

Distr.
RESTRINGIDA

LC/IP/R.119
Octubre de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

**DESCENTRALIZACION, DEMOCRATIZACION Y
REFORMAS INSTITUCIONALES Y ADMINISTRATIVAS
EN AMERICA LATINA ***

Dolores M. Rufián

* Este documento no ha sido sometido a revisión editorial, las opiniones expresadas en él son de la exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la organización.

INDICE

| | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| I. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA | 1 |
| 1. Introducción | 1 |
| 2. La democracia y los procesos descentralizadores | 5 |
| 2.1 Descentralización, democracia y elecciones locales | 6 |
| 2.2 Descentralización, democracia y participación | 9 |
| II. DESCENTRALIZACIÓN, RÉGIMEN POLÍTICO Y SISTEMA DE GOBIERNO | 11 |
| III. DESCENTRALIZACIÓN Y FORMAS DE ESTADO | 15 |
| IV. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LATINOAMERICANA Y LA DESCENTRALIZACIÓN | 19 |
| V. LOS CAMBIOS HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN | 21 |
| VI. LAS REFORMAS RECIENTES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN | 23 |
| 1. Las reformas políticas | 23 |
| 2. Las transferencias de competencias | 26 |
| 3. Algunos problemas surgidos en el proceso | 28 |
| BIBLIOGRAFÍA | 34 |

I. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

1. Introducción

El discurso político latinoamericano y los programas públicos y de reforma del Estado en el continente son crecientemente descentralizadores, asociándose el proceso descentralizador con la democratización del Estado por una parte, y con la modernización del aparato público y con el surgimiento de un nuevo periodo de regulación estatal en lo económico, por otra.

Una de las mayores preocupaciones de los estudiosos del tema de la descentralización es el de sus relaciones con la democracia, y en particular en América Latina la relación ha tenido enorme trascendencia porque la vuelta a la democracia de muchos países que habían sufrido dictaduras militares, se ha visto acompañada de una serie de cambios en la institucionalidad del Estado, entre los que la descentralización ha adquirido importancia particular.

Si bien históricamente democracia y centralismo se han complementado a través del Estado nacional latinoamericano, pareciera que ahora el proceso de redemocratización de los Estados, que ha caracterizado la década del ochenta, está dando como resultado una creciente conciencia de los ciudadanos sobre sus derechos y sobre sus posibilidades de ejercerlos, poniendo en entredicho las virtudes de un sistema de decisiones centralizado. La emergencia de la sociedad civil como consecuencia de los procesos de democratización ha provocado que los diferentes actores vayan madurando y perfilando proyectos propios que requieren de un sistema descentralizado de decisiones. Descentralización y democracia se han identificado hasta el punto de considerar consustancial al régimen democrático, la distribución del poder.

Al respecto señaló Bustamente (1983, mimeo, 12-13) "Que de lo que se trata, quizás, es de asimilar un concepto hartamente conocido, pero no por ello suficientemente comprendido: que todo sistema político que pretenda declararse democrático debe partir de la idea de que su oferta, comparativamente diferencial respecto a otros sistemas, es la posibilidad de fragmentar el poder en cuotas y competencias atribuibles a instancias y niveles diferenciados, y aunque ello suponga su ejercicio simultáneo por parte de agentes políticos de signo diferenciado, plural y hasta eventualmente contrapuesto, por cuanto ello constituye una garantía efectiva de que su uso no puede concentrarse en uno o en pocos individuos. Que esa fragmentación y distribución del poder no sólo debe ser posible, sino deseable, aunque ello pudiera considerarse según la estrechez de ciertos criterios, ineficiente".

Sin embargo, descentralización y democracia no son tan consustanciales como parece o que, al menos, no siempre ha sido

así. Borja (1987) ha señalado por ejemplo como existe una concepción descentralizadora de carácter reaccionario que exalta la autonomía local, concebida como autarquía, y en nombre de la historia y de la diversidad justifica privilegios y mantiene caciquismos. En este sentido el centralismo liberal resultaría entonces históricamente progresista al proponer un proyecto de Estado cuyo uniformismo es garantía de igualdad jurídica de los ciudadanos y de los territorios.

Efectivamente fue el desarrollo del Estado nacional el que permitió la conformación de la ciudadanía y como tal, universalizó el voto en contra de la manipulación de grupos oligárquicos locales o regionales, y facilitó la regulación de la economía. Coraggio (1988, 116-117) señaló que "la descentralización, a partir de una situación histórica de centralización, puede operar como cortina para cubrir el avance de grupos oligárquicos o del capital más transnacionalizado en una época de crisis de los modelos desarrollistas y modernizantes. Por otro lado, la tendencia de las organizaciones de la sociedad civil a mimetizar el movimiento del Estado, podría acompañar ese proceso con la fragmentación territorial de fuerzas políticas y sindicales de alcance nacional. El peso de las particularidades puede crecer al punto de impedir advertir lo general de la nación. Es posible establecer mecanismos de recaudo del sistema democrático a nivel nacional que el orden local no sea precisamente el mejor reaseguro".

A partir de un determinado momento sin embargo, y sobre todo a partir del trabajo de Tocqueville sobre la democracia en América, empieza a ligarse el desarrollo de la democracia moderna con la potenciación de los poderes locales, y ésta parece ser hoy una característica del Estado moderno.

Lo cierto es que la vigorización de la sociedad civil y la democratización del Estado, serían impensables, en las actuales circunstancias, si no estuviesen acompañadas de profundas transformaciones en el manejo del poder estatal, en la participación ciudadana y en la comunicación amplia entre el Estado y los ciudadanos. En muchos países, este reforzamiento de la práctica democrática se está basando en la descentralización de las decisiones como modelo organizativo del Estado y de la sociedad que la acompaña (Rofman, 1990). El proceso de descentralización se ha abierto su propio espacio político en los debates nacionales, "hasta el punto de considerarsele la respuesta idónea a las exigencias contemporáneas de transformación del aparato público para buscar, entre otros fines, una mayor equidad social y regional en la asignación de recursos y en la distribución del gasto en los asuntos públicos en general y, en última instancia, asegurar la participación real de los ciudadanos en los procesos decisorios en particular" (D. Edelman y O. Gomez Navas, 1990).

Tanto países federales (Brasil o Argentina), como países unitarios (Chile, Perú o Bolivia por ejemplo), han planteado su

restauración democrática con un reforzamiento importante de la descentralización del Estado y de distribución del poder entre las distintas unidades territoriales, previamente existentes, o creadas especialmente. La coincidencia en el tiempo entre ambos procesos no es debida puramente al azar, sino al convencimiento, dentro del proyecto político nacional, de que la restauración democrática debe ir acompañada de un proceso de perfeccionamiento de la misma democracia y que ésto sólo es posible a partir de una redistribución del poder del Estado que permita un control efectivo del poder por parte de la ciudadanía.

Una importante crítica a estos planteamientos es la que hizo recientemente Restrepo (1987), quien señala que las simples modificaciones institucionales no pueden indicar un cambio hacia la democracia, que no se puede reducir la democracia a una cuestión de forma y que la democracia no es tampoco una cuestión de Estado. Efectivamente el tema de la democracia y la descentralización es mucho más complicado y en la práctica no es seguro que se pueda afirmar que en la década del noventa se esté perfeccionado la democracia en América Latina. Por una parte, la participación de la sociedad civil en la gestión pública no es algo predicable de la mayoría de los países, ni siquiera cuando existe un proceso de descentralización fomentado por el Estado. Por otra, como veremos, los procesos de descentralización han tenido más que ver con la existencia de elecciones locales, más que con la transferencia a las unidades subnacionales de competencias y recursos suficientes que permitan un ámbito de poder y de decisión propio.

Pero la descentralización forma parte también de otro proyecto político importante en América Latina. En efecto, la modernización del aparato público está siendo contemplada en muchos países como la reducción de lo estatal y la descentralización está siendo funcional a los propósitos de los que integran avanzar hacia un Estado mínimo y a la reducción de los gastos de la administración central (Ahumada 1992). Se trata de liberar de compromisos al Estado central en tanto las políticas neoliberales lo acotan en su presencia intervencionista dentro del sistema económico-social. No es de extrañar entonces que, en muchos países, la descentralización sea ligada a conceptos como el de desburocratización, privatización, etc.

En efecto, en los momentos actuales en los que en lo económico imperan en América Latina las políticas neoliberales, la descentralización suele ser acompañada de un proceso muy distinto, como es el de privatización, con el que a veces se confunde. En realidad la diferencia entre uno y otro es clara. En primer lugar la descentralización es un proceso que afecta a la administración del Estado, considerada como aparato público, mientras que la privatización afecta al sistema económico y a la propiedad por parte del Estado de medios de producción. Además la privatización tiene efectos muy diferentes, ya que no se trata de redistribución del poder del Estado entre otros entes públicos, sino de reducir

directamente el poder estatal transfiriéndolo a entes privados. Consecuencia de la privatización es la reducción del Estado, lo que no ocurre con la descentralización en la que el poder de la administración simplemente se redistribuye entre diversas instancias de gobierno o administración.

Las características con las que se presentan los procesos de descentralización, actualmente vigentes en América Latina, tienen mucho que ver con estos modelos económicos en los que es un imperativo la reducción del gasto público estatal, la generación de recursos adicionales por parte de las administraciones subnacionales y, en general, una menor presencia del Estado, como tal, en lo económico. Sin duda, estas características no están condicionadas al proceso de descentralización, pero tal proceso, tal como se está viviendo actualmente en América Latina, está íntimamente conectado a ellas. Ello puede implicar que, la no consecución de los objetivos perseguidos por estas políticas, podría suponer una nueva recentralización de los países que no han concebido el proceso como distribución del poder, sino como reducción del Estado.

Efectivamente, la descentralización ni siquiera supone, en todos los casos, una reducción de los gastos del Estado. Un reciente estudio del Banco Mundial ha mostrado que "en la práctica, el resultado inmediato de los programas de descentralización en Latinoamérica (por ejemplo Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala y Venezuela) ha sido el incremento de los gastos del gobierno central" (M.T. Morgan, 1991). En algunos países (Brasil, por ejemplo), han comenzado a hacerse transferencias automáticas de recursos, sin que los municipios asuman las nuevas competencias, siendo éstas todavía asumidas por el Estado central. Desfases entre competencias y recursos, exigencias legales para el traspaso de unas y otros y, en general, procesos uniformes de descentralización por decreto, hacia gobiernos subnacionales no preparados para asumirlas, pueden implicar un serio fracaso de los objetivos económicos y también de la descentralización.

