR depende de las interacciones con la Subdere y, tal como se gestiona en la actualidad, sólo permite una libertad limitada.

Para entender cómo define la asignación de recursos, sirven algunos ejemplos recientes que aportó el ex-intendente. A pesar de un elevado presupuesto de "libre disposición" que proviene del Convenio BID-Gobierno Regional, su región no puede invertir en cultura, porque el acuerdo no contempla esa área y es necesario negociar caso a caso con la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (Dipres) y el Ministerio de Planificación y Coordinación (Mideplan). Hay que "convencer" a estas instituciones para poder trasladar a otras líneas de financiación algunos recursos preestablecidos antes de llegar a la región, y a través de ellas asignarlos a los proyectos en cuestión. En el convenio del BID no se incluye cultura, ciencia y tecnología; y tampoco la asociación con privados (IR).

Para el representante del gobierno central, lo que se requiere en este momento es una gestión "más fina". Por ejemplo, muchos conflictos regionales se tienen que resolver en el nivel central, lo que dificulta y retrasa su resolución. Otro problema constante de gestión es que las direcciones regionales de los ministerios entran en conflicto con la Subdere, ya que para adjudicar recursos ésta utiliza criterios no siempre compartidos por los funcionarios regionales.

Un "cuello de botella" muy importante -mencionado por la autoridad central y por el ex-intendente -que impide acelerar el proceso de descentralización es la falta de una masa crítica de talentos en las regiones, donde la

capacidad científico-técnica y profesional es claramente insuficiente. “Es difícil encontrar gente preparada, que pueda hacerse cargo de los proyectos” (IR). También se detecta un bajo nivel técnico de los consejeros regionales, ya que muchos de ellos son nombrados por su desempeño político dentro de los partidos y no siempre tienen la calificación requerida<sup>6</sup>.

El problema de la poca libertad de las regiones para decidir el uso de los recursos que recibe se agudiza en los municipios, que tienen aún menos discreción para decidir cómo utilizan los recursos que reciben del gobierno central (CC). Para el alcalde entrevistado, el mundo municipal “está fuera del circuito de decisiones del país; los alcaldes tienen muy limitadas capacidades de decisión. [...] No existe el mundo local como centro democratizador. Las grandes decisiones son tomadas por el gobierno central, el parlamento y la clase empresarial”.

Los municipios tropiezan con una serie de limitaciones que les impiden hacerse cargo de su propio desarrollo y que dificultan su funcionamiento. “Por ejemplo, el FOSIS instala un aparato metodológico que se debe utilizar para usar ese financiamiento, impone programas, ritmos, montos. [...] Así, tenemos en nuestra comuna sólo 20 monitores juveniles, que no dan abasto, pero no podemos conseguir más” (AS).

En 1997 se modificó el Art. 110 de la Constitución de 1980<sup>7</sup> para facultar a los organismos intermedios (municipios) para que cada cuatro años fijaran el tipo de planta que necesitan y su remuneración. Nunca lo han hecho porque falta la reglamentación expedida por el presidente (AS).

Algo similar sucede con la generación de recursos propios en los municipios y que está en el centro de un tema tan importante como el desarrollo económico local. Los municipios no pueden crear empresas, lo que los limita para asociarse con privados y generar recursos propios; y no tienen posibilidades de articularse con el sector empresarial porque no pueden crear corporaciones de desarrollo. Esa facultad está considerada en la Ley Orgánica Municipal, pero no existe un mecanismo que permita implementarla, ya que no pueden crear asociaciones público-privadas. Estas posibilidades no se han abierto a los municipios porque dichas actividades entrarían en contradicción con un artículo de la Constitución que impide que el Estado tenga competencias en temas de empleo; el Estado no puede regular el empleo y la economía, sólo debe subsidiar. “Éste es el tipo de cuestiones que está paralizando la modernización de

<sup>6</sup> En este sentido, la derecha tiene ventaja porque sus representantes tienen en general mayor preparación técnica (CC).

