

Fernando Carrión, editor

Procesos de descentralización en la Comunidad Andina



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



Organización de
Estados Americanos



Parlamento
Andino

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

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

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

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

Índice

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

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

La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática	127
<i>Fabio E. Velásquez C.</i>	

La descentralización en Bolivia: avances y retos actuales	177
<i>José Blanes</i>	

La descentralización en el Perú	221
<i>Alberto Adrianzén M.</i>	

Cambios constitucionales y descentralización en el Perú de hoy	243
<i>Manuel Dammert</i>	

La descentralización en Venezuela	259
<i>Carlos Mascareño</i>	

Ecuador: descentralización y participación ciudadana, proyecto de estudio e investigación	309
<i>Diego Peña Carrasco</i>	

COMENTARIOS DE LAS AUTORIDADES

Centro y periferia: un diálogo necesario	343
<i>Roque Sevilla</i>	

Descentralización para la modernización y el desarrollo	349
<i>Anunzziata Valdez</i>	

El Parlamento Andino: un factor de descentralización	353
<i>Enrique Chirinos Soto</i>	

Una comisión permanente del Parlamento Andino	357
<i>Eloy Luján Cruz</i>	

La descentralización, arma contra la corrupción 363
Carlos Arturo López

La descentralización: problema complicado 375
Jamil Mabud

COMENTARIO DE LOS TÉCNICOS

El centro: un gran vacío 389
Felipe Burbano de Lara

La descentralización y la distribución del poder 395
Simón Pachano

Movimientos sociales y participación ciudadana 401
Fernando García

La descentralización y el Estado unitario 405
Abelardo Pachano

Descentralización de competencias: análisis comparativo 413
Jonas Frank

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

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

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

Lautaro Ojeda Segovia*

Introducción

El objetivo de este trabajo es ofrecer un balance comparativo de los principales temas y problemas de la descentralización en los países del área andina y de sus perspectivas, sobre la base de los casos presentados en el seminario andino “Descentralización y Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales”, organizado por la FLACSO, el Parlamento Andino y la Unidad para la Promoción de la Democracia, de la Secretaría General de la OEA, durante los días 18 y 19 de noviembre de 2001¹, y de otros documentos.

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

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

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

* Sociólogo, investigador social y profesor universitario.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Principales hitos normativos

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

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

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

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

lidades poder exclusivo (en lugar de concurrente) para aplicar impuestos sobre bienes y vehículos; tercero, traspasó, de una amplia gama de activos físicos, junto con la responsabilidad por su mantenimiento y nuevas construcciones, al ámbito municipal; cabe señalar que, entre estos activos, se encuentran las escuelas primarias y secundarias, los puestos de salud y hospitales de segundo y tercer nivel³.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La ley de bases de regionalización (ley N.24650) se modifica durante el gobierno de Alan García, con la ley 24792, de 1988. Las principales modificaciones se refieren a las fronteras de las regiones, y principalmente a la ubicación, la importancia, las competencias y los fundamentos de la organización de los gobiernos regionales, así como su dotación financiera, sin adoptar una regulación económica definitiva, que necesitaría una autonomía formal de las regiones para operar⁴. Para la ampliación de competencias sectoriales administrativas de los gobiernos locales, se formula la economía presupuestaria, y se plantea la “obligación del poder ejecutivo de incrementar en cada ejercicio anual no menos del 2,5% de los ingresos permanentes del tesoro para ser transferidos a las regiones, hasta que sea el 60%; destina el 25% del impuesto general de las ventas, IGV(...).”

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

Las leyes de conformación de las once regiones fueron promulgadas, en su mayoría, bajo enormes presiones de tiempo y plazos y con intervención directa del propio Presidente de la República, sin mayor consulta a las poblaciones de base involucradas⁵.

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

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

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

5 Idem: 219.

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

Ecuador. A partir de la Constitución de 1979, vigente hasta 1998, se genera una amplia legislación relacionada con la descentralización y la desconcentración⁶.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las reformas más relevantes de la Constitución vigente⁷, en relación con la descentralización, se refieren a:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Con las reformas políticas de la Constitución de 1991 se abrió la posibilidad de elegir mandatarios locales y departamentales; de intervenir en la formación de sus planes de desarrollo y en el proceso presupuestal, a través del sistema nacional de planificación participativa; de controlar la ejecución de los programas de gobierno propuestos por los candidatos, mediante una eventual revocatoria del mandato; de exigir el cumplimiento de leyes y de presentar iniciativas de origen popular, entre otros mecanismos de democracia participativa y directa⁸.

