

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1681
15 de octubre de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN**

Este documento fue preparado por el Experto Asociado señor Francesco Lanzafame, en el marco del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe" (ITA/92/S71), adscrito a la División de Medio Ambiente y Desarrollo. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

96-10-958

6-2

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Resumen	v
Introducción	1
I. EL DEBATE SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA	3
A. DATOS HISTÓRICOS	3
B. EL MARCO TEÓRICO	4
C. ASPECTOS PRÁCTICOS Y ACCIÓN DEL ESTADO	6
D. RELACIÓN ENTRE POLÍTICAS NACIONALES Y LOCALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN	8
E. FUNCIONES DE LAS INSTITUCIONES LOCALES	9
F. ARGUMENTOS CRÍTICOS SOBRE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA	11
G. CONCLUSIONES	13
II. CASOS DE ESTUDIO: SITUACIÓN ACTUAL EN ALGUNOS PAÍSES DE LA REGIÓN	16
A. ARGENTINA	16
B. BRASIL	17
C. COLOMBIA	20
D. CHILE	24
1. Nivel regional	24
2. Nivel provincial	26
3. Nivel municipal	27
E. PERÚ	31
F. TRINIDAD Y TABAGO	33
Bibliografía	36

Resumen

Este documento se compone de dos capítulos: en el primero, se presenta en líneas generales el debate que se ha ido desarrollando alrededor de la implementación de la descentralización territorial en América Latina desde fines de los años setenta. El segundo capítulo presenta la situación actual de algunos países de la región.

El capítulo I se compone de ocho secciones que tratan los principales aspectos teóricos y prácticos en torno a los cuales se ha ido construyendo el debate sobre la descentralización territorial en América Latina. En este contexto se propone también una reflexión sobre la estructura y las etapas necesarias para una correcta implementación de los mecanismos de descentralización, así como respecto a los principales argumentos críticos que han sido planteados sobre este tema.

En el capítulo II se analizan el proceso histórico, la estructura de gobierno y la situación actual en materia de descentralización en los seis países de la región donde se encuentran las ciudades que componen los casos de estudio del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe" (ITA/92/S71), a saber: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Perú y Trinidad y Tabago.

Introducción

El presente documento es parte de una serie de publicaciones elaboradas en el marco del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe" (ITA/92/S71), orientadas a dar un marco teórico a algunas de las temáticas principales tratadas en el ámbito del proyecto y a difundir las experiencias obtenidas.

El proyecto tiene sus antecedentes en un proceso de estudio sobre las actuales características del desarrollo urbano en América Latina y el papel que los gobiernos locales están llamados a asumir en este contexto.

A contar de la década pasada se han llevado a cabo varias investigaciones sobre el tema de las ciudades intermedias de América Latina, a fin de otorgar información específica sobre el papel de los gobiernos locales en la gestión y construcción de la ciudad latinoamericana.

Estos trabajos han tenido una doble finalidad: dar una visión global de las capacidades, atribuciones, limitaciones y requerimientos de asistencia técnica en la administración por parte de los gobiernos locales de ciudades intermedias; y responder a las necesidades de sus habitantes, en particular los de menores recursos.

Estas inquietudes surgieron del hecho que el proceso de urbanización y concentración espacial de la población latinoamericana en la década de los ochenta había puesto en evidencia el papel cada vez más importante de las ciudades intermedias.

Los resultados de estos trabajos demuestran que el desafío de reforzar los procesos de gestión urbana en la región tiene que ser considerado en el marco de los procesos de descentralización, por ser éstos los que permiten a los gobiernos locales (municipalidades) jugar un papel fundamental en los procesos de desarrollo.

Con el término "descentralización" se quería denominar todas aquellas acciones orientadas a sistematizar y agilizar el proceso de toma de decisiones que origina y controla el mecanismo de cambio económico y social de un sistema territorial, a fin de mejorar su contribución e inserción en el contexto económico y político nacional.

Si bien la descentralización no es la solución a los problemas de gestión urbana en la región, sí es un elemento importante para alcanzar esta meta por cuanto permite a los gobiernos locales a asumir un papel protagónico en los procesos de desarrollo urbano.

En términos generales, se puede decir que los principales objetivos de la gestión urbana son: incrementar la productividad y eficiencia urbana, promover el desarrollo económico y social, y asegurar la sustentabilidad del desarrollo urbano.

Por lo tanto, el proyecto mencionado tiene por objeto acompañar y asesorar a los gobiernos locales de seis ciudades intermedias de América Latina en la implementación de los procesos de gestión urbana, mediante la formulación y aplicación de propuestas tendientes a reforzar los modelos, sistemas e instrumentos necesarios para el correcto cumplimiento de estas actividades.

A fin de alcanzar estos objetivos el proyecto está estructurado en base a dos componentes: el primero se refiere a un análisis de la evolución de las prácticas de la gestión urbana en la región, y el segundo y más importante, se refiere a la ejecución de actividades de asistencia técnica en algunas ciudades intermedias seleccionadas de América Latina.

El primero de estos dos componentes prevé la preparación de una serie de publicaciones sobre temas específicos relativos a las principales problemáticas abordadas en los casos de estudio, con el fin de dar un marco teórico a las principales temáticas tratadas, y difundir las experiencias obtenidas.

En particular, este documento pretende dar un marco teórico al tema de la descentralización territorial, delineando una rápida panorámica sobre el debate que en estos años se ha ido suscitando en esta materia, considerada fundamental para el desarrollo regional. Esto porque no obstante las limitaciones, es evidente que el fortalecimiento de los gobiernos locales es fundamental, en cuanto éstas son las instituciones que ofrecen las mejores oportunidades de desarrollar un sistema novedoso para la administración del desarrollo urbano social y económico.

Además, los cambios que se están dando a nivel regional apuntan hacia el aprovechamiento de las oportunidades que la descentralización ofrece para implementar los mecanismos de desarrollo. Esto es todavía más evidente en el caso de las ciudades intermedias, que se están transformando en el elemento de más rápido crecimiento en el sistema urbano de la región, y donde los beneficios del desarrollo económico regional y local van asociados a los factores externos negativos que se dan en las grandes áreas metropolitanas.

I. EL DEBATE SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

A. DATOS HISTÓRICOS

Si bien el tema de la descentralización ha estado siempre presente en las discusiones sobre el ordenamiento político de cada país, es a partir de la década de los setenta que el debate sobre el desarrollo regional y el futuro de las grandes ciudades comenzó a tener más relevancia en el marco de las políticas públicas nacionales de América Latina. Ello se basaba principalmente en dos aspectos que parecían estar relacionados con el crecimiento de los países:

- i) la incontrolable tendencia a la concentración territorial de las actividades productivas y tecnológicas, instaladas en un reducido número de áreas geográficas alrededor de grandes aglomerados urbanos; y
- ii) la acentuación de las disparidades o desigualdades en el nivel de desarrollo dentro de un mismo territorio, tanto a nivel nacional como en el contexto de la misma ciudad.

Estos dos problemas, o sea el del control de la expansión y concentración de las grandes ciudades y el de las desigualdades interregionales de un mismo territorio nacional, aparecían como los componentes principales de los problemas regionales.

Además, a partir del final de los años setenta el capitalismo empezó a formar una nueva "espacialidad" caracterizada por la polarización de las estructuras productivas regionales; la diferenciación de los papeles regionales en la nueva división espacial del trabajo; y la creación, o reforzamiento, de los gobiernos regionales con el fortalecimiento paralelo de los mecanismos neomercantilistas.

En el esquema neomercantilista de reestructuración económica y social, el estado central se ve forzado a:

- i) redefinir las bases sociales de su legitimidad mediante una actitud diferente frente a determinados sectores del capital nacional, y establecer lazos más fuertes con el capital multinacional; y
- ii) "restituir" el poder a los gobiernos regionales con el objetivo de disponer de un interlocutor con los diferentes capitales nacionales, y cuidar de las contradicciones causadas por la imposibilidad de satisfacer las demandas sociales.

Estos factores hicieron que las actividades en materia de desarrollo y planificación regional y urbana adquirieran gran importancia en América Latina. Esto llevó a muchos gobiernos nacionales a iniciar procesos de descentralización en el propio territorio, tanto a nivel regional que urbano.

Sin embargo, la descentralización se ha revelado como un proceso complejo ya que los intereses nacionales y regionales no siempre son coincidentes en momentos de crisis, y porque se corre el riesgo de que se trate de hacer recaer la culpa del atraso regional sobre las regiones mismas.

A causa de esto la evolución de los procesos de descentralización ha generado frecuentemente conflictos y contradicciones en cuanto al fortalecimiento de los gobiernos locales, y demostró ser algo más que una solución funcional, revelándose más bien como un proceso dinámico en el que las distintas regiones y ciudades evolucionan a estadios de autonomía diferentes.

Es por esto que el debate y las actividades prácticas sobre este tema fueron asumiendo enfoques diferentes y, si en principio se desarrollaron especialmente en función de sus implicaciones sociales, en los últimos años el tema se ha ido tratando más bien en el contexto de la importancia relativa del equilibrio regional en el conjunto de la política pública, y del proceso de reestructuración económica en curso.