Pero también las fuerzas progresistas latinoamericanas siguen siendo partidarias de la descentralización, entendida como una reorganización dinámica del Estado, en la que el objetivo perseguido no es tanto la reducción del gasto público, sino la redistribución del poder democrático.

Lo que es evidente es que, al menos coyunturalmente, tiene que haber algún nexo entre la racionalidad económica neoliberal y los procesos de democratización, y es preciso que éste sea analizado con más detenimiento. En este sentido señala por ejemplo Restrepo (1990), que "debemos preguntarnos sobre la profunda unidad existente entre las transformaciones en las relaciones productivas y por tanto en el Estado y la sociedad, con el surgimiento de nuevas expresiones de la política bajo formas públicas y privadas; en otras palabras, la democratización debe considerarse como la

forma política emergente con la reestructuración del Estado inducida en América Latina, a través de las políticas de ajuste y modernización.

En cualquier caso, la descentralización puede implicar verdaderamente una modernización del Estado y de la administración pública y es evidente que un sistema moderno de toma de decisiones implica que éstas sean tomadas parcelando el poder del Estado entre los distintos entes que lo componen y haciendo que éste pueda actuar más eficazmente.

2. La democracia y los procesos descentralizadores

Nos vamos a centrar ahora en la primera de las dimensiones de la descentralización, la relacionada con el contexto democrático.

El criterio fundamental para la existencia de un vínculo entre democracia y descentralización se basa en la elección de los representantes locales directamente por la soberanía popular, lo cual evidentemente refuerza la democracia, no solamente por el propio acto electoral, sino por las posibilidades de participación ciudadana en decisiones más cercanas a la población, y por la posibilidad de controlarlas.

Si bien centralización y democracia son perfectamente compatibles, los procesos de descentralización favorecen de forma directa la democracia a través del procedimiento de elección de las autoridades locales, el único que garantiza la independencia de éstas con respecto a la administración central. Además la práctica contemporánea justifica tal asimilación. En las democracias liberales es generalmente admitido que la elección fundamenta la legitimidad del poder y que una autoridad local, designada por el procedimiento de elecciones, muestra tanto su independencia con respecto al poder central como su representatividad respecto de la colectividad que dirige. La historia reciente de América Latina ha estado llena de estados federados, regiones o municipios, a los que la ley atribuye personalidad jurídica, pero cuyas autoridades eran designadas por la administración central. Evidentemente, estas administraciones subnacionales tenían que responder más a los intereses centralistas que a los de los ciudadanos de su territorio e, incluso cuando el sistema del gobierno central, no fuese dictatorial, no podríamos calificar estas situaciones como de descentralización, sino de desconcentración.

Pero además, una de las ventajas de la descentralización es precisamente que permite otros canales de participación ciudadana, en las decisiones locales, lo que evidentemente tiene muchas conexiones con la democracia. En efecto, participar significa poseer cierta capacidad de poder o de influencia en la decisión de que se trate y la vida local constituye el medio más natural para la participación ciudadana, por lo que dicho poder o influencia en

la decisión se ve en principio favorecido en los procesos de descentralización que facilitarían el acercamiento de los ciudadanos en la gestión de lo público. Los sistemas de administración desconcentrada, también podrían permitir una cierta participación ciudadana, pero la ventaja de los sistemas descentralizados consiste precisamente en afirmar el principal canal de participación: el voto libre y secreto.

2.1 Descentralización, democracia y elecciones locales

Una de las principales características de los procesos de descentralización vigentes en América Latina consiste en la legitimación de la institucionalidad territorial a través de la generación democrática de los representantes locales, no solamente de los nuevos entes creados en los procesos, (regiones por ejemplo), sino también de los entes municipales que en muchos países habían sido afectados por dictaduras, y en otros, ni siquiera se había considerado este canal de participación democrática.

La importancia de las elecciones locales ha sido recientemente puesta de manifiesto en varios países.

Un ejemplo bastante reciente de lo que decimos lo encontramos en el caso chileno. Aunque la modernización del Estado pretendida por el gobierno autoritario que rigió el país desde 1973 a 1979, se había empeñado en una tarea de regionalización y hablaba también de descentralización, ésta no tuvo efectivamente el significado de reparto del poder del Estado hasta la restauración democrática con el gobierno del Presidente Aylwin. Si bien el ámbito de actuación de los municipios había sido ampliado significativamente, el hecho de que sus autoridades fueran designadas directamente por el nivel central impedía cualquier independencia en la decisión de éstos. La descentralización, entendida como elección popular de los representantes locales, era inevitable en el nuevo periodo y de hecho estaba presente en todos los programas de gobierno que se presentaron a las elecciones parlamentarias y presidenciales de Diciembre de 1989. La reforma de la Constitución en noviembre de 1991 y posteriormente de la Ley Orgánica Municipal, en marzo de 1992, han permitido la descentralización y autonomía comunal a través de las elecciones de 28 de Junio de este mismo año. Todavía queda pendiente el tema regional y está actualmente en discusión en el Congreso un proyecto de ley de creación de Gobiernos Regionales, en el que se prevé un sistema de elección indirecta de los consejeros regionales.

Pero no es éste el único caso. En Bolivia por ejemplo, aunque ya la Constitución de 1938 había incorporado por primera vez el principio de la descentralización y la Constitución vigente de 1967 estableció que el Gobierno Departamental se debía desenvolver de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa, la

auténtica territorialización del poder, comienza a plantearse por parte de la sociedad civil (los Comités Cívicos Regionales) a partir de 1982, con la reinstauración del sistema democrático. Durante el Gobierno del Dr. Hernán Siles Zuazo (1983-1985), los Comités Cívicos Regionales presionaron para conseguir la aplicación de la Constitución en lo referente a la elección de alcaldes y concejales. En 1985, el Parlamento aprobó la Ley Orgánica de Municipalidades, la cual reconoció grandes atribuciones a los municipios y en 1987 se realizó la primera elección de concejales. Estas han tenido una enorme trascendencia para el futuro proceso de descentralización al que está abocado el país, ya que obligaron a realizar debates públicos, extendidos por todo el país, sobre los problemas locales y sus posibles soluciones. Los partidos políticos se han visto así forzados a incluir en sus programas algunas propuestas sobre tareas a llevar a cabo en el campo comunal.

En Brasil, durante el régimen militar de 1964 a 1985, también perdieron el carácter de autoridades democráticamente elegidas los gobernadores estatales y los alcaldes. Para los primeros se celebraron elecciones indirectas, mientras que los alcaldes de las capitales eran nombrados por el Presidente (hubo elecciones municipales para el resto). El gobierno nacional manipulaba las reglas electorales hasta el nivel local, con el fin de formar mayorías en el Congreso Nacional para el partido pro-gobierno, a pesar del declinante apoyo de los votantes. El impulso a la descentralización política, por parte de la nueva Constitución, ha conseguido, sin duda, una mayor democratización a través de las elecciones directas.

La importancia del acto electoral para designar a los representantes de los ciudadanos en los niveles territoriales inferiores ha sido también puesta de manifiesto en otros países, aunque no estuvieran saliendo de una etapa dictatorial. El caso de Venezuela es altamente significativo pues, a pesar de ser constitucionalmente ya era un país federal, la elección directa de gobernadores de estado y de alcaldes en 1989 durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez, era el único paso posible que cabía dar en un Estado de este tipo, para poder llegar a una descentralización efectiva, con distribución de poder. El tema fue decisivamente impulsado por la Comisión Presidencial de Reforma del Estado (COPRE), y a la democratización, por medio de las elecciones, de las estructuras territoriales del Estado, han seguido importantes reformas en materia de transferencia de competencias y de recursos.

Importancia singular tuvieron también por ejemplo las primeras elecciones directas de alcaldes en Colombia, celebradas en Marzo de 1988, durante el gobierno de Virgilio Barco. Posteriormente la Constitución de 1991 ha previsto fortalecer una apertura democrática que apoye, legitime e impulse el proceso democrático y define mecanismos como el de elección popular de gobernadores y alcaldes o la financiación de las campañas electorales.

En Perú, la Constitución de 1979 había establecido el mandato de crear regiones y a fines de 1989 ya habían sido creadas casi todas ellas, empezando a funcionar las Asambleas regionales. Hubo elecciones para cinco de estas asambleas en diciembre de 1989, paralelamente con las elecciones municipales y para otras seis en abril de 1990, paralelamente con las elecciones generales. No obstante, el proceso está actualmente detenido al haberse paralizado en proceso democrático en todo el país.

Otro punto importante que tiene que ver con el contexto democrático de los procesos descentralizadores consiste en si la elección de los representantes locales ha de pasar necesariamente por el mismo sistema de partidos con el que se hace la representación a nivel nacional.

Efectivamente los sistemas democráticos pero centralizados, han sido criticados por su propensión a deslegitimarse una vez que los representantes han sido elegidos. La descentralización como tal no evitaría este tipo de crítica si ésta consiste simplemente en una multiplicación del número de elecciones o del número representantes. De lo que se tratará es de que la sociedad civil, a través de las colectividades territoriales, pueda controlar y frenar la manipulación del poder, sea éste centralizado o descentralizado.

Algunos sostienen la necesidad de superar los peligros inherentes a la participación en el orden espacial y de este modo proponen modificaciones que tienden a la conformación mixta de órganos locales y regionales. Subyace aquí el supuesto de que es preciso un refuerzo adicional a la sociedad civil debilitada.

El peligro de que este tipo de institucionalidad no sea democrática es evidente pues puede esconder fácilmente intenciones autoritarias como las que dominaron los denominados "Consejos de Desarrollo Comunal" y "Consejos Regionales de Desarrollo" en Chile. La Ley de Bases de Regionalización de Perú estableció una institucionalidad mixta en los Gobiernos Regionales al incluir en la Asamblea Regional no solamente a los representantes elegidos por sufragio directo, sino también a los alcaldes provinciales de la región, a delegados de las instituciones representativas de las actividades económicas, sociales y culturales de la región y a las organizaciones que agrupen a nivel regional a comunidades campesinas y nativas, cooperativas agrarias y otras formas empresariales y asociativas rurales. La nueva legislación chilena sobre municipios también prevé un Consejo Económico y Social en las comunas, destinado a representar organizaciones de la sociedad civil, además de un concejo de representación política. Pareciera entonces que los niveles subnacionales de gobierno favorecerían, además de la representación político-partidaria, otros tipos de participaciones, aunque esto no es una característica predicable de todos los países.