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

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

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

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

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

En la Constitución de 1961 se consagran las bases de la descentralización y, en los años 1988 y 1989, se promulga un conjunto de leyes relacionadas con la descentralización⁹ y se aprueba la ley sobre elección y remoción de los gobernadores de Estado, reformada en el siguiente año. En esta ley se consagra la figura del alcalde, gracias a su elección en forma directa y a la promulgación de la ley orgánica de descentralización, delimitación, y transferencia de competencias del poder público en 1989. De esta manera, el primer domingo de 1989 se realizaron las primeras elecciones directas, universales y secretas de gobernadores y alcaldes de la historia republicana de Venezuela.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recursos y mecanismos de financiamiento

Bolivia. Tal como norma la Constitución en Bolivia, en su Art. 146, los ingresos tributarios dividen las rentas del Estado en nacionales, departamentales y municipales, y se establece que dichas rentas se invertirán independientemente de sus tesoros, conforme a sus respectivos presupuestos y en relación con el plan general de desarrollo económico y social del país. Establece, además, que estos recursos no serán centralizados en el tesoro nacional¹⁰.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Además de los recursos precisados anteriormente, existe una amplia base legal (alrededor de 15 leyes y fondos¹¹) que regula la distribución, el manejo y la transferencia de recursos o participación en rentas a favor de los municipios y consejos provinciales.

La subcomisión de lo económico y fiscal de la comisión para la descentralización, las autonomías y las circunscripciones territoriales¹² aclara que toda ley a favor de los gobiernos seccionales ha partido del concepto de no afectar los recursos ya asignados (“derechos ganados”), es decir, se constituyen en recursos adicionales sin que el gobierno central transfiera ninguna competencia a los gobiernos seccionales.

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

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

Estas tendencias se consolidaron y acentuaron con la nueva Constitución de 1991, sobre cuya base se sustituyó la cesión parcial del IVA por una participación creciente en los ingresos corrientes de la nación. Además, destinó el ciento por ciento de las regalías petroleras y mineras a las entidades territoriales. Estos cambios condujeron a que las transferencias automáticas de ingresos de la nación a las entidades territoriales pasaran, de representar menos del 30%, a representar más del 50% de los ingresos corrientes de la nación¹³.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Participación social

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

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

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

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

Este reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil significó el reconocimiento de casi 13.000 de ellas, y la creación de 464 concejales municipales indígenas y campesinos en las elecciones generales del 3 de diciembre de 1995, sobre un total de 1.600¹⁴.

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

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

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

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

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

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

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

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

A partir de los noventa, la legislación sobre participación social en el Ecuador se ensancha y se profundiza¹⁶. Desde entonces, se aprueban: la ley de modernización del Estado (1993), la ley de régimen para el distrito metropolitano de Quito (1993), la ley de descentralización y participación social (1997) y la nueva Constitución (1998). Todas ellas dedican espacios más o menos relevantes a la participación privada y comunitaria.

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

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

La ley de descentralización presenta novedades, como señalan Barrera y Unda¹⁷. La participación social aparece aquí como participación ciudadana, sin distinciones ni señalamientos de ningún actor específico. Además, presenta una definición más clara y amplia: “es el sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económica social del país, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del habitante ecuatoriano, con miras a una más justa distribución de los servicios y recursos públicos” (Art. 3, inc. 3ro.). Pero, en el momento que identifica actores, reduce, por un lado, a los ámbitos territoriales y funcionales de los gobiernos seccionales, y, por otro, excluye actores actuales existentes; además, porque al determinar las atribuciones, éstas son más bien de carácter formal antes que de índole decisoria.

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

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

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

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

En resumen, de acuerdo con Barrera y Unda:

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

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

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

18 Barrera y Unda, Op.cit.:33.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Resultados más destacados

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Desde la perspectiva económica.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Problemas comunes

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

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

En el caso ecuatoriano, el análisis del presupuesto del Estado muestra claramente el gran peso que tiene en sus ingresos el endeudamiento interno y el externo, así como las rentas del petróleo, recursos sin los cuales el financiamiento de la descentralización se vuelve conflictivo²⁰.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Perspectivas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Reflexiones finales

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

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

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

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

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

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

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

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