B. EL MARCO TEÓRICO

El debate sobre los problemas relativos a la implementación de la descentralización fue ocupando progresivamente más espacio en el marco de las actividades de cada gobierno.

Se delinearon así dos corrientes principales: una que presentaba argumentos y pruebas para apoyar una política de fomento de la aglomeración urbana, sosteniendo que el crecimiento urbano era parte necesaria e inevitable del proceso de crecimiento económico en cada país, y otra que sustentaba la necesidad de generar inmediatamente procesos de descentralización urbana y territorial en toda la región.

Los primeros basaban sus argumentos en que los grandes centros urbanos producen más beneficios que costos, y que tratar de frenar el crecimiento de las grandes ciudades probablemente llevaría a una reducción de las tasas de crecimiento económico nacional.

De esta forma se fue proponiendo la idea de que el crecimiento de las ciudades y la expansión metropolitana eran parte del proceso de desarrollo económico y que no sólo las metrópolis ofrecían ventajas en prosperidad también a los que vivían en otro lugar, sino también que las ciudades grandes generaban tasas más altas de crecimiento económico nacional.

Por consiguiente, se sostenía que se debía aprovechar esta asociación mientras que sólo en una segunda instancia se debía empezar a realizar algún esfuerzo por frenar el crecimiento metropolitano y alentar la descentralización económica.

Al mismo tiempo, en el marco de la segunda corriente de ideas se elaboraron estudios dirigidos a demostrar cómo se podían obtener muchas ventajas de las ciudades de 250 000 a 1 000 000 de habitantes.

Además éstos se oponían a las teorías que sostenían que mientras las retribuciones per cápita a la mano de obra y al capital se elevan con el tamaño de la ciudad, los costos para proporcionar una infraestructura de servicios tiende a bajar, haciendo notar que tales pruebas estaban sujetas al problema de medir la calidad de vida y de los servicios.

Respecto a estas dos posiciones es inevitable hacer algunas reflexiones, por lo menos sobre los siguientes temas:

- ¿En qué medida son válidos los argumentos propuestos y cómo fueron aplicados en la práctica?
- ¿Se pueden medir los costos y beneficios urbanos en todas sus formas únicamente a través del valor monetario?
- ¿Cómo pueden compararse beneficios medibles, como los de los mayores ingresos, con costos no medibles, como los de la contaminación, la criminalidad e inclusive los tiempos de viaje?
- ¿Son los grupos sociales que soportan los costos de la expansión urbana los mismos que se benefician con ese crecimiento?

Además, todas las argumentaciones que sostienen que la productividad aumenta en forma proporcional al tamaño de la ciudad no tienen en cuenta el concepto de dependencia entre ciudad/provincias y centro/periferia, que, por un lado genera importantes desequilibrios económicos y sociales puesto que casi nunca la distribución de los costos y beneficios urbanos es neutral, y, por otro, crea condiciones de fragilidad en las diferentes áreas.

En realidad la productividad no está relacionada con el tamaño de la ciudad, sino que más bien deriva de una serie de variables, como una infraestructura mejor o una mayor provisión de mano de obra. En cierta forma se puede decir que la mayor productividad en un lugar se alcanza a expensas de una menor productividad en otro, y que si se proporcionara una infraestructura de igual calidad a centros de tamaños medianos, se elevaría su productividad.

De hecho, este desequilibrio social, político y económico conduce sistemáticamente a un "imperialismo del distrito central" y a una "explotación de las zonas suburbanas por parte de la city".

Además, en todo esto no se toma en cuenta una serie de factores como la contaminación, la criminalidad y la congestión, que aumentan con el tamaño de las ciudades y hacen casi inmanejables a los grandes aglomerados urbanos.

En este sentido hay también una diferencia entre las distintas problemáticas que se presentan en las ciudades, distinguiéndose entre las que son problemas "en" la ciudad, y las que son problemas "de" la ciudad, por cuanto hay que actuar de manera distinta en cada caso. Por ejemplo, problemas como el de la pobreza existen por sí mismos y solamente se manifiestan en la ciudad con determinadas características, mientras que problemas como la congestión son propios de las ciudades.

Al respecto se puede decir que, en general, las grandes ciudades contribuyen al incremento de este tipo de problemas que no derivan solamente de las diferencias sociales y económicas, sino también de la dificultad de manejar estos fenómenos en gran escala.

Resulta por lo tanto evidente que la solución a muchos de los problemas que actualmente afectan el funcionamiento y la gestión de muchas de las actividades de los gobiernos de la región no se encuentra en la continua centralización de todas las actividades en grandes centros urbanos, sino en su descentralización, tanto a nivel urbano como territorial, y la cuestión es más bien definir qué actividades pueden ser descentralizadas y en qué forma.

C. ASPECTOS PRÁCTICOS Y ACCIÓN DEL ESTADO

En América Latina el proceso de cambio se ha caracterizado principalmente por la penetración creciente del capitalismo transnacional, con la consiguiente aceptación de sus reglas basadas en la consolidación de un modelo de acumulación de tipo concentrador en sus tres dimensiones: económica, social y espacial. Esto tuvo por resultado que, de hecho, en términos de políticas públicas, se siguiera privilegiando y apoyando a las regiones de mayor desarrollo en cada país y a las aglomeraciones urbanas de mayor tamaño.

Cabe entonces preguntarse cuál fue la importancia que en la práctica se le atribuyó a la cuestión urbana en el marco de las políticas públicas impulsadas por los gobiernos de la región.

En general, al examinar las políticas públicas de los distintos países resulta evidente que a los problemas de organización y gestión territorial y urbana se les concedió menor importancia que a las políticas de desarrollo nacional.

Esto, como se ha señalado, fue causado principalmente por el hecho que se tenía la convicción que una respuesta prioritaria al problema de la concentración territorial y de las desigualdades regionales habría significado un alejamiento, por lo menos temporal, de los objetivos de crecimiento y consolidación capitalista. La filosofía básicamente consistía en que primero era necesario crecer, para después poder pensar en cómo distribuir los frutos de ese crecimiento.

En la práctica esta política llevó a que ninguna teoría o situación real haya podido frenar el proceso de desplazamiento de las poblaciones hacia las áreas metropolitanas.

Esto obviamente se debe al hecho que la gente se traslada generalmente por razones económicas, y, por lo tanto, es la distribución de las posibilidades de empleo la que define el establecimiento de los habitantes en diferentes áreas y su desplazamiento, tanto físico como económico, en un determinado territorio; de esto resulta evidente cómo, al determinar la ubicación de fábricas, oficinas y negocios se está influyendo directamente en la elección que harán miles de personas.

Todo esto pone en evidencia cómo cada proceso de políticas públicas tiene inevitablemente algún impacto en el territorio, ya sea consolidando o modificando la dinámica espacial existente. En la región se produjeron en este período cambios importantes en los territorios de los países

latinoamericanos, y buena parte de esos cambios no fue casual, sino el resultado de una intervención deliberada en función de objetivos muy claros.

Hay entonces que individualizar cuál fue la forma de acción, directa o indirecta, emprendida por los gobiernos de la región en materia de descentralización urbana y territorial.

De un análisis de las políticas regionales se desprende que este tema fue considerado como uno de los aspectos de la planificación regional, y tenía que responder al propósito de controlar el crecimiento de las grandes áreas metropolitanas en el marco del proceso de desarrollo de cada país.

Se trataba así de configurar "espacios territoriales" más equilibrados y racionales, en que la centralización empezase a ser sustituida por un sistema de áreas y centros urbanos que garantizaran una relación de mayor equilibrio respecto a su tamaño y funciones.

En la práctica, el desarrollo regional empezó a operar por medio del sector privado nacional e internacional, a través de su reproducción expandida y la apertura de nuevos mercados en las regiones retrasadas, empezando, de esta forma, a obedecer a las leyes del capital privado y a ser dependiente de la obtención de tasas de crecimiento altas y estables.

Al mismo tiempo, al aceptar la supremacía del mercado y su poder para producir asignaciones eficientes de recursos en el espacio, implícitamente se aceptaba que la existencia de regiones subdesarrolladas dependía de la poca eficiencia de las intervenciones e inversiones del estado, aceptando en definitiva que el crecimiento regional es un fenómeno "competitivo", lo que significa que una región crece "a expensas de otra".

Esta situación puso en evidencia que la mayor parte de los fundamentos teóricos no habían dado la suficiente importancia a los elementos histórico-estructurales propios del contexto en que se quería actuar, lo que frenó el desarrollo mismo de la descentralización y sus diferentes subprocesos.

Por ejemplo, no se había tomado suficientemente en cuenta la dinámica socioeconómica predominante del proceso de acumulación, según la cual el capital se dirige hacia donde encuentra condiciones más favorables para su reproducción, lo que significa que cuando no encuentra tales condiciones propicias en su entorno regional o urbano busca, irremediable y sistemáticamente, otros destinos más favorables, lo que va a bloquear el desarrollo de las zonas que no tienen estas condiciones.

Esto no quiere decir que se tiene que modificar esta dinámica del proceso de acumulación, tarea que supera el papel que puede cumplir la descentralización; implica que un proceso de descentralización que quiera ser eficiente debe necesariamente ir acompañado de un traspaso de poderes y capacidad, tanto políticos como económicos, para crear condiciones que permitan generar a nivel local flujos de productos e ingresos que acondicionen el desarrollo y el crecimiento de las actividades locales y favorezcan la concentración progresiva de nuevas actividades.