Por último, un tercer punto a considerar consiste en que las elecciones a nivel local o regional no siempre han sido acompañadas de una ampliación de las competencias de los entes territoriales. Habría que distinguir a este respecto entre los procesos de creación de nuevos entes territoriales y aquellos en los que la descentralización consiste en la democratización de los entes existentes. En el primer caso, la creación de nuevos entes va acompañada de la transferencia de algunas competencias o de un plan de transferencias en el tiempo. Este ha sido por ejemplo el caso de la creación de regiones en Perú.

En cambio en los procesos de descentralización municipal sobre todo, se ha criticado que las elecciones no contribuyen a la democratización del nivel local puesto que no se amplía el ámbito de actuación de éstos. En Chile por ejemplo, la reciente modificación de la ley orgánica de municipalidades no ha supuesto un cambio sustancial en las funciones municipales.

En todo caso nosotros reivindicamos la importancia del acto electoral como la única fuente de autonomía o independencia de los entes territoriales, incluso aunque ejerzan el mismo tipo de funciones.

2.2 Descentralización, democracia y participación

Pero la democracia no solamente está relacionada con las elecciones locales sino también con una mayor participación ciudadana a través de otros cauces democráticos y también ésta ha sido una preocupación importante en los procesos de descentralización en América Latina. Mecanismos como los de los plebiscitos comunales, integración de asociaciones de carácter territorial o corporativo en las decisiones municipales, fomento de asociaciones de vecinos, usuarios, etc. y su participación en las decisiones locales, son instrumentos de gran importancia.

En este sentido por ejemplo, la nueva Constitución de Brasil atribuye cierta importancia a los principios de la participación directa, como la iniciativa popular de legislación y el referéndum, extendiendo esta concepción participativa a la esfera municipal. Así, además de la obligatoriedad del plebiscito para la creación y el desmembramiento de municipios, la Constitución establece que los municipios con más de 20.000 habitantes tendrán que adoptar por ley un Plan Rector, siendo obligatoria la consulta a la población para la elaboración de ese plan. La Constitución incluyó la participación de asociaciones representativas y la iniciativa popular entre los preceptos que deben ser observados obligatoriamente en las leyes orgánicas municipales.

Por otra parte es también destacable en Brasil el estímulo que ciertos gobiernos estatales y municipales han dado a los llamados consejos comunitarios, los cuales, en algunas oportunidades, son

incentivados a sumir un papel casi legislativo. Esto significa que, al lado de su función positiva, como articuladores de demandas sociales, esas nuevas formas de participación traen en su interior conflictos potenciales en lo relacionado con la definición de las competencias político-administrativas y especialmente de las instancias legítimas de representación. (Bolívar Lamounier)

En Perú, la normatividad regional introduce mecanismos de democratización de la gestión pública en las regiones, al poner a disposición de la población canales de intervención. Junto con la Asamblea regional se establecen consejos subregionales de desarrollo, como órganos deliberativos de las oficinas subregionales de desarrollo. Cada consejo está integrado por los alcaldes provinciales y distritales y delegados de instituciones económicas, sociales y culturales de la subregión y es presidido por uno de sus miembros. Estos representantes de la población tienen oportunidad de adoptar las decisiones más importantes sobre la acción del gobierno regional en la subregión, puesto que les compete la aprobación del plan de desarrollo, del programa de inversiones y del presupuesto subregional. Asimismo, les compete concertar la ejecución de programas de desarrollo y fiscalizar la administración subregional (García Romaña).

Mucha importancia ha tenido también en Colombia la necesidad de vincular la descentralización con la participación ciudadana y las recientes reformas no solamente se han preocupado de reorganizar la democracia representativa a nivel municipal, sino de crear mecanismos de consulta a la población local, para la definición de asuntos de interés del municipio o del departamento (M.C. Velez). También se han abierto espacios a la participación comunitaria en la administración de empresas de servicios públicos y en el manejo mismo de zonas del territorio municipal (L.J. Orjuela). Importancia particular han tenido las juntas administrativas locales o las ligas de usuarios.

Las primeras se establecen en las comunas o en los corregimientos (subdivisión del territorio jurisdiccional municipal a efectos de prestación de servicios) y están compuestos en una tercera parte por miembros elegidos mediante votación directa por los ciudadanos de la respectiva subdivisión municipal y el resto son designados por el Concejo municipal. Sus funciones son consultivas o de recomendación. Las ligas de usuarios están ligadas a los servicios públicos básicos prestados por el municipio (energía, acueducto, alcantarillado, etc.) a través de las juntas directivas de estos servicios, de las que pueden formar parte. La participación ciudadana a nivel local se concreta también la posibilidad de contratar con los municipios, a través de organizaciones sin fines de lucro, la ejecución de obras municipales.

Por último destaquemos que en Chile también ha sido recientemente introducida la figura del plebiscito comunal, como

consulta no vinculante sobre asuntos de interés municipal. La participación fuera del Concejo Municipal se concreta en los denominados Consejos Económicos y Sociales de los que forman parte asociaciones territoriales y otras de carácter corporativo, que, aunque no tienen poder de decisión, son de obligatoria consulta en actos tan trascendentales como el plan de desarrollo comunal.

Estas no son sino algunos ejemplos de las posibilidades que ofrece la democracia a nivel local en un esquema descentralizado de decisiones por la cercanía de los ciudadanos al poder que ha de decidir directamente lo que les afecta. No obstante, no se puede concluir que, a pesar de que las Constituciones y las leyes hayan plasmado mecanismos de participación ciudadana en las decisiones locales, la participación sea efectivamente un éxito en América Latina. Sin duda la influencia ciudadana en las decisiones locales es una meta difícil de cumplir, que requiere tiempo, una sociedad civil organizada y una sociedad política receptiva, además de un marco jurídico apropiado.

II. DESCENTRALIZACIÓN, RÉGIMEN POLÍTICO Y SISTEMA DE GOBIERNO

Se ha dicho repetidamente que existe una estrecha relación entre régimen político y descentralización y que la historia ha podido demostrar que un régimen liberal desarrolla la descentralización, mientras que un régimen autoritario la combate. Efectivamente está demostrado que en los países europeos está ligada a los progresos del parlamentarismo liberal. Cada vez que éste ha estado cuestionado como ocurrió en el régimen fascista en Italia, el nazi en Alemania o el franquista en España, la descentralización ha sido vaciada de su auténtico contenido positivo. La excepción, al parecer puramente retórica, la representa el régimen de Vichy en Francia, con sus nostalgias "maurrasianas".

Ahora bien, la equiparación pura y simple de la libertad con la descentralización es tendencial y relativa y además no siempre coincide. Precisamente la afirmación de la libertad individual es uno de los presupuestos de la centralización, al justificarse en ella la supresión de los regímenes particulares de privilegios y exenciones de que disfrutaban villas, gremios y ciudades de la vieja Europa. La libertad individual surge históricamente de la mano de la centralización y precisamente para proteger esa libertad de los particularismos localistas, pese a que su uniformidad destruyó los cuerpos intermedios, incluida la identidad regional, y generó, en un proceso coetáneo a la revolución industrial, el conflicto de la llamada "cuestión social".

Se ha dicho del mismo modo que, puesto que los regímenes autoritarios son centralistas, las democracias serían descentralistas. Sin embargo, sin perjuicio de las evidentes relaciones ya comentadas entre descentralización y democracia, no

puede tampoco decirse que sea una exigencia de la democracia construir el Estado de forma descentralizada.

Sería erróneo entender que un régimen centralizado es antidemocrático y que por el contrario un régimen descentralizado gozaría, por este sólo hecho, de la legitimidad democrática, puesto que el concepto de democracia no es un concepto administrativo sino político y social y el ejercicio del poder democrático supone una serie de relaciones políticas y sociales que pueden darse tanto dentro de un régimen centralista como descentralista. La historia muestra cómo ciertas democracias a la vez representativas y centralistas han desarrollado relaciones políticas y sociales democráticas permitiendo por parte no sólo de la sociedad política, sino también de la sociedad civil de los países, un importante control hacia sus representantes.

Además, el concepto de descentralización es un concepto relativo. En teoría, para considerar descentralizado a un Estado bastaría con que existiera dentro del mismo algún ente territorial con autoridades democráticamente elegidas, y con algún grado de competencia. Situaciones de este tipo se producen siempre y existirá relatividad en la apreciación de si son significativas o no las competencias descentralizadas.

Por otra parte, los procesos de descentralización son procesos lentos, que tienen de algún modo su origen en la historia del país y en las características de su sociedad y, es evidente, que en algunos países la descentralización es más un proceso intelectual que social. Los casos de Uruguay y Paraguay, por ejemplo, podrían inscribirse en este marco, pues no existe, ni en la sociedad política ni en la sociedad civil, un íntimo convencimiento sobre la conveniencia de un mayor traspaso de competencias y recursos a las administraciones municipales o departamentales y tampoco hay en marcha un proceso de regionalización.

Para comprender a cabalidad el tema de las relaciones de la descentralización con el régimen político, es preciso una diferenciación entre las descentralizaciones que caracterizan a los sistemas europeos y los de América Latina.

Efectivamente aquellas se desarrollan dentro del sistema parlamentario de gobierno y lógicamente en América Latina, puesto que los regímenes son presidencialistas, tanto la centralización como la descentralización se desenvuelven dentro del régimen presidencial. Ello tiene una importante consecuencia pues el presidencialismo supone una fuerte influencia hacia la centralización más que a la descentralización.

En América Latina, los momentos o épocas democráticas se dieron a través de instituciones censitarias siendo que una minoría dentro de la minoría participante, ejerció el poder político. Como es sabido, la incorporación social y política fué parsimoniosa, a

veces casi nula. En rigor, en la mayoría de los Estados, adquirió características de un proceso global durante este siglo, dándose en algunos países durante el primer cuarto y, en otros, en el segundo y, para un tercer conjunto de países, está todavía en proceso.

El sesgo censitario afectó por igual a los intentos parlamentarios y presidencialistas imprimiendo una matriz política espacial preestablecida.