<sup>7</sup> Luego de esta entrevista, la Constitución de 1980 fue reformulada y dicho artículo corresponde al 121 de la Constitución de 2005.

los municipios. La Ley Orgánica Municipal es plana, pues no considera la diversidad de comunas que existen en el país" (AS).

Otro aspecto que resalta el alcalde es la educación básica, que está bajo la tutela de los municipios desde 1980, aunque los recursos que reciben son insuficientes, por el volumen de población que deben atender y porque han aumentado las expectativas de las personas. La reforma educativa que se inició en el gobierno del presidente Frei Ruiz-Tagle no ha tenido el impacto esperado: "los profesores se sienten ajenos [...] no valoran los cambios aunque sean en su beneficio, porque no fueron consultados. [...] Hacen las cosas centralmente, no siguen los ritmos locales" (AS).

La seguridad ciudadana es otro tema que la Ley Orgánica Municipal deja bajo responsabilidad de los municipios, disposición que no se cumple en la realidad, pues los recursos son manejados por el Ministerio del Interior, que decide su destinación (AS).

Por otra parte, la falta de un modelo de desarrollo integral "que muestre hacia dónde vamos y qué pasos habría que dar" se considera como un gran obstáculo. Se dice que el proceso es "gradual", pero no se han fijado metas precisas. No parece haber una visión clara del país que queremos: "¿Qué tipo de Estado unitario descentralizado buscamos? ¿Hasta dónde queremos llegar? Esta falta de claridad no es casual, porque para los ministerios el trabajo es más complejo, ya que necesitan interactuar con más actores" (IR).

Para conseguir financiación, el municipio necesita al gobierno regional, que además es un socio para negociar con los sectores. Por ello, el ex-intendente sugiere realizar "pactos región-comuna", lo que no ha sido posible hasta ahora porque "los consejeros regionales reparten los recursos por provincias, no por municipios y cada uno defiende su territorio, no les interesa ni la región ni la comuna" (IR).

Por último, todos los entrevistados se refirieron de una u otra manera al tema de la confianza. Consideran que la falta de confianza es uno de los impedimentos para que el gobierno central muestre más iniciativa para avanzar decididamente en el proceso descentralizador: "Hay cierto dejo de desconfianza en transferir poder" (AS).

### **Posibles caminos para acercar el gobierno a los ciudadanos**

Desde el punto de vista del gobierno central, más específicamente del Ministerio del Interior, el actual desafío del país es el de mejorar la gestión. Con ese propósito se adelanta un programa de modernización del Estado. Una

propuesta interesante es la de generar una “masa crítica” o grupo amplio de profesionales de buen nivel que, independientemente de sus orientaciones político-partidistas, puedan cumplir la función de “altos gerentes públicos”. La inestabilidad de los intendentes hace imposible el seguimiento adecuado de los programas y proyectos, que quedan truncos al cambiar los equipos directivos. Este tema se trató en el gobierno central bajo la presidencia de Lagos, con la idea de que el próximo gobierno (que se inició en marzo de 2006) pudiera seleccionar en forma abierta a los altos funcionarios públicos de diversos organismos, como los directores de Indap, SAG, Serviu y Salud. Estos elegirían a sus equipos mediante un sistema de selección con concursos, metas y evaluaciones periódicas de resultados (GC).

En los aspectos políticos, el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado está a cargo del Ministerio General de la Presidencia y en materia de presupuesto, bajo la tutela del Ministerio de Hacienda. De acuerdo con este proyecto, el país necesita una instancia de coordinación y planificación, y propone crear un “Ministerio de la Administración Pública” (GC), lo que no parece concordar con un discurso modernizante que habla de un Estado más pequeño y más eficiente.