A causa de esta interpretación, muchas veces se terminó por confundir, explícita o implícitamente, el proceso de descentralización con un proceso impulsor del cambio social, empezando a rodear a esta disciplina de una aureola de utopismo que no le correspondía a ella en sí misma.

D. RELACIÓN ENTRE POLÍTICAS NACIONALES Y LOCALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

En cuanto a este aspecto, habiéndose establecido que el objetivo es modificar el estado centralista, y que esto puede hacerse solamente a través de una descentralización de funciones que vaya acompañada de una efectiva transferencia de recursos, hay que considerar la problemática que surge cuando se intenta modificar localmente un sistema de relaciones políticas, pero el sustrato material de la sociedad local y su dinámica económica siguen dependiendo de mecanismos y agentes que no responden al juego de las fuerzas locales, lo que resulta en que la pretendida autonomía se convierta en una formalidad.

En base a esta consideración, uno de los puntos de partida para analizar la evolución de los procesos de descentralización en el contexto del proceso de reestructuración nacional, puede ser la evaluación del nivel de autonomía que muestran las instituciones regionales y locales.

El grado de autonomía surge de la confluencia de dos tipos de poder: iniciativa e inmunidad, es decir, el poder de actuar sin que las acciones sean fiscalizadas por el estado central.

Para lograr esto es, entonces, necesario que el proceso de descentralización vaya acompañado de un plan de desarrollo nacional, que acompañe el desarrollo local y haga posible que las bases económicas, políticas y sociales de las cuales se parte sean gobernables también por los agentes locales.

Igualmente, sería tan errado centrar todo el peso de la cuestión en el logro de una autonomía política, como hacerlo en la mera obtención de la autoadministración de los servicios.

La autonomía política se vuelve abstracta sin un control de la economía, en cuanto la socialización del poder y de la economía no pueden separarse sin una efectiva transacción social.

Por consiguiente, el proceso de descentralización, a partir de la estructura actual del estado latinoamericano, tiene que marchar paralelamente sobre algunos ejes centrales:

a) El eje administrativo: la descentralización intraestatal

Consiste en una reducción (o inversión) de las relaciones de subordinación y un correspondiente aumento de autonomía, mediante el traspaso de funciones, recursos, competencias, etc.

Adicionalmente se tiende a considerar que el control de los responsables de las funciones del estado es más difícil en una estructura centralizada, por lo que a través de la descentralización de las estructuras administrativas se tendría que poder controlar con más facilidad fenómenos como la arbitrariedad, la corrupción y la ineficiencia misma.

b) El eje económico: la privatización y desregulación

Privatizar consiste en traspasar recursos y partes completas del aparato estatal (empresas) a la iniciativa privada. Ésta podría a su vez tomar formas muy diversas: empresas capitalistas extranjeras o nacionales, productores asociados, cooperativas de usuarios, etc.

La argumentación aquí es que el interés privado particular (del capital por la ganancia, del usuario por un buen servicio) es mejor motivador y orientador de la gestión que el interés público. Asimismo, se sostiene que las leyes naturales del mercado, la competencia, la acumulación, etc. operan mejor como mecanismos de (auto)regulación que la regulación arbitraria externa desde el estado.

c) El eje político: la democratización

Consiste en reformar los mecanismos de decisión política que predominan en la sociedad y sobre todo en restituir a la sociedad parte del poder político.

Es claro que dentro de este eje caben posiciones muy diversas, más ampliamente divergentes que las que caben en los dos ejes anteriores. Una de las razones de esta divergencia es que las políticas de descentralización están siendo impuestas por un poder estatal que no se cuestiona a sí mismo en lo que respecta a la legitimidad de tal proyecto, al punto que prácticamente se pretende justificar cualquier medio político que sea utilizado en aras de la bondad del fin perseguido. Por ello vamos a encontrar una visión débil de la democratización política asociada al proyecto de privatización, desregulación y municipalización.

Se tiene que tomar en cuenta que se parte de una situación real caracterizada por una excesiva centralización del estado con respecto a la sociedad, tanto en términos reales de acumulación de recursos económicos, funciones administrativas y poder social, coercitivo o regulador, como de las expectativas compartidas sobre su capacidad de resolver los más diversos problemas sociales.

A partir de esta caracterización la descentralización vendría a modificar esta situación, pretendiendo revertir rápida y traumáticamente los resultados del largo proceso histórico de centralización, mediante el otorgamiento de recursos, atribuciones y poder en general, desde la cúspide del estado hacia las bases del mismo estado, o bien a través de las instituciones locales, hacia la sociedad.

En un proceso de descentralización, en definitiva, se tiene que tratar de crear las condiciones para estimular y hacer posible la participación de la sociedad civil en los mecanismos de desarrollo, transmitiendo a la población el convencimiento de que el futuro de cada espacio concreto depende sobre todo de sus propias decisiones, y transmitir al acervo colectivo los conocimientos necesarios para poder adaptarse a las transformaciones económicas contemporáneas que son el entorno en que se determinan los niveles de competitividad de cada empresa y del conjunto de cada territorio.

E. FUNCIONES DE LAS INSTITUCIONES LOCALES

En cuanto a las instituciones locales necesarias para este proceso, si se acepta la importancia de la descentralización de competencias mediante la conformación de una nueva estructura de municipalidades locales, a fin de superar la incapacidad de las políticas centrales para adaptarse a las características específicas de cada área, el mismo argumento es válido para defender la idea de que las instituciones locales pueden llevar a cabo iniciativas mejor adaptadas a su ámbito de actuación específico, ya que al estar en contacto más estrecho con la estructura de la sociedad serán capaces de movilizar más fácilmente a los agentes y proponerles alternativas mejor adaptadas tanto a sus necesidades como a sus deseos y sensibilidad.

En cualquier caso, hay que tener presente que la descentralización produce un cambio cualitativo en las relaciones sociales regionales, que va a influir en la relación entre el gobierno central y el local. Este cambio cualitativo se debe, entre otros factores, a que:

- A partir de la existencia de un gobierno local, los agentes económicos locales establecen un contacto más estrecho con la administración pública, la cual, por ser de carácter local, tiene, precisamente, a esos agentes como principales interlocutores. Para muchos de estos agentes, como las pequeñas empresas, los artesanos, las iniciativas particulares, etc., este contacto se producirá por primera vez.
- La política local, consiste en la articulación de proyectos provenientes de los distintos grupos sociales locales.
- Los mecanismos financieros de las políticas de desarrollo local (aunque estén mediados por la política monetaria del estado central) transforman las relaciones entre el sistema crediticio y el sistema productivo local.
- Los grupos de presión y asociaciones locales demandan espacio político y participación en los procesos de planificación local, lo que puede alterar el statu quo y, por lo tanto, el gobierno local tiene que ser especialmente sensible a la estructura de la sociedad civil local.

Lo anterior implica que la capacidad de cada grupo para insertarse en la economía nacional e internacional depende de su respuesta interna a los retos que enfrenta y está, por lo tanto, en función del dinamismo de sus instituciones, de la importancia de sus redes internas, de la existencia de un proyecto común, del nivel de participación de los agentes y de su grado de movilización para conseguir el objetivo común del desarrollo económico.

A tal fin es necesario incrementar el conocimiento de la realidad local, ya que así se favorecería tanto la planificación correcta de las acciones, como la toma de conciencia colectiva sobre los problemas pendientes y el consenso sobre las acciones a emprender.

La importancia indiscutible que el mercado mundial tiene para cualquier proyecto de desarrollo hace imprescindible la coordinación de las estructuras locales con las estatales a través de los planes de desarrollo nacional ya mencionados.

Otro gran aporte de las instituciones locales consiste en que pueden movilizar los recursos en el momento en que los mismos son el mayor factor de competitividad de cada espacio, y pueden hacer llegar a la población la idea clave de que no hay ni regiones ni localidades condenadas a priori a la falta de desarrollo y de crecimiento, sino que el desarrollo depende a posteriori de las respuestas de los agentes, los que, por lo tanto, se deben corresponsabilizar del futuro de su territorio.

Es exactamente en esta óptica que el concepto de descentralización se relaciona con el de transformación productiva con equidad (CEPAL, 1990), que constituye el marco fundamental de los mecanismos de desarrollo en América Latina.

F. ARGUMENTOS CRÍTICOS SOBRE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

En esta sección se considerarán algunas críticas que han sido señaladas por distintos autores en el análisis de los procesos de descentralización a nivel regional y urbano, a través de las cuales pueden individualizarse algunos de los riesgos que puede presentar la implementación de estos procesos.

Partiendo de la aceptación de que la descentralización a nivel subespacial se inscribe en el contexto del proceso de descentralización a nivel global, un problema que se presenta es que en algunos subespacios las sociedades locales se aproximan más a las características de una estructura social simple, aun cuando la estructura social de la sociedad considerada a nivel global sea compleja.

En estas situaciones, el proceso de descentralización, tal como se lo ha definido anteriormente, puede adquirir algunas características generales ambiguas entre el interés local y el interés nacional.