Por lo general, se impuso el presidencialismo, cuyo efecto ha sido nítidamente concentrador, ya que el que la burocracia dependiera de tal magistrado dió, desde el origen, una matriz administrativa que amplió la concentración en la misma medida en que aumentaron las funciones encargadas al Estado. Desde la perspectiva espacial, el Presidente tuvo y tiene su representante territorial en la figura del intendente o del gobernador, que es su delegado y, como tal, un presidente en la escala departamental, provincial o regional. El óptimo de tal modelo consiste en lograr la centralización con una eficiente desconcentración de los servicios o, en otras palabras, la mejor centralización es la que obtiene una mejor desconcentración burocrática.

Tal Estado regulador impone normas homogéneas desde el centro. De igual modo, los planes se impulsan desde una dependencia (oficina o ministerio) del presidente. En el sistema de empresas públicas, se presenta un grado importante de autonomía, el verdadero control real que se ejerce sobre las empresas proviene del o de los representantes del presidente en sus tareas directivas. El aparato gubernamental en un sentido amplio puede poseer y generalmente posee controles políticos, administrativos y judiciales. Sin embargo, desde la perspectiva político-espacial, tales controles, al igual que el parlamento, los órganos contenciosos administrativos y los poderes contralores están moldeados por su ubicación en torno a las funciones gubernamentales.

Un verdadero contrapeso descentralizador al presidencialismo en su modalidad latinoamericana, son las instituciones representativas de origen federal que, constitutivamente, se organizan con múltiples centros de poder político-espacial. La existencia de varios centros de importancia impone reequilibrios formales o informales en las candidaturas presidenciales, en los gabinetes ministeriales y en la dirección de la administración. Sin duda, a partir de tal diagnóstico, la estrategia descentralizadora difiere considerablemente de la inherente al Estado unitario centralizador, y de ahí las ventajas con las que parten los Estados federales latinoamericanos en estos procesos.

En cuanto a los municipios, es preciso señalar que los municipios democráticos en un régimen presidencial centralizador constituyen débiles instancias de descentralización. (En Brasil, por ejemplo, no es sino hasta 1988, con la nueva Constitución,

cuando se les incluye en el sistema federal). Por definición, el quantum de sus decisiones es mínimo y, especialmente, su dependencia económica del poder central los torna dependientes de los servicios, ya sean concentradores o desconcentrados, provenientes del gobierno central.

La sociedad política, es decir el ejercicio y desarrollo de la ciudadanía, con el consiguiente impacto sobre la formación de partidos políticos, el sistema de partidos como totalidad, los sistemas electorales, la comunicación política y, más en general, la cultura política, transmitida por la educación formal e informal, han sido moldeadas por las instituciones del régimen político.

En el caso del presidencialismo centralizador, predominaron los partidos centralizados, en vez de los partidos regionales y cuando éstos emergieron tuvieron una vida efímera. El sistema de partidos, a su turno, presentó igual tendencia centralizadora espacialmente y, entonces, el núcleo de la vida política obligaba a concurrir al centro espacial para culminar su curso ascendente con vistas a ocupar el papel decisivo de Presidente.

Los sistemas electorales, pese a sus modalidades diferentes y a que, en algunos casos, aparente la sobrerrepresentación de los espacios menos poblados, reproducen la lógica del sistema de partidos y de la selección de líderes. Lo mismo ocurre con la comunicación política que, amplía los mensajes desde el centro hacia la periferia y convierte al escenario principal en escenario casi único. La cultura política, en tanto que proceso de socialización a través de la educación formal, tiende a conformar las actitudes y comportamientos con la lógica de las instituciones; las expresiones críticas serán siempre la obra de minorías cultivadas y con necesidades sentidas en pro de una mayor descentralización.

Con una lógica como ésta, los intentos de descentralización se convierten más bien en procesos de deslocalización. La capitalidad es uno de los factores del presidencialismo latinoamericano y los excesos de centralización son combatidos con deslocalizaciones del tipo de Brasilia en Brasil, traslado del Congreso a Valparaíso en Chile y algunos estudios e intentos preliminares del mismo tipo en Venezuela o Argentina.

Es importante, por lo tanto, ligar el tema de la descentralización con el del sistema de gobierno pues, aunque la preocupación fundamental de éste último no es espacial sino que va referida a la búsqueda de un régimen que posibilite la formación de mayorías políticas estables, si se comparte el diagnóstico acerca del carácter concentrador de la sociedad política, cabe hipotetizar que si no se adoptan instituciones políticas especialmente descentralizadas, cualquier sistema de gobierno pueden mantener la matriz centralizadora del espacio político.

Pero además, el régimen presidencial de los gobiernos centrales latinoamericanos ha tenido también una influencia decisiva en la configuración de los entes subnacionales que componen el Estado nacional (estados federados, regionales o municipios), y la organización interna de éstos refleja, de todas maneras, un marcado sesgo hacia órganos unipersonales de gobierno, con acentuado poder por parte de sus ejecutivos, lo que dificulta también el proceso de descentralización. El poder de los alcaldes, frente al de los concejos municipales, en las comunas, el de los gobernadores, intendentes, etc., frente a sus asambleas en las regiones o estados federados es, casi siempre, una copia exacta del modelo concentrador de poder del nivel nacional.

Si se pretendiera cambiar el régimen presidencial latinoamericano, especialmente en los casos de regímenes unitarios concentradores, es obvio que se requiere institucionalizar el pluralismo institucional, precisamente el arreglo inherente a la descentralización política: competencias compartidas para municipios y regiones. Sólo así podrá introducirse un estilo de convivencia política que permita que coetáneamente subsistan gobiernos en diferentes ámbitos territoriales de diferentes ideologías, doctrinas, intereses. La cristalización definitiva de los procesos de descentralización en América Latina es sumamente importante para que la democracia, en un régimen presidencialista, suponga efectivamente reparto de poder.

El tema ha adquirido de todas formas relevancia propia y la mantención o no de los sistemas presidencialistas es hoy objeto de debate en muchos países de la región. En todo caso, de lo que se trata es de impulsar correctivos al carácter monocrático del poder ejecutivo, introduciendo mecanismos que pueden establecer limitaciones al ejercicio del poder, con el deseo de "descentralizar el proceso de formación de la voluntad gubernamental, introduciendo nuevos protagonistas y repartiendo competencias y responsabilidades, limitando la personalización y la concentración del poder" (D.A. Sabsay).

III. DESCENTRALIZACIÓN Y FORMAS DE ESTADO

La cuestión de la descentralización está ligada también a la forma del Estado. En este punto conviene hacer algunas matizaciones que nos diferencien el Estado federal del Estado unitario descentralizado. Pese a todas las críticas y matizaciones a que está sometida la tipología de estados unitarios y federales, es indudable que la distinción posee al menos una intención originaria, cuya traducción político-espacial puede ser verificada en la historia de las instituciones de cada país. La casi unanimidad de los constitucionalistas están hoy de acuerdo en que los modelos polares: unitario y federal, difieren más por el origen que asignan a las diferentes colectividades que integran el Estado

y a la naturaleza de las atribuciones consagradas en su beneficio, que por las reglas establecidas para tratar sus relaciones mutuas (Delperée 1980).

La diferenciación de estos conceptos es en principio clara y data incluso del siglo pasado. Posada Herrera distinguía por ejemplo en 1843 entre unidad y centralización, entendiendo que la primera iba referida a la igualdad de leyes y derechos de los ciudadanos de un mismo Estado, mientras que la centralización significaba únicamente que todas las cuestiones que podían interesar a un país, serían resueltas por el gobierno central. Del mismo modo Hauriou escribiría más tarde (1892) que un Estado podía ser uno y estar fuertemente descentralizado; en cambio en un Estado federal es preciso distinguir entre, por una parte los servicios del gobierno federal, que normalmente están centralizados; y por otra, los servicios de cada uno de los Estados federados que pueden ser centralizados o descentralizados dependiendo de la Constitución particular de cada Estado miembro.

No obstante modernas concepciones de Estado unitario descentralizado y no federal llevan el límite de estos conceptos a puntos no claramente diferenciables. Así ha ocurrido al aparecer los denominados Estados regionales, en los que siendo el Estado descentralizado, existen Parlamentos en cada región que pueden dictar leyes en determinadas materias.

En la realidad política, la tendencia predominante -en países democráticos avanzados y en desarrollo- es la adopción de formas mixtas, que son productos históricos de procesos sociales profundos y, por tanto, no reconvertibles fácilmente en los modelos originarios. Lo que caracteriza a las modalidades mixtas son tres rasgos básicos. En primer término, son estructuras de compromiso, siendo el caso más típico el Estado regional. Como anota Delperée el regionalismo puede parecer que transita entre la descentralización administrativa y el federalismo político.

Segundo, son estructuras inacabadas en razón de las tensiones incesantes a que están sometidas el Estado y el régimen político. De ahí, que la tendencia más general en materia de distribución espacial del poder político sea incorporar a la Constitución principios generales de organización de las colectividades políticas, denominación, nombre, estatuto de sus órganos o simplemente, los principios de organización de las colectividades, dejando a la legislación posterior el establecimiento de su estatuto y modalidades de financiamiento.

En tercer lugar son estructuras híbridas, es decir, coexisten y se yuxtaponen técnicas de organización unitaria en países federales y viceversa.

Analícemos como aparecen estas formas de Estado en América Latina.

En la región, el tema de la federación es especialmente complicado por las peculiaridades del federalismo propio de Venezuela, Argentina, Brasil y México.

La descentralización que hoy se propugna en los Estados federales latinoamericanos implicaría reconocer la legitimidad del modelo constitucional original, estructurado en base a la reivindicación de las especificidades puestas de manifiesto por cada comunidad local en base a su historia, modalidades de funcionamiento de sus instituciones, vocación productiva e inserción en el plano nacional e internacional.

Cuando los países federales latinoamericanos hablan de descentralización, lo que están cuestionando normalmente es su federalismo, pero no el problema de la descentralización que afectaría a las regiones o municipios dentro de cada Estado federal; las presiones, mal llamadas descentralistas, lo que pretenden es aumentar las competencias del Estado federado frente a la Federación, es decir, descentralizar los Estados Federados de la Nación y por lo tanto atribuir a éstos competencias que antes correspondían a aquella.

No obstante, el impulso descentralizador hacia los estados de la federación suele también suponer un empuje y vigorización de los procesos más locales como los municipales. Esto ha sido evidente en el caso venezolano y también en Brasil donde la nueva Constitución consagra definitivamente la autonomía municipal.