Es interesante señalar que el entrevistado que hasta hace poco era la máxima autoridad de su región, no cree que deban existir intendentes elegidos directamente. Considera que en las condiciones actuales, los intendentes no pueden responder a las expectativas de sus electores, ya que no tienen capacidad de decisión y, por tanto, no les es posible legitimarse ante ellos. “Si existiera una política de descentralización más clara a nivel nacional y si las decisiones se tomaran a nivel regional, si las regiones ganaran capacidad para decidir, entonces se podría tener intendentes elegidos” (IR). Una medida concreta para mejorar esta situación sería que la Ley de Gobiernos Regionales incluyera un sistema de “Presupuesto Regionales Integrados”, que sirviera de base para elaborar el presupuesto nacional (IR).

Desde la óptica comunal, es necesario que se defina nítidamente una visión de país, especificando dónde se van a centrar los esfuerzos, “si la apuesta es por los gobiernos regionales, éstos deberían constituirse de otra manera” (el entrevistado se refiere a los intendentes elegidos por voto popular), “al final no se ha apostado por las regiones ni por los gobiernos locales” (AS).

#### ¿QUÉ SE REQUIERE PARA REDUCIR LAS DESIGUALDADES REGIONALES?

Para avanzar es urgente recuperar la confianza. Es preciso enviar señales claras que demuestren a las regiones y comunas que el gobierno central cree en

sus capacidades y su potencial, y que no pone obstáculos a su ejercicio. "La gente debe sentir que hay confianza en las regiones, que las regiones importan. Se deben dar señales claras" (IR). Para ello, el ex-intendente reitera la necesidad de estructurar acuerdos Nación-región-municipios. Los "Pactos Región-Nación" deben ser por un período limitado y, si la región cumple o sobrepasa las metas y objetivos, por ejemplo, a tres años, puede negociar un nuevo acuerdo que le permita manejar con mayor autonomía sus propios recursos. Un instrumento de este tipo llevaría a que el gobierno central, sin perder el control del desarrollo nacional, contribuya a que las regiones adquieran una autonomía y un "empoderamiento" responsables (IR).

Desde el punto de vista local, es indispensable establecer asociaciones entre municipios, y entre municipios y entidades privadas. Aunque estas últimas no son legalmente aceptadas en Chile, han sido fundamentales para el desarrollo de los municipios españoles. Para que sean posibles son necesarios algunos cambios constitucionales y la Asociación Chilena de Municipalidades ha conformado un equipo que elaborará una serie de propuestas concretas a este respecto (AS).

A nivel comunal también se plantea que, para avanzar en la descentralización, es indispensable restar poder a los ministerios y traspasar facultades y financiamiento a los gobiernos regionales y municipales. "Existe una gran posibilidad de organizar este país, construirlo de manera distinta, para que los ciudadanos puedan encontrar en su espacio local lo que necesitan: empleo, salud, recreación" (AS). Desde la óptica local, se necesitan algunas modificaciones para desbloquear y mejorar el proceso: 1. Crear mecanismos financieros que conviertan a las municipalidades en motores de desarrollo económico en su territorio; 2. Modificar el Fondo Común Municipal para adaptarlo a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Aquí es necesario redefinir el concepto de pobreza que se utiliza para asignar los subsidios. Los cambios de la última década han sido muy acelerados y no se pueden seguir aplicando indicadores de pobreza idénticos en regiones totalmente diferentes; 3. Introducir modificaciones específicas para que las municipalidades puedan cumplir las metas y financiar adecuadamente los servicios que se les traspasan. En salud se requiere mayor flexibilidad del "per cápita"; en educación, mecanismos de subvención diferenciados entre la educación pública municipal y la educación particular subvencionada<sup>8</sup>; 4. Reformas administrativas, como una revisión de la Ley Orgánica Municipal para adaptarla a

<sup>8</sup> Las escuelas privadas subvencionadas no deben cumplir con los requisitos legales de las escuelas municipales, por lo que tienen la capacidad de contratar y despedir funcionarios según sus necesidades, cosa que no puede hacer el sector público.

las nuevas condiciones del país; una definición más clara de los vínculos entre regiones y comunas; elección de intendentes por votación (AS).