Otro problema que se ha señalado es el relativo al papel que se le asigna a los diferentes subespacios dentro de la estrategia nacional. El cumplimiento de un rol específico dentro de la estrategia nacional no necesariamente implica resolver los problemas de subdesarrollo que se presentan a nivel local.

En cuanto a los argumentos propiamente teóricos se pueden hacer también algunos planteamientos. El primero se refiere a que en realidad la fuerza fundamental que impulsa la descentralización en América Latina está inspirada por el proyecto neoliberal, detrás del cual están algunos gobiernos centrales, que tratan de imponer sus políticas a través del poder que les da su aporte de fondos. Este proyecto impone su ritmo, y condiciona las políticas nacionales latinoamericanas.

Según esta interpretación, si se identifica un proceso de descentralización con los principios de libertad y democracia, en realidad se está materializando un proceso de desestatización que tiende a empobrecer teórica e ideológicamente a las élites políticas locales de forma tal que, renunciando a un proyecto nacional común, se transforman en simples mediadoras de las políticas centrales.

Se sostiene, por lo tanto, que en realidad el proyecto de descentralización democratizante se plantea en una coyuntura generalizada de crisis económica, de paradigmas y de pérdida de legitimidad del sistema político, aunada al avance de la mercantilización en materia política y a la pérdida del sentido trascendente de la vida social. Esto puede ser interpretado tanto como un momento altamente desfavorable para promover la descentralización democratizante, como también puede ser visto como todo lo contrario.

Se trata, en suma, de emprender un proceso de transformación cultural, de creación de nuevas formas de poder social y de una nueva vida social, y al mismo tiempo ir pensando en las condiciones que debiera tener dicho proceso. Esto requiere un análisis y una reforma sustentada por nuevas modalidades político-administrativas, corporativas y de la vida cotidiana misma.

En todos los casos se presupone que la descentralización, administrativa o política, necesariamente tiene un correlato territorial de demarcación de jurisdicciones administrativas o

ámbitos de poder, y a causa de esto a veces hasta se llega a confundir la descentralización con la desconcentración territorial del aparato estatal, en particular de los cargos políticos.

Otra crítica negativa se refiere al hecho que el éxito de un proceso de descentralización necesita que se dé un conjunto de apoyos y situaciones, tanto en lo político como en lo técnico, lo que no siempre ocurre. Esto quiere decir que no se puede aspirar a construir una democracia desde las bases de la sociedad si el proceso queda referido exclusivamente a la descentralización de los servicios públicos, y tampoco tiene sentido asignar virtudes intrínsecas --desde la perspectiva de la participación y autonomía popular, o desde la capacidad de alcanzar niveles de eficiencia administrativa-- a algunos de los niveles usuales de organización territorial de estado (nacional, regional, local, urbano o rural).

Por lo tanto, en lo político dependerá del contexto sociopolítico global y particular en diversas regiones, instituciones, localidades, que esas formas de participación se desarrollen en uno u otro sentido.

En lo técnico, la afirmación que la descentralización de los servicios garantiza su prestación en mejores condiciones para los sectores populares no parece sustentarse en la lógica de la economía de los servicios colectivos. Si bien es indudable que un peso menor de la burocratización derivada del uso clientelar del empleo público (o del peso de los sindicatos estatales) podría reducir los costos improductivos, el margen real de ahorro dependerá de que las nuevas modalidades no reproduzcan iguales vicios. El que la escala local sea menos o más eficiente, menos o más favorable para la emancipación del hombre dependerá del tipo de servicios, de las condiciones tecnológicas y de los factores socioeconómicos.

Otra crítica es que políticamente la descentralización puede ser interpretada como el resultado de una fase de decadencia y declinación de la credibilidad del estado centralizado y que los modelos de descentralización que se están implementando resultan, en la práctica, de una serie de concesiones desorganizadas hechas por los gobiernos centrales en el esfuerzo por mantener la estabilidad política, concediendo espacios de poder a algunos agrupamientos políticos locales insatisfechos.

Otra crítica dice relación con que muchas veces los procesos puestos en marcha han mostrado carencias en cuanto al conocimiento analítico de la base empírica de la constitución y del ejercicio del poder a escala local, y de su articulación con el poder en otros ámbitos, ya sean estatales o no, factor que también ha comprometido el éxito de algunos casos.

Un último argumento es el que se refiere a que si el problema central no es la municipalización de los servicios públicos, sino el poder político y su socialización, habría que intentar aclarar algunos aspectos claves antes de configurar una propuesta propia para dar sentido a la descentralización territorial. Por ejemplo:

i) Dada la posibilidad abierta (desde arriba o desde abajo), de ámbitos político-administrativos locales, ¿qué actividades económicas (privadas o públicas) pueden ser regionalizadas de modo que ese nuevo poder local tenga un sustrato material? ¿Cómo asignar funciones entre niveles territoriales? ¿Cómo lograr un sistema de mediaciones por el cual el pueblo organizado controle la producción así como sus condiciones de reproducción particulares y globales, o al menos tenga la capacidad de participar en la determinación de los parámetros que la condicionan?

ii) ¿Qué procesos objetivos generan contradicciones internas al poder público que puedan llevar a una regionalización del estado y sus bases sociales que sea favorable para los sectores populares y a la democracia en general?

iii) ¿Cómo se constituye un poder alternativo al existente (público y privado) y qué papel juega en esto la regionalización del estado y la sociedad? ¿Hasta dónde puede plantearse una reforma meramente a nivel del estado sin una congruente redistribución de la propiedad, de los recursos financieros, etc.?

G. CONCLUSIONES

De lo expuesto se desprende que en los países latinoamericanos la problemática relativa a la descentralización territorial y urbana se fue enfrentando de dos maneras distintas, y en algunos casos antagónicas: la primera consiste en la acción estatal concreta y se manifiesta en la realidad actual de los procesos de descentralización; la segunda, en cambio, encontró sus espacios básicamente en el nivel teórico y normativo, sustentado en una idealización de las condiciones de la acción social colectiva.

En cuanto a las características políticas y económicas generales, se puede decir que por factores debidos a su propia historia América Latina posee una cultura centralista y que la centralización, cualesquiera hayan sido sus orígenes y beneficios del pasado, se ha convertido en un rasgo de su idiosincrasia, considerado como negativo.

Las posiciones ideológicas y políticas en torno a la descentralización tienden a polarizarse entre quienes ven en ésta un concepto mágico, capaz de producir por sí solo todo un cúmulo de cambios sociales, y los que la consideran en términos negativos, como el último ataque sobre lo que queda del Estado del Bienestar o sobre los remanentes idealizados de un orden social irremediabilmente condenado a su reemplazo.

Hay también que reflexionar sobre el hecho que el proceso de centralización-descentralización es un signo de los tiempos que caracteriza las distintas épocas históricas. Es por esto que respecto a tales procesos se puede hablar de ciertas megatendencias (universales) que, aun cuando no se manifiestan con la misma modalidad y fuerza en cada gran región mundial, igualmente van reflejando la situación mundial general.

Por esto, al evaluar la situación en América Latina hay que confrontar las tendencias mundiales generales a través de una lectura que tenga en cuenta el contexto específico.

En primer término, se tiene que tener en cuenta la revolución científica y tecnológica como un fenómeno que a través de sus efectos en la esfera de la producción, la información, y el transporte, está produciendo un nuevo paisaje y una nueva geografía tanto económico-industrial como sociocultural.

En segundo término, debe destacarse el proceso de reestructuración política del estado, y administrativa del gobierno, como una fuerza transideológica que impulsa la descentralización. Sin embargo, hay que decir que esta reestructuración en América Latina no obedece sólo a la necesidad

de poner a tono el estado (y el gobierno) con las nuevas formas de acumulación y de inserción internacional, sino también a la necesidad de legitimar un nuevo orden político reemergente en todo el mundo (democracia, política, etc.).

En tercer término, hay que apuntar a la demanda creciente y generalizada de los cuerpos organizados de la sociedad civil (muchos de ellos de naturaleza territorial) por mayores espacios de autorrealización, lo que supone tanto descentralización (cesión de poder) como autonomía (campos específicos de competencia). Estas reivindicaciones están íntimamente ligadas a una suerte de revitalización de la participación. Así, se señala que entre las políticas para estimular la participación dentro de la matriz contrahegemónica, figura la descentralización.

En cuarto término, hay que hacer referencia a la tendencia a la privatización de actividades productivas y de servicios como otra megatendencia que contribuye al diseño de escenarios favorables a la descentralización. En estricto rigor, la privatización es un acto formal de descentralización, en cuanto privatizar significa traspasar funciones a entes dotados de una personería jurídica distinta a la de aquél que previamente era responsable de la producción y/o prestación de bienes y/o servicios. "En esta perspectiva una mayor descentralización de las decisiones aparece como uno de los caminos para movilizar recursos mediante nuevos procedimientos y superar deficiencias de gestión y, por otra parte, como una esperanza para mejorar las perspectivas de adaptación al cambio y a la innovación" (Martín, 1988).

Por otro lado, cabe reiterar que la descentralización no puede quedar relegada sólo al campo jurídico-administrativo; si no va acompañada de una transferencia de recursos financieros, no puede pasar de la teoría a la práctica.