La federación venezolana, por ejemplo, está emprendiendo un fuerte impulso a la descentralización ya que, a pesar de ser un país federal había visto mermada su capacidad descentralizadora a través de la designación por la presidencia de los gobernadores de los Estados. El impulso que la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE) dió a este tema ha sido decisivo para iniciar un auténtico proceso de descentralización, que se ha traducido hasta ahora en la elección democrática de los gobernadores de los Estados y de los alcaldes, y en un fuerte impulso en la transferencia de competencias y recursos hacia los estados y municipios. Dichas competencias y recursos están todavía en fase de preparación y ejecución, y no se han llevado a cabo en su totalidad, pero no cabe duda de que en Venezuela, ha sido modificada sustancialmente la institucionalidad del Estado.

De la misma manera, el impulso descentralizador argentino es una reafirmación de su federalismo y el que se ha dado en llamar "Acuerdo de Reafirmación Federal" firmado por el gobierno del Presidente Menem con las provincias, el 25 de Mayo de 1990 es un compromiso para restablecer el pleno imperio de las autonomías provinciales y hacer frente al centralismo de Buenos Aires. Se trata ante todo de un acuerdo marco que precisará en el futuro normas que plasmen su contenido. Es una declaración de intenciones que pretende transformar la relación entre la Nación y las

provincias en materia de autonomía, servicios, regalías y coparticipación federal, dando cumplimiento al texto y al espíritu de la Constitución nacional. Se han producido transformaciones recientes en materia de redistribución de recursos tributarios y las provincias argentinas están retomando competencias que habían sido absorbidas por la Nación.

Los casos de los otros dos países latinoamericanos federales son distintos. En México, no existe en la actualidad, un fuerte impulso descentralizador como el que es constatable en otros países del área, aunque es una preocupación importante de su gobierno. Sin duda un espíritu de este tipo es el que determinó la reforma constitucional del artículo 115 de la Constitución de 1917, que representó la reforma política del municipio al fortalecer sus facultades, ingresos, seguridad jurídica y la participación democrática de la comunidad. Por otra parte el Presidente De la Madrid presentó en 1985 un importante Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal.

Un caso muy interesante es el de Brasil, cuya nueva Constitución de 5 de Octubre de 1988 fue redactada con un mandato muy preciso: constituir un Estado democrático en el que asegurar el ejercicio de los derechos sociales e individuales, la libertad, la seguridad, el bienestar, el desarrollo, la igualdad y la justicia. En este marco, la regulación de la cuestión federal fue exhaustiva, sobre todo en materia financiera, lo que permitió que estados y municipios recuperaran autonomía financiera y por ende política quebrando la tendencia centralizadora o concentradora de la Unión. De hecho, la nueva Constitución aprobó una redistribución de la renta y de las bases tributarias que, cuando estén completamente implementadas, traerán cambios importantes en el orden político nacional. Las transferencias de competencias se están produciendo más pausadamente, con lo que se están generando importantes desequilibrios.

Ninguno de los países unitarios de América Latina que ha emprendido avances hacia la descentralización ha planteado convertirse en un país federal, sino que más bien se refuerza la estructura preexistente, con algunos tímidos avances hacia la regionalización. En estos casos, se introducen modificaciones en la estructura institucional conservando en todo caso el Estado unitario, a partir de estructuras anteriores.

En este sentido, los procesos más avanzados parecían los de Guatemala y Perú. El primero parece definitivamente estancado, y el segundo aparece actualmente en una situación bastante complicada, a causa del golpe reciente que ha quebrado la institucionalidad democrática. Otros países están dando pasos hacia adelante en el proceso de constitución de entes regionales con capacidad política y administrativa. Chile está en proceso de aprobación de una ley de gobiernos regionales, en un tímido intento descentralizador; la Constitución colombiana prevé que, por acuerdo de los departamentos

que las componen, las actuales regiones de planificación puedan convertirse en regiones administrativas; y, en Bolivia, existe en estos momentos una importante discusión sobre la creación de regiones político-administrativas, también a partir de las corporaciones de desarrollo.

Avances muy importantes está teniendo también la descentralización municipal y Chile o Colombia, por ejemplo, han emprendido fuertes avances en materia de fortalecimiento municipal, cuyas principales modificaciones consisten precisamente en la elección democrática de las autoridades locales, pero también, al menos en el caso colombiano, de transferencia de competencias y de recursos. Chile contaba ya con numerosas competencias descentralizadas en manos de los municipios.

IV. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LATINOAMERICANA Y LA DESCENTRALIZACIÓN

El tema de la centralización y descentralización está generalmente referido a la distribución de competencias entre los distintos entes territoriales de un Estado. En concreto, hablaremos de descentralización para referirnos a la transferencia de competencias desde la administración central (Presidencia y ministerios) a las administraciones inferiores (regionales o municipales). De esta manera, entenderemos que un Estado está descentralizado cuando sus municipios y regiones gozan de un cúmulo de competencias significativo.

En América Latina dicha distribución de competencias responde a la misma tradición española, procedente del régimen francés, que pone el acento en las exigencias de unidad nacional, y que ha conducido al desarrollo de administraciones centrales poderosas, que toleran la descentralización más que aceptarla. El poder local, según esta concepción, tiene una existencia secundaria.

Efectivamente, en la concepción clásica francesa, es fundamental la ubicación de la "volonté générale" en un único órgano centralizado (el Parlamento), y la eliminación ideológica - por imperativos de garantía de la igualdad entre todos los ciudadanos- de los cuerpos intermedios. Todo ello supone un modelo de administración pública burocratizado y jerarquizado, en el que los órganos locales no son más que el último eslabón de la cadena (Ministro, Prefecto y Alcalde). Este sistema reduce los entes locales a meras asociaciones de vecinos, de carácter privado o semiprivado.

En este modelo centralista probablemente influye también la fuerte tradición de control de las decisiones desde la metrópoli, antes de la independencia. La ruptura de la dominación externa no modificó en lo esencial este modelo organizativo del Estado. Las

guerras de independencia, los intentos de conformar naciones internamente integradas y los procesos económicos orientados a satisfacer la demanda externa son factores que estimularon además la permanencia o acentuamiento de las estructuras centralizadas de regulación estatal del poder político. A ello se añade el autoritarismo que han sufrido casi todos los países del continente desde su independencia y más recientemente los efectos de la crisis económica (Rofman 1990).

En la región en efecto, incluso en los países federales, se ha entendido que la administración del Estado es la administración central y las administraciones subnacionales han estado en todo caso supeditadas a aquella, siguiendo el modelo clásico continental. Esto constituye un importante obstáculo a la descentralización y es una de las razones por las que la tradición latinoamericana es centralista. La existencia de otras administraciones distintas de la central, sólo se ha admitido ejerciendo ésta un derecho de tutela sobre aquellas. En realidad, lo que ha caracterizado siempre a los procesos descentralizadores de la Europa continental y de América Latina, frente al modelo inglés, es que los gobiernos locales no han sido unidades de gobierno fuertes y han estado siempre sometidos a algún tipo de control por parte del Gobierno central. Como veremos, la autonomía de los entes descentralizados es siempre relativa.

La preeminencia en todo el territorio de la administración del gobierno nacional, ha implicado que, junto a la administración descentralizada, exista una fuerte administración desconcentrada, territorialmente dependiente del Estado central y que ha servido como garantía de la actuación del Estado en la periferia. Las figuras de los intendentes, gobernadores e incluso de los alcaldes, y los aparatos administrativos de ellos dependientes, han contribuido, durante mucho tiempo, a una desconcentración de la administración central, constituyendo ésta, casi la única administración existente en el territorio.

En la actualidad pareciera que también en el subcontinente latinoamericano están adquiriendo cada vez mayor importancia las administraciones públicas regionales y locales frente a las estatales. Esta son ya perfectamente identificables y se relacionan entre sí como administraciones autónomas, con auténtica capacidad de gobierno y de administración.

V. LOS CAMBIOS HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN

Un breve repaso por el contexto vigente en la mayor parte de los países de América Latina nos muestra como el tema de la descentralización es un tema de máxima actualidad puesto que, como señalaran S. Boisier y V. Silva (1989) "ahora parecen cruzarse en un mismo plano la oferta descentralista, empujada por un Estado que actúa en este contexto a partir de distintas racionalidades, y la demanda descentralista, planteada por amplios segmentos de la población y obedeciendo también a una variedad de racionalidades, según sea su modalidad de organización (consumidores, usuarios de servicios, colectividades territoriales, etc.)".

Para que estos procesos sean exitosos es preciso que formen parte de un proyecto nacional conjunto del que participen el Estado y la sociedad política y civil.

La tradición de todos los países de la región, incluso de los federales, es centralizadora y lo que se impone en la actualidad es un giro hacia fórmulas menos centralistas, al igual que lo habían hecho algunas naciones europeas en las décadas precedentes (En particular Italia, España y Francia). En este giro, no es que se esté tratando de discutir los servicios históricos de la centralización, sino que se examina si ésta no habrá llegado a ser excesiva.

Lo que caracteriza a la mayoría de los procesos descentralizadores de la región es un reconocimiento expreso de la importancia que tiene la administración central en la gestión del Estado, pero también el convencimiento de que su actuación se ha convertido en excesiva por la continua suma de competencias de la administración central. En efecto, por un lado cualquier nueva tarea que se encomiende al Estado tradicionalmente es atribuida a la administración central. Por otro, el Gobierno nacional tiene la tendencia de absorber para sí (sobre todo por razones que tienen que ver con los recursos financieros), el ejercicio de las competencias que la ley atribuye a los otros entes territoriales, y una vez que la Administración central ejerce una competencia local, ya no la devuelve. Procesos como éstos han provocado una saturación de competencias en la administración central.

La centralización es contemplada hoy como un problema por gran parte de los países latinoamericanos que perciben los procesos centralizados y concentrados como mecanismos globales que han llegado a ser ineficientes e inequitativos. Su ineficiencia se refiere a la sobrecarga de información en la cúspide del sistema que dificulta la decisión más selectiva, atendiendo a las necesidades de las subcolectividades espaciales. Su inequidad deriva de los efectos diferenciales que provoca la decisión, los que consolidan las desigualdades entre las subcolectividades que componen el Estado (regiones, provincias, comunas, etc.)