Por último, cabe mencionar algunos temas pendientes, como la necesidad de disminuir el tamaño de ciertas regiones, como las de Tarapacá (con cabeceras regionales en Arica e Iquique) y Los Lagos (con sus centros en Valdivia y Puerto Montt) (GC).

### LOS FEDERALES

Quizá la visión más crítica y extrema sea la de los representantes de la sociedad civil que se agrupan como “regionalistas” y que se conocen popularmente como “Los Federales”: personas que trabajan y viven en las regiones, representan a distintos sectores políticos y sienten que el centralismo está coartando su capacidad de desarrollo, y por ello intentan influir en la opinión pública con métodos poco tradicionales. Algunas participan en el parlamento y cada cierto tiempo hacen manifestaciones que hasta ahora poco movilizan a la población, pero generan suficiente ruido para salir en la prensa. Se suelen vestir como “hombres de negro” y se instalan frente al palacio presidencial con carteles que anuncian sus demandas. De acuerdo con un senador de la República miembro de este grupo, vestirse de negro busca “hacer entender, con un poco de humor, que en las regiones no tenemos nuestro propio color, ni tenemos identidad propia, [...] hasta se nos identifica con números romanos”<sup>9</sup>.

Aunque para los demás actores, Los Federales no constituyen un movimiento de peso, se han sostenido a través de varios años y han propuesto la formación de partidos políticos regionales, que hasta ahora no se han concretado, pero que están absorbiendo un descontento que parece aumentar en las regiones.

Las oportunidades para el regionalismo no son muchas. Hoy existe una posibilidad cierta para articular una posición política regional, que siempre se ha visto lejana e imposible. De nosotros depende concretarla y no seguir sometidos a los caprichos centralistas. Hoy es posible tener una alternativa regionalista como es el PAR (Partido Acción Regionalista)<sup>10</sup>.

Sus encendidos llamados a la acción expresan un fuerte rechazo al centralismo: “Poder, recursos y dignidad para las regiones. No más intendentes designados y que se devuelva el IVA a las regiones”, fue el eslogan en torno al cual se organizó una travesía regionalista en agosto de 2003, en la que participaron

<sup>9</sup> (LF) Antonio Horvath, senador por la X Región, periódico *El Mostrador*, marzo 2000.

<sup>10</sup> (LF) Diego Benavente, regionalista, Portal Federales, [www.federales.cl](http://www.federales.cl), marzo 2005.

los Federales junto con otras organizaciones, como Conarede, la Bancada Regionalista y Mundo Acción Regional. En esta travesía, encabezada por el diputado Esteban Valenzuela, ex-alcalde de Rancagua, las agrupaciones regionalistas divulgaron una lista de peticiones que siguen vigentes:

Entre los puntos que se espera estén incorporados en la reforma regional se encuentra la elección directa del presidente del gobierno regional, separado de la figura del intendente, quien es designado por el presidente de la República; elección democrática de los consejeros regionales; eliminación del número de regiones en la Constitución, lo que abre la puerta para que Valdivia y Arica sean regiones; que exista una ley de tributos regionales para que parte del IVA quede en las regiones y que haya incentivos tributarios para invertir en las regiones y, finalmente, la creación de gobiernos metropolitanos, porque la idea es que la reforma vaya también en ayuda de la Región Metropolitana<sup>11</sup>.

#### DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Una vez lograda su emancipación, Chile ensayó diversas formas de organización republicana: a la dictadura de O'Higgins, siguió un período de anarquía, luego se sentaron las bases de un Estado federal, desafío que el país no fue capaz de asumir, y terminó imponiéndose un gobierno autoritario, que en 1833 promulgó una constitución que puso fin a los intentos federales, instaurando un Estado unitario que borró definitivamente los vestigios de organización federal. El Estado unitario se ha mantenido hasta hoy, aunque entre 1925 y 1973 rigió una nueva constitución y el gobierno militar reorganizó la administración del Estado y promulgó otra constitución en 1980. Los gobiernos democráticos posteriores no han cuestionado esta forma de organización, pese a que desde la segunda mitad del siglo XX se han hecho esfuerzos para descentralizar el país.