Además, como ya se ha señalado, la descentralización constituye uno de los mecanismos fundamentales en el contexto de las políticas de desarrollo regional basadas en el concepto de transformación productiva con equidad y, por lo tanto, se ha convertido en un elemento clave de estas políticas.

Es posible argumentar que tal descentralización es una condición necesaria para el logro de la transformación productiva, la equidad y la sustentabilidad, sin que ello deba interpretarse como que esa condición tenga igual importancia en cada caso.

El argumento general que sirve como marco es el siguiente: la transformación productiva depende fuertemente --según varios autores-- de la conformación de "aglomerados sinérgicos", o sea, de estructuras sistémicas con elevada retroalimentación, compuestas por empresas, centros de investigación científica y tecnológica gremios y/o corporaciones y el propio gobierno (en sus distintos niveles).

Estos aglomerados no surgen por generación espontánea, ni se distribuyen casualmente ya que están relacionados a las diferentes formas de distribución del capital en el territorio.

En el conjunto de estos elementos el gobierno local (regional o comunal) puede funcionar como elemento catalizador para inducir un proceso sistemático de innovación, siempre que esto esté inserto en un contexto de descentralización real.

En un marco teórico general se hace siempre más fuerte la convicción que el camino hacia la equidad pasa por el mercado laboral interno, ligado cada vez más a la pequeña y mediana empresa, y esto presupone inevitablemente un camino hacia la descentralización a favor de los gobiernos regionales y comunales, sin perjuicio de su inserción en el marco de políticas macroeconómicas. Esto porque la administración desconcentrada y/o descentralizada de las políticas y de programas de empleo puede significar un grado importante de avance en eficacia y eficiencia.

En este sentido, el territorio organizado (región, provincia, comuna), de simple "producto" de las relaciones sociales de producción, pasa a ser el "agente" o "sujeto" de su propio desarrollo, no en forma autárquica, pero plenamente inserto en el mundo internacional.

En este mismo sentido, se puede afirmar que las posibilidades de realización de un individuo a lo largo de su vida dependen tanto de su ubicación inicial en la trama social, como de su ubicación en la malla territorial.

Esta afirmación entraña una importante cuestión política, en cuanto implícitamente sostiene que toda política social que propenda al logro de una mayor equidad debe incluir un componente territorial a fin de maximizar su eficacia y eficiencia, lo cual abre una importante interfase entre políticas sociales y políticas territoriales o regionales.

De las consideraciones expuestas surge la pregunta relativa a si la introducción de modalidades decisionales descentralizadas podría contribuir a corregir situaciones de inequidad.

Se ha dicho que la revolución tecnoproductiva abre enormes posibilidades de redistribución social de las oportunidades de creación y acceso a la riqueza.

Por otra parte, el Estado del Bienestar está en ruinas; la tarea del nuevo estado es, más bien, apoyar los negocios privados y hay que tratar de redistribuir este apoyo lo más posible.

Una respuesta --quizás importante-- a estos puntos puede consistir en la descentralización y el desarrollo territorial.

Mejorar estructuralmente una situación de inequidad, presupone mejorar el acceso de las personas (que sufren la inequidad) a dos recursos sociales escasos: el poder y el empleo, sin perjuicio de la necesidad de mantener ciertas políticas redistributivas.

Corregir la inequidad supone entonces una descentralización política y territorial, de manera de crear numerosos espacios intermedios entre el estado y el individuo, desde las juntas de vecinos, pasando por el municipio, hasta llegar a la región.

II. CASOS DE ESTUDIO: SITUACIÓN ACTUAL EN ALGUNOS PAÍSES DE LA REGIÓN

A. ARGENTINA

El artículo 1 de la Constitución argentina dicta que "La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal...", y el artículo 5 dispone que "...cada provincia dictará para sí una Constitución...de acuerdo con...la Constitución Nacional...que aseguren su régimen Municipal...".

De acuerdo con estas normas constitucionales, existen en Argentina los siguientes tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. Los gobiernos de Provincia son 22, más el distrito de la Capital Federal (Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires) y un Territorio Nacional (de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur), dependientes del gobierno federal, mientras que las Municipalidades de Provincia son 1 110.

El nivel nacional y el provincial se estructuran sobre la base de disposiciones constitucionales, mientras que los municipios de provincias lo hacen en la esfera del respectivo gobierno provincial, y la Capital Federal dentro de la esfera del gobierno nacional.

Las provincias se dividen en departamentos, que solamente tienen efectos administrativos; en algunas provincias los municipios coinciden con los territorios departamentales, mientras que en otras se organizan en localidades demográficamente consideradas.

De particular importancia para la relación nación-provincias es el artículo 67 inc. 8 de la Constitución, que establece que corresponde al Congreso "acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios".

En cuanto al proceso histórico de la descentralización del estado argentino se puede decir que ha habido una creciente descentralización de funciones entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, provinciales y municipales.

La Constitución Nacional actual impone a las provincias la obligación de asegurar "su régimen municipal" al dictar su constituciones, reconociendo así la existencia de este nivel de gobierno y dejando a las provincias la libertad de definirlo a través de una ley orgánica municipal.

Las municipalidades cuentan con diferentes grados de autonomía; sin embargo, en los últimos años está prevaleciendo la tesis autonomista.

En cuanto a las autoridades municipales existe un Intendente y un Consejo Deliberante, integrado por un número variable de concejales. Las autoridades municipales son elegidas popularmente, por lo general por un período de cuatro años, renovándose los consejos por mitades cada dos años (en Resistencia los concejales y el intendente duran dos años en sus funciones).

Las municipalidades están debajo de las leyes nacionales y provinciales por lo tanto sus actos legislativos no son "leyes" sino "ordenanzas"; consecuentemente los municipios no pueden por sí mismos expropiar inmuebles, siendo necesaria la dictación de una ley (provincial, en este caso) que los declare de utilidad pública.

La municipalidad está formalmente encargada de la regulación del desarrollo urbano (excepto la legislación sobre tierras urbanas, que en sus aspectos generales está a cargo de las provincias); esto implica asuntos relativos a ornato, sanidad, seguridad, tránsito, abastecimiento, zonificación y planes reguladores, servicios públicos y reglamentación local de las normas provinciales sobre suelo.

La municipalidad también reglamenta y controla la construcción de obras públicas y privadas en sus territorios, así como su conservación, y se hace cargo de determinados servicios locales como la recolección de basura y la higiene urbana, el alumbrado público, abastecimiento de la ciudad, cementerios y otros análogos y el mantenimiento de obras. En sus funciones se encuentran también las actividades vinculadas con el medio ambiente local, como regulación y control de actividades contaminantes y otras, así como la reglamentación del transporte de las personas dentro de los municipios.

Tanto para la realización de obras como para la prestación de servicios las municipalidades pueden ejercer en forma directa, así como dar concesiones a terceros (empresas privadas, cooperativas o asociaciones de vecinos), normalmente previa licitación.

La salud y la educación pública son en general servicios prestados por los gobiernos provinciales.

En cuanto a los recursos disponibles para las municipalidades, éstos dependen de las Constituciones provinciales y de las respectivas leyes orgánicas. Estos ingresos tienen dos fuentes principales: las recaudaciones municipales directas, que derivan principalmente de las tasas retributivas de servicios, y los fondos transferidos desde el gobierno provincial.

B. BRASIL

En Brasil los primeros intentos de descentralización del estado se hicieron a través de la Constitución Republicana de 1891; de hecho se trataba de apoyar una fuerte participación del estado en las actividades públicas a través de una mayor interrelación de las regiones con el gobierno central.

En los años treinta y cuarenta el sector público experimentó un fuerte crecimiento en cuanto a importancia económica, y se pasó a concebir una estructura federal del estado. Se llegó así a la promulgación de la constitución de 1946 con que se inaugura una fase llamada de "federalismo cooperativista", en la que se concibe a los gobiernos de los estados como el principal nivel de poder y administración, y a los gobiernos locales como a los usuarios del poder. Se buscaba igualmente

establecer un sistema de cooperación intergubernamental a través de un sistema de repartición de ingresos, que funcionó en cuanto a transferencia de recursos pero no en cuanto a la redistribución entre las distintas unidades.

Desde 1964, con el gobierno militar, se trató de reformar el estado inspirándose en principios de recentralización.

Fue a partir de la mitad de los años setenta que aumenta la presión de gobernadores y prefectos para la descentralización del sistema estatal, así que cuando se convocó la Asamblea Nacional Constituyente para restablecer el estado democrático sus decisiones se inspiraron en los principios de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales.

Las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1987/88 persiguen los siguientes principios: descentralización de competencias y recursos, redistribución regional de ingresos, fortalecimiento y modernización del sistema de financiamiento de los gastos sociales.

El fortalecimiento político y financiero de los estados y de los municipios fue perseguido a través del aumento de la participación de los gobiernos estatales y municipales.

La actual estructura de la administración pública de Brasil está conformada por dos niveles: el de la administración directa (o centralizada) y el de la administración indirecta.

A través del primer nivel se ejercen en general las funciones clásicas de gobierno, como la legislativa, jurídica, de defensa nacional, de seguridad pública, de relaciones exteriores, y de administración de hacienda, entre otras.