Aunque las ideologías que subyacen bajo los planteamientos descentralizadores son muy diferentes, pareciera que hoy existe un acuerdo entre todos, federalistas, regionalistas, descentralizadores y desconcentradores, en entender que a medida que han ido creciendo las funciones del Estado y el volumen de la administración pública, el hecho de la centralización se ha vuelto más patente y las resistencias también mayores.

No obstante es preciso aclarar que el reconocimiento de los excesos de la centralización no siempre lleva a la descentralización y a la consiguiente distribución de poder entre los entes territoriales inferiores. Algunos son decididamente partidarios de desconcentrar solamente la administración, es decir, de transferir competencias a órganos jerárquicamente subordinados.

Naturalmente las opciones políticas para descentralizar son diferentes dependiendo de la cultura histórica unitaria o federal del país. Con todo, en la generalidad de los Estados, el problema se plantea en términos similares: cómo construir las regiones y comunas en tanto espacios socioeconómicos, aptos para sustentar el desarrollo y la planificación, en espacios políticos inclusivos, aptos para el ejercicio de modalidades de autogobierno.

Esta necesidad de alejamiento del centralismo forma parte de un contexto que tiene que ver con la crisis de representatividad política del Estado moderno, como consecuencia paradójica de su progreso. El gobierno central, como tal y por sí solo, no puede representar todos los intereses de los ciudadanos ya que "la creciente complejidad y diversidad de funciones, y la incorporación como sujetos activos del Estado democrático de la gran mayoría de grupos sociales, ha dado lugar a que los mecanismos tradicionales de representación política se conviertan en cauces estrechos e insatisfactorios. Aparece una demanda de participación política de base que se dirige habitualmente a las estructuras territoriales" (Borja 1987, 44). En Bolivia por ejemplo, esto ha sido señalado por G. Ardaya y S. Romero (1988,11) argumentando en favor de la necesidad de defender el interés local frente a la "hipertrofia del ejecutivo central que, en ausencia de un comando unificador adquiere dimensiones patológicas respecto de los cuales los mecanismos tradicionales de control democrático, asentados en el Parlamento, resultan insuficientes".

Por otra parte, ideológicamente, la descentralización pareciera ser uno de los nuevos paradigmas con los que hoy tratan de resolverse algunos problemas relacionados con la gobernabilidad de los Estados, definidos fundamentalmente por el rechazo a los lugares comunes del pensamiento social de las dos décadas precedentes, manifestado generalmente mediante la adopción del otro término de cada dicotomía en cada eje temático. En este sentido, Coraggio (1988, 111) escribió que "la creciente propuesta de lo local, en el campo de propuestas sobre el quehacer social, viene acompañado de otros igualmente perseverantes aportes al inventario

de hipótesis para el análisis y transformación de nuestras realidades: el agotamiento del Estado como motor de desarrollo, el potencial de la sociedad civil, los movimientos sociales como alternativa a las clases y también el sistema de partidos políticos, la democracia como meta previa al desarrollo, la(s) crisis como contexto de larga duración para otros fenómenos particulares, las estrategias de sobrevivencia, y el sector informal como característica estructural de nuestras economías, la búsqueda de identidades y nuevas utopías, lo cultural como clave para repensar la globalidad, la heterogeneidad como realidad frente a las hipótesis homogeneizantes, la investigación participativa, como reacción al cientifismo y el racionalismo, etc."

En resumen, la mayor parte de los países de América Latina abogan en la actualidad por un Estado más descentralizado o un mayor traspaso de competencias a los entes locales menores. Se entiende que el Estado descentralizado es más eficiente, que defiende mejor los intereses de los particulares, a través de la participación, y que es más democrático. No obstante también se señalan un número importante de desventajas de la descentralización.

La mayoría de estos procesos latinoamericanos se inspiran en las experiencias de algunos países europeos, pretendiendo una profundización del proceso democrático, la participación popular y la horizontalización del poder. En general se trata de avanzar en un proceso político-institucional firmemente comprometido con el sistema democrático. De hecho, sin este compromiso con el sistema democrático la descentralización no tiene éxito.

VI. LAS REFORMAS RECIENTES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

No pretendemos hacer aquí un estudio comparado de los procesos de reforma acaecidos en América Latina en materia de descentralización, sino una breve referencia a tres cuestiones que nos parecen fundamentales. En primer lugar veremos algunos rasgos de las reformas políticas en la materia, en segundo lugar algunas características de la transferencia de competencias y por último aludiremos a los problemas más relevantes que aparecen en los procesos.

1. Las reformas políticas

El proceso de descentralización es un proceso dinámico que implica un cambio más o menos lento de una situación en la que las competencias son ejercidas por la administración central a otra en la que algunas de éstas son transferidas a otras administraciones subnacionales. Pero para iniciar un proceso de este tipo, o bien para fortalecer un proceso ya iniciado se necesitará un nuevo marco

normativo que permita, por una parte que existan sujetos susceptibles de ejercer las competencias descentralizadas, es decir, entes con personalidad jurídica con una jurisdicción territorial inferior a la del Estado, al que se pueden transferir competencias.

Nos referiremos en este apartado a la organización territorial de estos entes, que ha de estar definido por la Constitución y otras leyes, para ver después, en un segundo apartado, el tema de la transferencia de competencias.

Decíamos que la organización territorial del Estado y la atribución de personalidad jurídica a entes territoriales distintos ha de estar definida en la Constitución. Esta es la razón por la que, en muchos países de América Latina, el impulso descentralizador se ha visto traducido en una reforma constitucional. En otros casos, una nueva Constitución, dictada con propósitos más generales, ha afectado también al proceso de descentralización del país, al generar condiciones propicias al proceso o impulsar directamente el mismo.

Un caso de reforma constitucional reciente, para los sólo efectos de permitir la descentralización político-administrativa es el de Chile. Este país reformó su Constitución en Noviembre de 1991 para permitir, por una parte la generación democrática de las autoridades locales (elección directa de concejales e indirecta de alcaldes), pero también para establecer la autonomía municipal, entendida como la capacidad de las municipalidades de ejercer sus funciones sin injerencia del Estado, y para crear los denominados "gobiernos regionales", dotados por primera vez de personalidad jurídica y patrimonio propio y establecer los primeros pasos hacia una descentralización regional.

Aunque la ley de creación de los gobiernos regionales esté aún pendiente de aprobación por el legislativo y aunque no se prevea la elección directa de las autoridades regionales, no cabe duda de la importancia de la reforma constitucional para generar una dinámica descentralizadora en todo el país, que debería llevar en el futuro a la elección directa de gobiernos regionales y locales.

Entre las Constituciones aprobadas en la última década y que han incluido decisivamente en el proceso de descentralización hay que destacar desde luego las de Perú, Colombia y Brasil.

Perú cuenta con una nueva Constitución desde 1979, que estableció el mandato de crear regiones como entes descentralizados dentro del país, lo que significaba desde luego una nueva configuración político-institucional del Estado. Las regiones fueron concebidas como entes descentralizados administrativamente, con autoridades y competencias propias, más que como entes capaces de generar desarrollo, pero la dinámica generada por la propia Constitución impulsó una descentralización también en este sentido.

En Colombia, el reciente proceso de descentralización tiene sus orígenes jurídicos en las leyes descentralistas del ochenta, que establecieron la elección popular de alcaldes, nuevas formas de participación ciudadana, trasladaron funciones al municipio o incrementaron las transferencias de recursos. No obstante la reforma constitucional de 1991 es la que consolidó el proceso de descentralización, estableciendo un marco para distribuir las funciones en los diferentes niveles administrativos y aumentó la responsabilidad de las entidades territoriales, especialmente en el área social. Además redefinió el departamento, en lo político, que no había sido afectado por las leyes anteriores, enfatizó su papel en el apoyo a los entes municipales, en la planeación territorial y en la articulación entre la nación y el municipio. Definió también las orientaciones y creó mecanismos para la adecuación del nivel central (M.C. Velez).

Por consiguiente, aunque las reformas anteriores a la Constitución fueron importantes en el proceso de descentralización del país, es sin duda la Constitución la que da un importante impulso al proceso al redefinir el papel institucional de todos los entes del Estado.

Probablemente el impulso descentralizador contenido en la vigente Constitución de Brasil, de Octubre de 1988, es uno de los más audaces de América Latina. Aunque históricamente Brasil ha sido un país federal, la centralización del país, a partir de la década del 60, fue manifiesta, por la posibilidad de la Unión de concentrar cada vez más los recursos tributarios. La Constitución de 1988 no solamente es importante para los Estados, sino para los municipios, ya que desde el punto de vista constitucional, se aclara plenamente la autonomía política y administrativa del municipio, considerado como la tercera esfera de la federación (art. 18). En particular, se amplian enormemente sus competencias en materia de política social, como veremos después.

Evidentemente estos cambios producen nuevas configuraciones institucionales en los países. No obstante las reformas afectan más a la estructura de competencias que a la propia organización del Estado. Ello es así porque las reformas se apoyan normalmente en las estructuras político-administrativas existentes y consisten fundamentalmente en cambiar funciones, competencias y bases de legitimación de los órganos políticos ya establecidos. Las excepciones más importantes a esta regla han sido las de Perú y Chile a nivel regional.

La regionalización establecida por la Constitución en Perú es la que más se acercaría a las modalidades mixtas entre Estado unitario y federal, de manera que el poder político se ejerce por el nivel central, el local y el regional, a través de un conjunto de atribuciones acotadas y limitadas por la misma Constitución y diversas normas en la materia. Las regiones tienen autonomía administrativa que es ejercida a través de una Asamblea,

configurada como el órgano de gobierno regional. No obstante, la Constitución ha sido cautelosa en la atribución de funciones a las asambleas regionales. Las competencias normativas de estas asambleas se reducen a dictar las normas de su organización interna. Sólo ejercen competencias legislativas y administrativas cuando expresamente se les delegan los poderes legislativo y ejecutivo, y su ejercicio supone siempre subordinación a la legislación nacional (A. García Romaña).

Las regiones en Chile fueron configuradas por la administración anterior, que estableció una nueva división político-administrativa del país superponiendo trece regiones a la división provincial. No obstante dichas regiones fueron concebidas solamente como espacios para la desconcentración del poder nacional, sin ninguna autonomía y con autoridades designadas directamente por la administración central. La reforma constitucional no solamente afecta por consiguiente a la configuración competencial de las regiones, sino a la configuración político institucional del Estado.