Este ensayo ha examinado el proceso de descentralización chileno considerando sus tres dimensiones básicas: deslocalización, desconcentración y descentralización. Desde el punto de vista de la "deslocalización", los gobiernos que analizamos buscaron desconcentrar espacialmente el territorio nacional y desacelerar el crecimiento de Santiago. No obstante, la política de desarrollo territorial siempre estuvo subordinada a los objetivos nacionales, aunque no se declarara en forma explícita. En la práctica, esto supeditó los objetivos territoriales de carácter distributivo a los objetivos económicos de crecimiento.

Si bien todas las políticas territoriales de los últimos decenios tenían un objetivo común, se implementaron estrategias distintas que pretendían favorecer a

<sup>11</sup> [www.federales.cl](http://www.federales.cl)



uno u otro centro, y a distintas regiones, según los escenarios políticos, sociales y económicos. El gobierno de Frei Montalva siguió la estrategia de “polos de crecimiento”; el gobierno de Allende estableció una jerarquía de “lugares centrales” y definió los más importantes; el gobierno militar definió “centros de importancia interregional” con una clara orientación geopolítica, mientras que el gobierno de la Concertación no estableció centros prioritarios que tuvieran relevancia estratégica con respecto al ordenamiento territorial.

En materia de descentralización política-administrativa se han hecho algunos avances. El gobierno de la Democracia Cristiana fue el primero en formular una política de desarrollo territorial, a mediados de los sesenta. Durante los gobiernos de Frei Montalva y Allende, la imagen objetivo de un sistema nacional de regiones no se implantó funcionalmente en la realidad, y apenas tuvo importancia para fines de planificación, elaboración de estudios y acopio de información, sin que se otorgaran competencias políticas o administrativas a las regiones.

Esta situación se superó en parte durante el gobierno militar y, luego, bajo el gobierno de la Concertación. El gobierno militar otorgó funciones administrativas a las regiones y les entregó recursos propios a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Dio personería jurídica a los municipios y creó un Fondo Común Municipal, a través del cual se redistribuía una parte de los fondos generados localmente. El gobierno de la Concertación otorgó personería jurídica a las regiones y les dio mayor autonomía en las decisiones relativas a su desarrollo. Ambos gobiernos sentaron las bases para una mejor coordinación entre los intereses sectoriales y regionales. El gobierno militar sentó las bases institucionales, creando Secretarías Regionales Ministeriales, Secretarías Regionales de Planificación, etc., mientras que el gobierno de la Concertación propició la coordinación de los fondos de inversión (Inversiones Sectoriales de Asignación Regional, Convenios de Programación, etc.).

Así, la definición de polos de crecimiento perdió importancia y aumentó la autonomía de las regiones. Mientras que los gobiernos de Frei Montalva y Allende consideraban que la desconcentración espacial era una tarea a cargo del gobierno central, los gobiernos posteriores dieron mayores facultades a las regiones para determinar su propio desarrollo. Es claro que no basta propiciar la deslocalización del desarrollo, también son necesarias la desconcentración y, paulatinamente, la descentralización político-administrativa.

En términos generales, el gobierno militar dio énfasis a la desconcentración administrativa en los distintos niveles territoriales; con ella el gobierno central logró un mayor control del territorio (“descentralización para la dominación”) y una asignación más eficiente de los recursos. Los gobiernos de la Concertación avanzaron hacia una descentralización efectiva, en el

ámbito político y en el fiscal, pero sin llegar a la "devolución" de las competencias de decisión al nivel regional, cuya máxima autoridad (el intendente) siguió representando al presidente de la República, y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda continuó aprobando la asignación de los recursos fiscales, independientemente de las prioridades que fijaran las regiones previamente.