La administración indirecta comprende entidades con personería jurídica propia y con autonomía de gestión. Este nivel comprende tanto las actividades llamadas de administración descentralizada como las actividades empresariales.

La administración descentralizada está constituida por entidades que ejercen actividades típicas de gobierno, pero con mayor libertad de actuación y que en general están dotadas de fondos propios.

Las actividades empresariales comprenden las empresas públicas con capital 100% gubernamental, y las sociedades de economía mixta, pero controladas por el poder público, incluyendo las instituciones financieras; estas categorías de empresas son en general reguladas por las leyes aplicadas a las empresas privadas y representan instrumentos para la intervención directa del gobierno en los mercados productivos y financieros.

El sector público de Brasil se caracteriza por una estructura administrativa significativamente fragmentada. En muchas áreas las entidades de la administración indirecta ejercen actividades más relevantes que los órganos de la administración directa a que están subordinadas. Este fenómeno que se ha ido acentuando desde los años setenta se extiende más allá de las relaciones entre el gobierno central y los estados, hasta llegar a la relación estado-municipio y tocar la misma estructura administrativa de los municipios capitales o de las grandes ciudades, particularmente las de las regiones más desarrolladas del país.

La fragmentación administrativa en el ámbito de los gobiernos subnacionales (estados y municipios) es producto, en gran medida, de la organización del sistema nacional de intervención gubernamental en sectores específicos que tuvo lugar en los años setenta bajo la presión de las empresas y de las agencias del gobierno federal.

De esta forma en los años setenta la legislación básica para la administración pública, a fin de racionalizar y agilizar sus actividades, facilitó la concentración de personal, obras e ingresos para las entidades descentralizadas que, por ejemplo, no estaban sujetas respecto a algunas normas de control.

Esta situación, que de todas formas dejó algunas herencias en el contexto actual, se fue modificando mediante la constitución de 1988, que determina la aplicación para toda la administración de algunos principios básicos, como la universalización de presupuestos, contrataciones de servicios, etc.

Actualmente la Federación de Estados de Brasil presenta un acentuado grado de descentralización, tanto en cuanto a la configuración política e institucional como en cuanto a los aspectos fiscales, y la constitución de 1988 ha consolidado el proceso de fortalecimiento de los estados y municipios.

La organización político-administrativa del Estado de Brasil corresponde a una forma de República Federativa, constituida bajo el régimen de un estado democrático de derecho.

Según la constitución de la república, la federación de Brasil está institucionalmente compuesta por tres niveles de gobierno: el Unitario (gobierno central o federal); los Estados (gobiernos estatales, correspondientes a provincias en otros países); y los Municipios (o gobiernos locales).

El nivel intermedio está compuesto por 26 estados más el Distrito Federal de Brasilia donde tiene sede el gobierno central con sus poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El Distrito Federal goza constitucionalmente de una estructura semejante a la de los estados, con funciones, atribuciones y competencias de gobierno local.

En cuanto a los Municipios, con la constitución de 1988 obtuvieron el status de entes federados; de esta forma éste constituye el único caso en la región en que los gobiernos locales son formalmente miembros de la federación y esto puede ser considerado como un importante logro hacia la descentralización. Según las publicaciones más recientes del órgano nacional de estadística, el país cuenta con 4 973 municipios pero después de la última reforma constitucional hay un rápido proceso de creación de nuevas entidades municipales.

Desde el punto de vista legislativo, después de la promulgación de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988, cada Estado elaboró y promulgó una Constitución del Estado y de los Municipios y una Ley Orgánica Municipal en el marco de la Constitución Federativa.

A nivel federativo el poder legislativo es ejercido por el Congreso Nacional, compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado Federal.

En los estados el poder ejecutivo es ejercido por los gobernadores, que son elegidos directamente; el poder legislativo, por la Asamblea Legislativa, integrada por los diputados del estado.

En los municipios el poder ejecutivo es ejercido por los prefectos, y el legislativo, por las "Cameras de Vereadores", también elegidos directamente.

C. COLOMBIA

Actualmente el territorio colombiano está dividido en 32 departamentos y alrededor de 1 033 municipios.

Tradicionalmente el país ha tenido tres niveles administrativos diferenciados: el nacional, el departamental y el municipal.

No obstante esto, el modelo estatal colombiano en el último siglo se ha caracterizado por el esquema centralista establecido por la constitución del 1886, que rigió el país hasta 1991.

El proceso centralizador persistió hasta mediados de los años setenta, y si por un lado permitió la estabilidad política y la modernización de una economía atrasada, condujo también a la ineficacia e ineficiencia estatal en la prestación de los servicios. Esto condujo a un intento de reforma de la estructura administrativa a través del cual se pretendía fortalecer a las autoridades locales en su capacidad de prestar directamente los servicios público locales; igualmente los procesos de toma de decisiones se mantuvieron a nivel nacional.

De esta forma, la puesta en marcha del proceso de planeación efectiva y de reglamentación de la descentralización de cada uno de los sectores se caracterizó por la falta de claridad, y condujo a contradicciones y confusiones a nivel regional y local. Se elaboró un esquema de responsabilidades compartidas frente a las posibles consecuencias de las decisiones, y se fueron manteniendo mecanismos para los cuales los municipios se hacen responsables de las acciones de su competencia solamente en forma marginal, mientras que se siguen manteniendo algunas funciones a nivel nacional aun cuando legalmente han sido suprimidas.

Es en 1986 cuando se toman decisiones cruciales en materia de descentralización con el Acto Legislativo N° 1 de 1986, que establece la elección popular de los alcaldes. En el mismo año, con la Ley N° 12 se fortalece el fisco a nivel territorial y aumenta la participación de las entidades locales en las rentas nacionales, cuyas responsabilidades y competencias se definen mediante el Decreto Ley N° 77.

En 1991 se lleva a cabo el proceso de promulgación de una nueva constitución basada en un modelo descentralista de la administración estatal. La nueva constitución retoma gran parte de las normas legales expedidas anteriormente y amplía las facultades de los departamentos en los aspectos políticos, administrativos y fiscales, fortaleciendo la autonomía departamental.

Se establece así un marco general de responsabilidad funcional que otorga a la nación funciones de estabilización y distribución, y a las entidades territoriales funciones de asignación y prestación de los servicios públicos. En esta misma línea se aumentaron también las transferencias

nacionales hacia departamentos y municipios, para los cuales se prevé una duplicación de las mismas en los próximos 10 años.

En cuanto a la estructura del poder público colombiano, la rama ejecutiva comprende los tres niveles tradicionales: el nacional, el departamental y el municipal.

El nivel nacional está conformado por la Presidencia de la República, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y las entidades descentralizadas nacionales.

Los niveles departamental y municipal están compuestos por entidades territoriales basadas en el esquema del nivel nacional, en las cuales las funciones ministeriales son ejercidas por las secretarías departamentales y municipales. Los artículos 286 y 287 de la constitución de 1991 establecen que estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus intereses en lo referente a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones de su competencia.

En particular los departamentos son autónomos en la administración de los asuntos seccionales y la planificación económica y social dentro de su territorio, en concordancia con la planificación nacional.

Los departamentos tienen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios, y de prestación de los servicios que por ley de competencias le sean asignados (art. 298).

La constitución establece también la elección directa de gobernadores y jefes de la administración departamental.

En cuanto a los municipios, éstos representan la entidad básica de la organización político-administrativa del estado. Les corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras públicas locales, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, y cumplir las demás funciones que les sean asignadas legalmente. La constitución mantiene la elección popular de los alcaldes como principio fundamental del esquema político colombiano.

Además de los niveles administrativos ya descritos, la constitución establece que las regiones y provincias pueden constituirse en entidades territoriales de acuerdo con los lineamientos establecidos por la misma ley (art. 286). De esta forma se busca promover la abertura territorial en la conformación regional colombiana de forma tal que municipios y departamentos se integren regionalmente para obtener ventajas por factores de economía de escala o eficiencia administrativa.

Por lo que se refiere a la rama legislativa del poder público, éste es representado, según los diferentes niveles, por el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales.

El Congreso de la República está conformado por dos cámaras legislativas: el Senado y la Cámara de Representantes, cuyas facultades no se diferencian en lo fundamental. Los senadores y los representantes son elegidos por un período de cuatro años. Es fundamental destacar que el

Congreso puede delegar en las asambleas departamentales y concejos municipales algunas de sus funciones.

Las funciones principales del Congreso de la República son:

- i) Hacer las leyes y aprobar aquellas presentadas por el ejecutivo.
- ii) Aprobar el Plan de Desarrollo de Inversiones Públicas.
- iii) Aprobar el presupuesto general de la Nación.
- iv) Autorizar el endeudamiento nacional.
- v) Establecer las rentas nacionales, las contribuciones fiscales y parafiscales y fijar los gastos de la administración.
- vi) Definir la división general del territorio y fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales.
- vii) Establecer las competencias de la Nación y las entidades territoriales.
- viii) Determinar la estructura de la administración pública nacional.