Por último, desde el punto de vista político, hay que destacar como reformas importantes en los procesos de descentralización, la legitimación de las autoridades que gobiernan los entes locales, a través de la soberanía popular. En epígrafes anteriores ya nos referimos a la importancia de la generación democrática de las autoridades locales en Venezuela, Chile, Perú, Colombia o Bolivia.

2. Las transferencias de competencias

Para que exista descentralización no solamente han de existir sujetos de derecho territoriales capaces de ejercer competencias, sino que es preciso que éstas se transfieran efectivamente desde la administración central a las subnacionales. Dicha transferencia ha de hacerse necesariamente por ley, pues en otro caso, la competencia podría ser recuperada por la administración central. En la mayor parte de los países, se están dictando en la actualidad leyes de transferencias de competencias que traspasan éstas desde la administración central a las regionales, estatales o municipales. Para ello se utilizan varios modelos distintos, desde la transferencia obligatoria, decidida por la administración central (por ejemplo el traspaso de ciertos servicios de salud y educación a los municipios en Chile, ocurrida en 1979 y 1980), hasta aquellas en que la transferencia es negociada con la administración que ha de recibirla (por ejemplo la ley de transferencia de competencias de Venezuela de 1989).

Las competencias que se descentralizan se refieren sobre todo a la provisión de bienes y servicios públicos. No obstante creemos importante a destacar del proceso de transferencia de competencias en América Latina es que éste se ha centrado sobre todo en los sectores sociales y en particular en salud y educación.

Entre las razones de que los procesos se hayan centrado en las políticas sociales creemos que deben ser destacadas dos al menos. Una primera tiene que ver con la lógica propia de los servicios sociales y su idoneidad para que dichas prestaciones sean otorgadas en una relación más directa con el ciudadano. Pero probablemente en algunos países una razón encubierta haya sido el deseo de la administración central de desligarse de los gastos de los sistemas de salud y educativo, para hacer frente a otros compromisos considerados como prioritarios en una situación de crisis financiera.

En favor de la descentralización de la política social existen fuertes estímulos relacionados con la necesidad de adecuar la oferta de los servicios sociales a las condiciones espaciales en que viven los ciudadanos y con un acercamiento de los mismos a la comunidad. Además las políticas sociales tienen una influencia decisiva en la lucha contra las desigualdades sociales y los poderes locales estarían en principio en mejor pie para actuar con más agilidad, más creatividad por su mayor proximidad al problema (I. Molas). Por otra parte la influencia de organismos internacionales como la OPS en salud o la UNESCO en educación, ha sido decisiva para que los países comiencen a descentralizar las prestaciones sociales de este tipo.

Hacia las administraciones estatales, provinciales y regionales, se han transferido competencias relacionadas con salud y educación. Las primeras se han visto favorecidas por la acogida que, en los países de la región, han tenido las propuestas de la OPS sobre los Sistemas Locales de Salud (SILOS), organizados a nivel regional, aunque a veces también en espacios menores.

En concreto el municipio ha adquirido recientemente un papel muy relevante en la prestación de servicios sociales en la mayoría de los países. En Brasil por ejemplo la nueva Constitución, al ampliar la competencia del municipio, el artículo 30 lo obliga a mantener programas de educación preescolar y educación básica y a prestar servicios de atención a la salud de la población. En lo relacionado con la educación, el artículo 212 establece que el municipio actuará prioritariamente en la enseñanza básica y preescolar y lo obliga a aplicar en educación (de manera general), por lo menos el 25 % de sus recursos tributarios (inclusive las transferencias que le sean hechas por el Estado o por la Unión. En lo que se refiere a salud, Brasil ha iniciado también un sistema descentralizado, denominado SUDS (sistema único y descentralizado de salud), con participación de los estados federales y de los municipios, colocando la participación comunitaria entre las directrices fundamentales de su funcionamiento.

En Chile, ya bajo la administración anterior se estableció un sistema de municipalización de la salud y de la educación por el cual se hicieron depender de las municipalidades los consultorios de atención primaria de salud y las escuelas públicas de educación

primaria, y además el personal de estos establecimientos pasa también a depender de la municipalidad. Este sistema ha sido mantenido hasta la actualidad, a pesar de las críticas que ha recibido fundamentalmente por la escasa capacidad del municipio de decidir acerca de dichas prestaciones, que todavía están determinadas, sobre todo por su modalidad de financiamiento, por la administración central.

En Colombia, la ley 29 (2/1989) transfiere a los alcaldes municipales ciertas competencias relacionadas con la educación como son la de administrar al personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales y de los nacionalizados, de las plazas oficiales de colegios cooperativos, privados y de hormadas adicionales, según las plazas vacantes y disponibilidades presupuestarias que apruebe el gobierno nacional. El pago de los salarios y prestaciones de personal educativo cuya administración se descentraliza, sigue siendo responsabilidad de la Nación. En materia de salud se descentralizan los servicios hacia las entidades territoriales mediante la transferencia de la responsabilidad por la prestación, administración y control de los servicios de salud de primer, segundo y tercer nivel a los Municipios y Departamentos y se reorganizan los recursos del sector.

3. Algunos problemas surgidos en el proceso

Varios problemas prioritarios han planteado la descentralización de competencias hacia los niveles territoriales inferiores. Entre ellos creemos que deben destacarse los siguientes: El primero tiene que ver con la capacidad de las administraciones descentralizadas para ejercer efectivamente dichas competencias. Un segundo problema importante es el de la definición de las relaciones entre las diferentes administraciones. Por último, se plantea un problema financiero y se refiere a cómo se han financiado las competencias de los entes descentralizados.

El primero de los problemas, el de la capacidad de los entes descentralizados, se plantea por la heterogeneidad de los estados, regiones o municipios de cada país, lo que implica desde luego una muy distinta capacidad administrativa y de gestión, lo que supone que algunos de estos entes sean perfectamente capaces de acoger las nuevas competencias pero otros no. Los problemas se plantean sobre todo cuando tratan de hacerse transferencias en bloque de las competencias desde el nivel central a los gobiernos subnacionales sin que medie una negociación previa. Una transferencia en este sentido va en contra de cualquier espíritu descentralizador que, de por sí, debiera de tratar de reconocer las diferencias entre los estados, entre las regiones, departamentos o municipios.

Mucho más apropiadas son en este sentido las transferencias negociadas entre el nivel central de manera que en la negociación

se decida no solamente la propia transferencia, sino el cuando, y los mecanismos necesarios para la transición. No obstante, procedimientos de este tipo tienen el inconveniente de que producen un gran descalabro financiero en la administración central ya que multiplica los gastos de la misma. Por último existen sistemas mixtos caracterizados porque se da preferencia a la iniciativa de los gobiernos regionales y locales de manera que, cuando éstos solicitan la competencia, ésta es inmediatamente transferida; no obstante, pasado un cierto tiempo de iniciado el proceso, el gobierno central puede decidir hacer una transferencia en bloque si la competencia no ha sido solicitada. En sus primeros momentos, el modelo produce desestabilización y deseconomías de escala, pero permite asegurar en el futuro un mejor funcionamiento. En general, la mayor parte de los países han utilizado variaciones sobre este sistema mixto. En este sentido, la experiencia venezolana a través de convenios pareciera muy exitosa.

El segundo problema se refiere a las relaciones entre los distintos niveles administrativos, que ahora tienen competencias concurrentes y no siempre han sido bien resueltos los problemas de competencia entre las diferentes administraciones. En general, los procesos son todavía muy nuevos, y los marcos normativos no han recogido con precisión el ámbito de actuación de cada una de las administraciones. En este sentido, las administraciones centrales deberían centrar su actuación en la orientación y planificación general de las políticas, lo cual debiera hacerse de forma negociada y concertada con el resto de las administraciones.

Los problemas financieros se derivan de que normalmente los países no cuentan con un sistema de recursos propios descentralizados suficiente con el que hacer frente a las competencias transferidas, por lo que necesitan subvenciones de la administración central. Solamente un sistema de financiación basado en recursos propios predecibles y disponibles aseguraría la descentralización del poder dentro del Estado pues en otro caso, la dependencia financiera, implica que el nivel central conserva un alto poder de decisión en la materia.

Los temas financieros relacionados con la descentralización están siendo objeto de importantes debates y reformas, tratando de buscar sistemas más equilibrados de financiación de las competencias de manera que los recursos propios de los entes descentralizados sean mayores. En este sentido creemos destacable las reformas constitucionales en Brasil y Colombia.

Un buen ejemplo de cómo se han distribuido las fuentes de ingreso es el que proporciona la Constitución brasileña de 5 de octubre de 1988 que trata efectivamente de garantizar un amplio margen de autonomía fiscal a los entes descentralizados (arts. 153 a 156):

1. A la **Unión Federal** corresponden los impuestos sobre las importaciones; las exportaciones; sobre la renta; los productos industriales; las operaciones de crédito, cambio y seguro; los relativos a la transmisión de títulos o valores mobiliarios y los que recaen sobre la propiedad territorial rural y las grandes fortunas.
2. A los **Estados Federales** y al **Distrito Federal** corresponden los impuestos que recaigan sobre las sucesiones y donaciones; la propiedad de vehículos automóviles; el impuesto a la circulación de mercancías y a la prestación de servicios.
3. A los **Municipios** corresponden los impuestos que recaigan sobre la propiedad predial y territorial urbana, transmisiones de inmuebles y derechos reales sobre los mismos, venta al por menor de combustibles y ciertos servicios.

En esta separación de las fuentes de ingreso hay que destacar que se ha reservado a la Unión Federal un impuesto de muy alta recaudación, como es el impuesto sobre la renta, pero también se ha reservado a los Estados Federales y al Distrito Federal otro impuesto altamente elástico, como es el que va a gravar la circulación de mercancías y la prestación de servicios, lo que en principio permite augurar una cierta autonomía fiscal a éstos últimos. Los municipios contarán con impuestos tradicionalmente locales, que proporcionan escasa recaudación y con tasas y contribuciones especiales que atienden al principio del beneficio.

La Constitución prevé también un mecanismo de participación territorial muy importante que afecta sobre todo a los municipios (art. 158). En efecto a los municipios pertenecen entre otros: el cincuenta por ciento del producto de la recaudación del impuesto de la Unión sobre la propiedad territorial rural relativo a los inmuebles situados en ellos, el cincuenta por ciento de la recaudación del impuesto del Estado sobre la propiedad de vehículos automotores que hayan obtenido su licencia en su territorio y un veinticinco por ciento de la recaudación del impuesto estatal sobre operaciones relativas a circulación de mercancías y sobre prestaciones de servicios de transporte interestadual e intermunicipal y de comunicación.