En suma, nuestro análisis comprueba la hipótesis de la existencia de etapas en el proceso de descentralización chileno. Desde 1964 –año en que Eduardo Frei Montalva asumió la presidencia– hasta 1973 –año en que fue derrocado Salvador Allende–, la descentralización se desarrolló como un proceso de deslocalización o desconcentración espacial. Esta etapa correspondió al modelo de sustitución de importaciones, que dio especial importancia al desarrollo de la industria nacional a través de "polos de crecimiento" capaces de difundir los beneficios de la localización de industrias a su territorio circundante. De ahí que para los dos gobiernos del período fuera importante establecer una jerarquía de lugares centrales a lo largo del país.

Desde 1974 hasta 1990 –período de la dictadura militar– el proceso de deslocalización fue acompañado por un fuerte proceso de desconcentración administrativa que fortaleció el control territorial del gobierno central, un aspecto fundamental en la "doctrina de la seguridad nacional" que inspiraba al gobierno. Al mismo tiempo, la liberalización económica buscaba reducir el tamaño del gobierno central y sus gastos, y dar mayor eficiencia al uso de los recursos financieros alentando la iniciativa de los actores locales, aunque no se tradujera en una participación democrática.

En cambio, la participación es fundamental en el discurso del gobierno que se inició en 1990. En el período democrático, bajo un gobierno de concertación entre partidos de centro-izquierda, el proceso de descentralización se considera como un medio para democratizar a la sociedad chilena y aumentar la participación de la comunidad en los asuntos del territorio donde habita. Aunque se logran avances en los campos jurídico, económico-financiero y político, se trata de una descentralización más cercana al concepto de *delegation* que al de *devolution*. En efecto, el gobierno central mantiene el control político de las regiones y el control del presupuesto fiscal de base territorial. En cambio, no hay control ciudadano sobre la acción del Estado y la participación de la comunidad no se manifiesta en las decisiones fundamentales para su desarrollo.

En síntesis, a pesar de los avances, Chile sigue siendo un país muy centralizado, debido a la tradición o cultura centralista y a la desconfianza del nivel central en las decisiones que tomen las unidades territoriales subnacionales (Raczynski y Serrano 2001). Esta última se deriva de la constatación de que

en estos niveles no siempre existe la capacidad técnica para tomar decisiones efectivas y de cierto temor o desconfianza del nivel central en la gobernabilidad del país en un contexto descentralizado. A este respecto se suele preguntar: ¿puede haber intendentes elegidos democráticamente en un Estado unitario?, ¿se puede elegir consejeros regionales por votación directa, sin competir con los parlamentarios que representan a las regiones? A nivel comunal se ha demostrado que es posible elegir en forma directa a los alcaldes y concejales, y que la descentralización de los recursos de inversión ha recaído fundamentalmente en instituciones regionales jóvenes sin producir “ningún desajuste fiscal, lo que constituye un mérito que genera condiciones para dar pasos superiores, en orden de avanzar a una mayor autonomía en la materia” (Subdere 2004, 47).

Es necesario entonces que la descentralización sea acompañada por procesos complementarios, como la profesionalización del servicio público que se asienta en los niveles subnacionales, ámbito donde se han hecho algunos avances, pero que aún no son suficientes. Es preciso organizar y capacitar a los actores sociales regionales y locales, y asegurarles información oportuna y pertinente para que tomen decisiones y controlen la gestión y la inversión territoriales. Otra tarea pendiente es impulsar una “descentralización cultural” que vaya más allá de las instituciones, los recursos y los procesos, y se extienda a la comunidad territorial, a través de elementos que la identifiquen y distinguen de las demás. Una comunidad con identidad territorial, preparada técnicamente e informada en los aspectos que conciernen a su bienestar debería ser capaz de generar un desarrollo endógeno autosostenido, basado en sus propias potencialidades y prioridades.

Más allá del rol que el gobierno central debe asumir para impulsar y apoyar esos procesos, es menester que se pregunte qué descentralización quiere lograr, que establezca metas y etapas coherentes con la imagen objetivo. A la vez, se debe considerar la diversidad de regiones y municipios, y aceptar que las propias unidades subnacionales definan el ritmo del proceso de descentralización en sus territorios respectivos (IR, AS). Para que este proceso sea viable, es necesario revisar el cuerpo normativo vigente, desde la propia Constitución hasta las leyes y los reglamentos respectivos.