La asamblea departamental es una corporación administrativa de elección popular cuyos miembros son elegidos por un período de tres años. Las principales funciones de las asambleas departamentales son:

- i) Reglamentar el ejercicio de las funciones y prestación de servicios a cargo del departamento.
- ii) Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.
- iii) Adoptar los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones correspondientes a su ejecución. Los planes departamentales se harán de conformidad con el plan nacional.
- iv) Decretar en conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.
- v) Expedir las normas orgánicas de presupuesto departamental y del presupuesto anual de normas de rentas y gastos.
- vi) Con sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.
- vii) Determinar la estructura, funciones y escalas de remuneración de la administración departamental central y descentralizada.

Los concejos municipales son igualmente corporaciones elegidas en forma popular por un período de tres años, y sus funciones son:

- i) Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
- ii) Adoptar los correspondientes planes de desarrollo económico y social y de obras públicas.
- iii) Votar, de conformidad con la Constitución y las leyes, los tributos y los gastos locales.
- iv) Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
- v) Determinar la estructura, funciones y escalas de remuneración de la administración municipal central y descentralizada.

Además de estos tres niveles en que se estructura el sector público colombiano, es importante señalar que la ley 76 de 1985, con el propósito de fortalecer e integrar los procesos de planeación y programación de recursos de los niveles nacional y departamental, traza las pautas para la creación de las regiones de planificación CORPES.

Las principales funciones de los CORPES consisten en:

- i) Garantizar una planificación equilibrada del desarrollo de las regiones.
- ii) Fortalecer los procesos de integración económica y la capacidad planificadora territorial.
- iii) Participar en los procesos de planeación nacional asegurando que los planes regionales se incorporen en el Plan Nacional.
- iv) Participar en la elaboración del presupuesto de la nación y apoyar el seguimiento de su ejecución.

Por su parte, la constitución de 1991 define procedimientos homogéneos y mecanismos de coordinación e integración para la planeación y presupuestación en los tres niveles.

Todos los niveles de la administración están obligados a elaborar planes de desarrollo para la aprobación por parte de los órganos legislativos correspondientes por un período equivalente al ejercicio del jefe de la administración (cuatro años para el nivel nacional y tres para los otros).

La constitución crea también un Consejo Nacional de Planeación, integrado por representantes de las entidades territoriales y los sectores económicos y sociales. Este consejo es de carácter consultivo y se constituye en el foro de discusión del Plan Nacional de Desarrollo. A nivel territorial se crean también consejos de planeación, mientras que el Consejo Nacional y los consejos territoriales constituyen el Sistema Nacional de Planeación.

Asimismo la constitución institucionaliza la evaluación de los resultados como un mecanismo periódico de seguimiento de los planes de desarrollo en los diferentes niveles.

En materia de presupuesto se mantienen los principios establecidos por la ley 38 de 1989; además, se homogeneiza el sistema a todos los niveles y se establece que éstos tienen que ser acordes con los planes de desarrollo, y en particular con el plan plurienal de inversión.

D. CHILE

A lo largo de su historia como estado independiente, Chile siempre ha tenido un carácter unitario. Sin embargo, la actual Constitución señala una clara opción hacia la descentralización y contempla tres niveles subnacionales de gobierno: regional, provincial y municipal.

En 1992, la Reforma a la Ley Orgánica Constitucional sobre Municipalidades y la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional dieron un nuevo impulso al proceso de descentralización de la administración del Estado.

Especialmente a través de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional se ha creado una institución inédita: el Gobierno Regional, compuesto por un Intendente y un Concejo Regional, dotado de personería jurídica y presupuesto propio y con la asignación de un conjunto de atribuciones y funciones.

Igualmente, en el nivel provincial, la ley crea los Concejos Económicos Sociales Provinciales, como estructura participativa de las organizaciones de dicha jurisdicción, con funciones de asesoramiento al Gobernador Provincial. De acuerdo con la ley regional, el Gobernador podrá designar, previa autorización del Intendente, delegados con atribuciones específicas para una o más localidades aisladas o cuando las circunstancias lo hagan necesario.

En cuanto a la reforma municipal, se entrega a los municipios autonomía del gobierno central, con lo cual se refuerza y garantiza el principio de independencia en la toma de decisiones sobre aquellas materias que le afectan directamente.

De esta forma se configura la siguiente estructura de autoridades e instancias participativas del estado:

NIVEL	AUTORIDAD	ÓRGANO COLECTIVO QUE REPRESENTARA Y/O PARTICIPARA
NACIONAL	PRESIDENTE	CONSEJO DE MINISTROS
REGIONAL	INTENDENTES	CONSEJO REGIONAL
PROVINCIAL	GOBERNADORES	CONSEJO ECONÓMICO SOCIAL PROVINCIAL
COMUNAL	ALCALDES	CONSEJO COMUNAL

1. Nivel regional

A nivel regional los Intendentes son asesorados por los Gabinetes Regionales, que son la principal instancia de reunión, donde participa el Gobierno Regional, las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) y los gobernadores provinciales. Estas instituciones deben funcionar como un equipo de trabajo para enfrentar problemas concretos de regiones y provincias.

En cuanto al Gobierno Regional, sus funciones específicas son:

- Ordenamiento territorial
- Fomento productivo
- Desarrollo social y cultural

En particular, en cuanto a las funciones de ordenamiento territorial, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo N° 17 de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, al Gobierno Regional le corresponden las siguientes funciones:

- i) Establecer, con las organizaciones territoriales correspondientes, las políticas y los objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos en la región.
- ii) Participar en la coordinación de programas y proyectos de dotación de infraestructura y equipamiento en la región, con las autoridades comunales y nacionales competentes.
- iii) Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las medidas adecuadas a la realidad de la región, con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan en la materia.
- iv) Fomentar y velar por un buen funcionamiento de la prestación de servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región, cumpliendo con las normas de los convenios internacionales respectivos. Asimismo, deberá coordinar con otros Gobiernos Regionales el transporte interregional, aplicando para ello las políticas nacionales en la materia, sin perjuicio de las facultades que correspondan a las municipalidades.
- v) Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, procurando la acción multisectorial en la dotación de infraestructura económica y social.
- vi) Proponer a la autoridad competente la localidad en que deberán radicarse las Secretarías Regionales Ministeriales y las direcciones regionales de los servicios públicos, sin perjuicio de los traslados transitorios a otras localidades de la región.

A fin de apoyar el gobierno regional en sus funciones de fomento productivo, en 1993 la Corporación de Fomento Productivo dio origen a los Comités Regionales de Fomento de la Producción, que son instancias de coordinación de los SEREMI y que deberían ser presididas por el representante regional de la CORFO, con el fin de coordinar los esfuerzos del sector público en materia de fomento de la actividad económica. Éstos tienen la tarea de:

- Apoyar la modernización productiva de las empresas privadas regionales, con especial preocupación por las pequeñas y las medianas;
- Promover la existencia de mercados competitivos de servicios;
- Coordinar, promover y apoyar la labor de los institutos CORFO;
- Promover y coordinar la complementación de los sectores público y privado, en torno a las tareas de modernización productiva de la región.

En materia de desarrollo social y cultural el Gobierno Regional cuenta con el apoyo del Gabinete Regional que para estos efectos tiene una área de trabajo específica: el Comité Regional de Coordinación Social. Este Comité constituye una instancia de coordinación efectiva de las distintas políticas, programas y proyectos de enfrentamiento de la pobreza.

Todos estos aspectos son relevantes a la hora de determinar los criterios orientadores del desarrollo territorial. El Gobierno Regional tiene importantes facultades en materia de planificación y para ello tiene que considerar a los otros actores que también proyectan actividades sobre el territorio, y debe establecer vínculos con otros entes públicos y con la empresa privada a fin de promover y optimizar las actividades productivas y de servicios, potenciar y mejorar los recursos, proteger el medio ambiente, los recursos naturales y las fuentes laborales y asesorar a las municipalidades cuando éstas lo soliciten.

En cuanto a los recursos financieros, se ha creado el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) para la asignación de recursos desde la administración central. La administración del FNDR compete al gobierno regional, según la normativa dispuesta por la Ley de Presupuesto del sector público. Este instrumento debe continuar perfeccionándose mediante la coordinación con los fondos sectoriales y con la incorporación de nuevos sectores de inversión.

Debe mejorarse también el manejo de las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR) de forma que éstas reflejen claramente las prioridades regionales y se cumpla con el programa de desembolso y gastos del año presupuestario.

El Departamento Jurídico y de Orden Público es otra institución que pertenece a la estructura orgánica regional del Servicio de Gobierno Interior, y está encargado de prestar asesoría específica al Gobierno Regional en el cumplimiento de las siguientes funciones:

- Orden público y seguridad ciudadana
- Coordinación, fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos
- Prevención y atención de desastres
- Extranjería.

2. Nivel provincial

En cuanto a las provincias, la constitución establece que por cada una exista una Gobernación como órgano territorialmente desconcentrado del Intendente. La Gobernación está a cargo de un Gobernador, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. El Gobernador participa en el Gabinete Regional, órgano asesor del Intendente, junto con los Secretarios Regionales Ministeriales. En esta instancia debe realizarse la coordinación entre los diversos entes territoriales y sectoriales de la Administración Pública. La Ley Orgánica autoriza al Gobernador para constituir un Comité Técnico Asesor integrado por autoridades de los servicios públicos creados por ley que operen en la región. Los gobernadores deben dar cuenta semestralmente al Concejo Económico Social Provincial sobre la administración y la ejecución de los programas de desarrollo provincial.