Además se establece en el artículo 159 un Fondo de Participación de los Estados formado por ingresos federales. Efectivamente el gobierno federal ha de depositar el 21.5% de la recaudación del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre productos industriales, en un fondo de participación estatal que es distribuido posteriormente por el Consejo de los Estados entre cada uno de ellos. Hay que hacer notar que el porcentaje se aplica sobre la recaudación efectiva de los impuestos (el resultado de aplicar el tipo de gravamen a la base neta) y no sobre la base misma. Para

determinar la participación de cada Estado en este fondo, se reserva un 85% del total del mismo para ser distribuido entre los Estados del Norte, Nordeste y Centro-Oeste, y el resto, es decir, el 15% se distribuye entre los Estados pertenecientes a las regiones del Sur y del Sudeste. Esta primera distribución del fondo trata de salvaguardar los objetivos de equidad regional. La redistribución posterior del fondo entre los Estados se hace a través de una fórmula que tiene en cuenta la población y un indicador de capacidad fiscal consistente en la inversa de la renta per cápita.

Por último, la Constitución brasileña establece un Fondo de Participación Municipal de características muy similares al establecido para los Estados, compuesto por un 22.5% de la recaudación del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre productos industriales a ser distribuido a los municipios teniendo en cuenta su población y su renta per cápita.

En los países en los que no se ha previsto que la región sea un ente descentralizado (sea o no un Estado federal) se prevé no obstante para los municipios, la existencia de algunos recursos propios, cuya recaudación no es muy importante por estar basada fundamentalmente en tasas y en impuestos a la propiedad territorial. No obstante cuando se trata de acelerar el proceso de descentralización suele darse un impulso a este tipo de ingresos municipales. En este sentido, por ejemplo, es preciso destacar el proceso colombiano de descentralización municipal en el que el Decreto 1333 (04/1986) actualiza el Código de Régimen Municipal donde, por disposiciones legales (ley 14 de 1983), se autoriza a los municipios para que fortalezcan, entre otros, los impuestos: predial, de industria, de comercio, de avisos y tableros, de circulación y tránsito, de parques y arborización, de espectáculos, casinos, etc. Más recientemente, la ley 44 (12/1990) y los nuevos preceptos constitucionales (Constitución Política de 1991), en materia de régimen de las entidades territoriales, vienen promoviendo la autonomía tributaria y el fortalecimiento de la base económica regional y local.

En Colombia, el llamado "situado fiscal", establecido constitucionalmente y recientemente modificado, establece un porcentaje mínimo de los ingresos corrientes de la Nación para ser transferido a los Gobiernos Seccionales (Departamentos), con una destinación a gastos de educación y salud, teniendo como nuevos criterios para su distribución, entre otros, la población afectada, objetivos y necesidades básicas en estos servicios, la eficacia administrativa y el esfuerzo fiscal de estas entidades. Estos criterios también han sido recogidos por la nueva Constitución y las propuestas de reglamentación establecen además la posibilidad de que estos servicios se descentralicen hasta el nivel municipal.

Pero sin duda, la principal fuente de financiación de las competencias transferidas, son las subvenciones desde la administración central.

Un tipo de transferencias que tienen mucha importancia en América Latina son aquellas destinadas a reembolsar el importe de determinados gastos, fórmula que además es muy utilizada para financiar la descentralización de las prestaciones sociales.

La fórmula es muy útil sobre todo en los inicios de los procesos de descentralización porque permite que se transfiera una determinada competencia a un nivel subnacional, transfiriéndole al mismo tiempo los recursos necesarios para hacer frente a ella, lo que en principio permite equilibrar a la vez el presupuesto nacional, que se desprende de la competencia a la vez que transfiere los recursos, y el del ente descentralizado.

Este es por ejemplo el procedimiento previsto en la ley venezolana de Descentralización de 1989 que contempla el traspaso de cada competencia junto con la asignación presupuestaria que actualmente el Gobierno central dedica a la prestación del servicio en cuestión y es el procedimiento que se ha utilizado con relativo éxito en Chile para el traspaso a los municipios de determinadas competencias en materia de salud y educación.

En Chile, en el sector de educación, se iniciaron importantes reformas en 1980 que preveían, entre otras modificaciones, la transferencia de escuelas, de los niveles preescolar, primaria y secundaria a las municipalidades. Para ello se transfirió la infraestructura de las escuelas a las municipalidades con arreglo a un convenio especial denominado comodato. El dinero para pagar a los profesores fue transferido desde el Ministerio de Educación a las Municipalidades y además ese ministerio subvenciona a las municipalidades para los gastos de educación calculados éstos en base a una fórmula fijada en función de cada estudiante matriculado.

En materia de salud, en 1981 se inició igualmente el traspaso de los centros y consultorios de salud a las municipalidades con un mecanismo de financiamiento consistente en el pago a las municipalidades de la atención prestada a través del sistema FAPEM (Facturación por Atención Prestada por las Municipalidades). El FAPEM es un sistema de pago anticipado y de reembolso que tiene quince categorías de servicios de atención primaria, cada una de las cuales tiene un valor que cubre los gastos por concepto de bienes y servicios, personal y mantención.

Un sistema parecido se establece en Brasil para el sistema de salud, aunque a nivel estatal; pero, a diferencia del anterior, la cuantía de la subvención no es fijada a través de una fórmula, sino por convenio. Recientemente se estableció en este país un Sistema Unico de Salud descentralizando las unidades básicas y

hospitales regionales a los estados y municipios, transfiriendo además los médicos y funcionarios del sistema aunque éstos siguen pagados por el gobierno federal. La distribución de los recursos del sistema se produce a través de un sistema de planificación integrada, que hace una estimación de las necesidades para cubrir la atención médica y las inversiones en cada distrito sanitario. La estimación se realiza a base de un perfil epidemiológico del distrito, del número de internamientos o consultas médicas del año anterior, la red física instalada (pública o privada) y otras variables. Los planes de los distritos sanitarios son consolidados en cada Estado que prepara su plan de acción y enviados a la dirección del SUS nacional. Los montos asignados a cada Estado se deciden en reuniones entre los secretarios estatales y el Ministerio de Salud.

Este tipo de transferencias están caracterizadas por una gran dependencia de la administración central y además por su alto grado de condicionalidad ya que los fondos recibidos han de destinarse al uso previsto.

Sin duda, son todavía muchos los problemas financieros pendientes de resolver para llegar a un sistema de descentralización política y administrativa porque las soluciones mayoritariamente empleadas, y que consisten en transferencias condicionadas desde la administración central, a la larga suponen un serio peligro de recentralización. Si el gobierno central continua decidiendo sobre el ingreso y el gasto público, en verdad no existe una auténtica redistribución de poder.

BIBLIOGRAFÍA

- J. AHUMADA "Descentralización, desarrollo local y municipios en América Latina", Documento ILPES, 1992.
- G. ARDAYA y S. ROMERO "Descentralización y Democracia" en Democracia y Descentralización en Bolivia, FLACSO. ILDIS, La Paz, 1988.
- S. BOISIER y V. SILVA "Descentralización de Políticas Sociales y Descentralización territorial: Puntos de intersección para investigación y acción" ILPES Doc. 89/3. Serie Ensayos.
- J. BORJA "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado" en VVAA Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local, FLACSO, Santiago, 1987.
- L. BUSTAMANTE VELAUNDE "Costos y beneficios de la descentralización: algunas consideraciones metodológicas". Ponencia presentada al III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual: descentralización y desconcentración. Brasilia, 12 al 15 de Diciembre de 1993.
- B. CARAVEDO "Las regiones: Descentralizarán al Perú?. (Balance del Proceso Regional). Mimeo, Lima 1992.
- COPRE, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, La Descentralización. Una oportunidad para la democracia. Caracas, 1989.
- J.L. CORAGGIO "Poder local y poder popular" Revista Uruguay de Ciencias Sociales, Cuadernos del CLAEH, n. 45-46, año 13, 1988.
- F. DELPEREE Droit Constitutionnel T.I., Maison F. Larcier, Bruselas, 1980.
- D. EDELMAN y O. GOMEZ NAVAS Experiencias y lineamientos de políticas en materia de Descentralización Político-Administrativa en América Latina. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas 1991.
- A. GARCIA ROMAÑA "La Descentralización en Perú" en Descentralización Política y Consolidación Democrática, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1991.
- B. LAMOUNIER "Brasil, la utopía descentralizadora en la Constitución de 1988" en Descentralización Política y Consolidación Democrática, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1991.

- J. MACON Federalismo y descentralización fiscal en Latinoamerica. CIEDLA, Buenos Aires 1987.
- I. MOLAS "Unidad europea y descentralización del poder público en la salida de la crisis del estado de bienestar" en Crisis económica y estado de bienestar, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1989.
- M.T. MORGAN "Panorámica conceptual de la descentralización"; trabajo presentado al Seminario Internacional Descentralización y Desarrollo, Santa Cruz, Bolivia, Diciembre 1991.
- H. NOGUEIRA ALCALA y F. CUMPLIDO Derecho Político. Introducción a la política y a la teoría del Estado. Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago, 1987.
- D. NOLTE "Procesos de descentralización en América Latina: Un enfoque comparativo" en Descentralización Política y Consolidación Democrática, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1991.
- D.I. RESTREPO "Descentralización, democracia y estado autoritario" Cuadernos de Economía. Universidad Nacional de Colombia, Vol VIII, n. 11, 1987.
- D. I. RESTREPO "Transformaciones recientes en América Latina: La descentralización, mito y potencia. El caso colombiano". Revista Paraguaya de Sociología, año 27, n. 79 (Sep-Dic. 1990).
- A. ROFMAN "El proceso de descentralización en América Latina: Causas, desarrollo y perspectivas" en Descentralización Político-Administrativa. Bases para su fortalecimiento. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas 1990.
- D.A. SABSAY "Descentralización y estructura gubernamental en Argentina" en Descentralización Política y Consolidación Democrática, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1991.
- C.M. VELEZ Descentralización Fiscal y Administrativa, Cuadernos de Planeación y Desarrollo, n. 5, Colombia 1992.