En 2006, cuando comienza el cuarto período de gobierno de la Concertación, Chile tiene la oportunidad de revisar y evaluar el proceso de descentralización correspondiente a la “época contemporánea”. Para ello es fundamental escuchar a sus actores, tanto a las autoridades como a la sociedad civil. Este escrito pretende ser un modesto aporte que ha de sentar las bases para futuros estudios, y precedente para un mayor compromiso de las universidades con el desarrollo de su territorio, bien sea nacional, regional o local.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABALOS, J. y L. LIRA. 1986. "Desarrollo regional, liberalismo económico y autoritarismo político: Chile 1973-1984", *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política* 10, 185-208, Madrid.
- ABALOS, J. 1990. "Cómo construir el gobierno regional", *Manual de desarrollo regional*, 15-40, F. Arenas, ed., Santiago.
- ABALOS, J.; R. JORDÁN; L. LIRA y F. RIVEROS. 1991. Análisis crítico y perspectivas del nuevo sistema de financiamiento regional, Santiago.
- ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPALIDADES (ACHM). 2002. *Hacia un nuevo municipio*, G. Paulsen; S. Núñez, M. Rosales y J. C. Hernández, eds., Santiago.
- BOISIER, S. 1990. *La descentralización: un tema difuso y confuso*, documento del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social de las Naciones Unidas, Santiago.
- BOISIER, S. 2004. "La doctrina (oculta) de la descentralización chilena", *Desarrollo regional: balance de una década de gobiernos regionales*, 183-206, Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan), ed., Chile, Santiago.
- BÖRGEL, R.; H. ROMERO y D. VIO. 1983. *Fundamentos geográficos del territorio nacional*, Colección Geografía de Chile del Instituto Geográfico Militar, vol. I, Santiago.
- COMISIÓN NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA (CONARA). 1976. *Chile hacia un nuevo destino*, Santiago.
- CORREA, G. 1998. "Hacia un modelo de Estado descentralizado: algunas reflexiones generales", *Reflexión y análisis del proceso de descentralización en Chile*, 239-269, Santiago.
- EL MERCURIO. 2005. "Ley de rentas II en tramos finales", 5 de mayo, C8, Santiago.
- FRÍAS V., F. 2005. *Manual de Historia de Chile*, 23ª edición, Santiago.
- GALILEA, S. 1990. "Regionalización: desafíos del sector público y privado", G. E. Martínez, ed., *Desarrollo y regionalización*, 119-131, Santiago.
- GARCÍA, B. 1985. "El Fondo Nacional de Desarrollo Regional: un análisis descriptivo", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)*, vol. XII, 34-35, 93-105. Santiago.

- GUTIÉRREZ, F y P. LARRAÍN. 1986. "La Región Metropolitana en el sistema nacional de regiones", *Geografía Región Metropolitana de Santiago*, 15-71, Colección Geografía de Chile del Instituto Geográfico Militar, Santiago.
- JORDÁN, R. y P. VILLARROEL, 1990. "¿Es Chile un país regionalizado?", *Revista Trabajo Social* 57, 75-92, Santiago.
- LESER, H.; H.-D. HAAS; T. MOSIMANN y R. PAESLER. 1992. *Diercke Wörterbuch der allgemeinen Geographie*, 6ª edición, Munich.
- LIRA, L. 1998. "Aspectos político-institucionales de la descentralización. Comentarios", *Reflexión y análisis del proceso de descentralización en Chile*, 67-79, Santiago.
- MAIER, J.; H.-D. ATZKERN. 1992. *Verkehrsgeographie, Verkehrsstrukturen, Verkehrspolitik, Verkehrsplanung*, Stuttgart.
- MARTI, P.; S. MAUCH. 1984. *Wirtschaftlich-räumliche Auswirkungen neuer Kommunikationsmittel*, Berna.
- Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan), Chile. 1992. *Política nacional de desarrollo regional*, Santiago.
- MINISTERIO DE Planificación y Cooperación (Mideplan), Chile, 1999: *Balance económico y social 1990-1999*, Santiago.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (Mideplan), Chile. 2001. *Bases para una política nacional de desarrollo regional*, Santiago.
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (Subdere). 1994. *El proceso de descentralización en Chile 1990-1993*, Santiago.
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (Subdere). 2004. "Avances y desafíos en los ámbitos político, administrativo y fiscal", *Desarrollo Regional: Balance de una década de Gobiernos Regionales*, 35-49, Mideplan, Santiago.
- NUHN, H.; J. OSSENBRÜGGE. 1987. "Polarisierte Siedlungsentwicklung und Dezentralisierungspolitik in Zentralamerika", H. Nuhn y J. Ossenbrügge, eds., *Polarisierte Siedlungsentwicklung und Dezentralisierungspolitik in Zentralamerika*, vol. 1, 1-20, Hamburgo.
- OFICINA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL (Odeplan), Chile. 1973. *Estrategia territorial de desarrollo de largo plazo*, Santiago.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Chile. 1968. *Política de desarrollo regional*, Santiago.

- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Chile. 1974. *Decretos Leyes*, Santiago.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Chile. 1975. Estrategia nacional de desarrollo regional 1976-1990, Santiago.
- RACZYNSKI, D. 1986. "La regionalización y la política económico-social del régimen militar: el impacto regional", *Notas Técnicas Cieplan* 84, Santiago.
- RACZYNSKI, D y C. SERRANO, eds. 2001. *Descentralización: nudos críticos*, Santiago.
- REPÚBLICA DE CHILE. Constitución Política de la República de Chile, Santiago, 1980.
- RODRÍGUEZ SEEGER, C. 1995a. *Raumentwicklung und Dezentralisierungspolitik in Chile (1964-1994)*, Colección Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumentwicklung, N° 32, Kiel.
- RODRÍGUEZ SEEGER, C. 1995b. "Desarrollo territorial y políticas de descentralización en Chile (1964-1994)", resumen tesis de doctorado, *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* (Eure), vol. XXI, 64, 91-102, Santiago.
- RONDINELLI, D. y G.-S. CHEEMA. 1983. "Implementing Decentralization Policies: An Introduction", G.-S. Cheema y D. Rondinelli, eds., *Decentralization and Development. Policy implementation in developing countries*, 9-34, Beverly Hills.
- RONDINELLI, D.; J. NELLIS y G.-S. CHEEMA, 1983. *Decentralization in Developing Countries. A review of recent experience*, World Bank Staff Working Papers N° 581, Management and Development Series N° 8, Washington D.C.
- RONDINELLI, D.; J. MCCULLOUGH y R. JOHNSON. 1989. "Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework", *Development and Change*, vol. 20, 1, 57-87, Londres.
- ROSENFELD, A. 1989. "Descentralización y participación en el régimen militar chileno", E. Laurelli y A. Rofman, eds., *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*, 467-490, Buenos Aires.
- RUFÍAN, D. 1991. *Descentralización y desconcentración de la política social. Análisis de experiencias y recomendaciones*, documento del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social de las Naciones Unidas, Santiago.
- SERRANO, C. 2001. "Inversión pública y gestión regional", Raczynski, D y C. Serrano, eds., *Descentralización: nudos críticos*, 27-172, Santiago.

## HISTORIAS DE DESCENTRALIZACIÓN

Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo América Latina, Europa y EUA

---

TOBAR, M. 2004. "Balance político institucional de los Gobiernos Regionales", *Desarrollo regional: balance de una década de gobiernos regionales*, Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan), 91-136, Santiago.

UNITED NATIONS. 1994. *Human Development Report 1993*, Nueva York.

VILLALOBOS, S.; O. SILVA, F. SILVA P. Estellé. 2004. *Historia de Chile*, Santiago.