El Concejo Económico Social Provincial está integrado por el Gobernador, quien lo preside, por miembros elegidos en representación de las organizaciones sociales de la Provincia, y miembros por derecho propio, que permanecerán en su cargo por cuatro años.

El número de miembros elegidos podrá alcanzar un máximo de 24, correspondiendo ocho a las entidades que agrupan a las organizaciones laborales de la provincia; ocho a las que reúnen a los empresarios y demás entidades productivas de la provincia; tres a las organizaciones culturales de la provincia que contribuyen al progreso y desarrollo de la cultura; tres a las asociaciones de profesionales; y dos a las fundaciones o corporaciones privadas domiciliadas en la región, integradas por personas naturales o jurídicas dedicadas a las actividades de producción, comercio, investigación científica y tecnológica, y educativas.

Los miembros por derecho propio serán: uno por cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas con asiento en la provincia respectiva, los rectores o vicerrectores de las universidades que funcionen en la misma, y donde no los hubiere, los rectores de instituciones profesionales o centros de formación técnica (en un máximo de cuatro). En el que caso haya más centros de formación o universidades le corresponderá integrar el Concejo al representante de cada una de las dos universidades más antiguas y a un representante de cada una de las dos que acrediten tener el mayor número de alumnos matriculados.

En cuanto al Comité Técnico Asesor Provincial, es una institución que constituye un espacio de apoyo a la labor del Gobernador, es convocado por éste y se encuentra compuesto por el conjunto de jefes de servicios creados por ley, con asiento en la respectiva provincia. Entre los objetivos de trabajo de este Comité podrían incluirse las tareas relacionadas con la asesoría que brinda la gobernación a solicitud de las municipalidades.

3. Nivel municipal

La Reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades prevé que a nivel comunal el Alcalde sea apoyado por el Concejo Municipal y el Concejo Económico y Social Municipal, que componen la trilogía encargada de la gestión y participación de la población en los asuntos locales.

Desde el punto de vista jurídico, las municipalidades son unidades territoriales de administración y no de gobierno, por lo tanto es impropio hablar de "gobierno local".

De acuerdo con la legislación vigente las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local, asegurando su participación en el proceso económico, social y cultural.

La municipalidad es concebida como una instancia distinta del gobierno central y con la capacidad para desarrollar a plenitud el conjunto de funciones y atribuciones que la propia ley ha conferido.

Las principales funciones de las municipalidades están vinculadas a las áreas de desarrollo económico-social y ordenamiento territorial. Sin embargo, su desenvolvimiento cotidiano se acerca más al de administrador de servicios comunitarios y a la otorgación de subsidios estatales directos a las personas.

El municipio es el centro de la administración de los servicios básicos para la comunidad. Las municipalidades; al asumir estas nuevas funciones, estructuraron las unidades o departamentos

municipales para su administración haciéndolas depender de la Dirección de Desarrollo Municipal, o crearon un ente de derecho privado, las Corporaciones Municipales. En el caso de las Corporaciones, la mayoría de las veces su dirección superior estaba en manos de un consejo, presidido por el alcalde y nominado por éste, y por un gerente, designado por el consejo.

Respecto a la gestión financiera se estableció que las municipalidades debían llevar un presupuesto separado para cada uno de los servicios traspasados, los que se regirían por las normas de administración financiera de las municipalidades, y que los ingresos de los servicios traspasados no podían destinarse a gastos de funcionamiento de las municipalidades, debiendo ser dedicados exclusivamente al sostenimiento de cada actividad específica.

El ámbito local ha demostrado, por otra parte, ser el escenario más adecuado para la construcción de consensos estratégicos entre los diversos actores que en él interactúan.

El municipio aparece como un elemento fundamental en la cadena de administración de las políticas del área: es la instancia que está en contacto con la realidad local de manera más cercana y tiene, por lo mismo, una mayor capacidad para identificar los grupos objetivos de beneficios y focalizar la atención a la población más necesitada.

Dentro de las funciones compartidas definidas para los municipios en la Ley Orgánica Constitucional correspondiente, se encuentra la asistencia social, la salud pública, la educación y la cultura, la capacitación y promoción del empleo, y la construcción de vivienda social y de infraestructura sanitaria.

Para hacer frente a estas tareas la estructura interna de los Municipios esta constituida por los Departamentos y la Secretaría Municipal de Planificación y Coordinación.

Los Departamentos son: Desarrollo Comunitario, Obras Municipales, Aseo y Ornato, Tránsito y Transporte Público, Subsistencia, Finanzas, Jurídico y de Control (Art. 8 D.L. 1289, de 1975).

En cuanto a las actividades de planificación urbana, el municipio constituye uno de los niveles más importantes en que éstas se desarrollan en el contexto de las instituciones existentes en el país.

A nivel nacional la planificación urbana le corresponde al MINVU a través de dos instrumentos: la definición de la Política Nacional de Desarrollo Urbano y la Ley General de Urbanismo y Construcciones, con su respectiva Ordenanza General y las Normas Técnicas.

El segundo nivel de planificación es el Plan Regional de Desarrollo Urbano, que sirve para orientar el desarrollo de los asentamientos humanos en cada región y la ocupación del territorio para las diversas actividades.

Otro nivel es el constituido por la planificación urbana de nivel intercomunal que tiene por finalidad orientar el desarrollo físico-social de los territorios de diversas comunas, a través de la regulación de los servicios urbanos y de las actividades productivas primarias, secundarias y terciarias que se realizan en cada comuna. La responsabilidad de este nivel recae también en las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo y se materializa en el Plan Regulador Intercomunal. Este plan es sometido a la consideración del Consejo Regional.

A este propósito existen tres instrumentos de nivel local: el Plan Regulador Comunal, el Plan Seccional y el Límite Urbano.

Para cumplir estas funciones las municipalidades tienen a disposición varias instancias. La Secretaría Municipal de Planificación es un servicio de carácter técnico, asesor del Alcalde y del Consejo de Desarrollo Comunal, integrado al sistema nacional de planificación y vinculado a la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación. A cargo de la Secretaría Municipal se encuentra el Secretario Comunal de Planificación y Coordinación, que es un funcionario designado por el Intendente a proposición del Alcalde y oyendo al Secretario Regional de Planificación y Coordinación (Art. 19 del D.L. 1289, de 1975).

Esta secretaría técnica permanente del alcalde es la encargada de preparar y coordinar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo comunal, y asesorar al alcalde en la formulación del plan financiero y proyectos de presupuesto municipal. Es además el organismo de evaluación del cumplimiento de las políticas, planes, proyectos y programas.

La Dirección de Desarrollo Comunitario es la unidad encargada, prioritariamente, de detectar y cuantificar las situaciones de pobreza. Dicha labor se ha venido efectuando tradicionalmente a través de la aplicación de las fichas de estratificación social (CAS y CAS II). El conocimiento, a partir de este instrumental, de las situaciones de pobreza, permite a la municipalidad canalizar los recursos asistenciales hacia los sectores más carenciados.

Otros instrumentos a disposición de las municipalidades son los constituidos por la posibilidad de creación de: Empresas Municipales o Intermunicipales, Corporaciones Municipales, Concesiones Municipales, Comités Habitacionales Comunales y Unión Comunal de Junta de Vecinos.

En cuanto a los instrumentos relativos a la planificación territorial y a sus competencias, tienen una particular relevancia las Empresas Municipales, los Comités Habitacionales y la Unión Comunal de Junta de Vecinos.

Los Comités Habitacionales Comunales, aunque no formen parte de la estructura interna de las municipalidades, siendo una entidad autónoma de derecho público, con personería jurídica, son importantes en las comunas, en cuanto encargados de la solución habitacional de interés social. Estos Comités fueron creados por el D.L. 1088 del 7 de julio de 1975, y reglamentados por D.S. 314, del 23 de octubre de 1975. Su administración corresponde al alcalde y a un consejo presidido por éste e integrado por un representante de la Unión de la Junta de Vecinos o, en su defecto, por un representante de los pobladores, designado por el alcalde; representantes de los gremios de empleadores de la industria, el comercio, la minería y el transporte, nombrados por el alcalde a proposición de las organizaciones respectivas (tres como máximo); el Director de Obras Municipales; un representante de la Oficina Nacional de Emergencia o de la Dirección de Desarrollo Social, o de la Dirección de Asistencia Social, o el Director de Ejecución de Obras y Emergencia; un representante del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Estos comités pueden también ejecutar programas de viviendas sociales directamente bajo la supervigilancia de Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

La Unión Comunal de Juntas de Vecinos es el organismo de la comunidad local a través del cual se relaciona el Municipio con el vecindario. Tiene las siguientes funciones: convenir con la municipalidad la atención de servicios públicos de interés local; servir de órgano representativo de

las Juntas de Vecinos, actuando como nexo entre ellas y la municipalidad; integrar el Consejo de Desarrollo Comunal; participar en los comités y comisiones de trabajo que designen el consejo mencionado y el alcalde, y tomar conocimiento de los planes, programas y actividades del municipio y hacer las proposiciones que estimen pertinentes en relación con ellos.

Cabe también señalar algunas particularidades en el caso de las municipalidades rurales y de las áreas metropolitanas en cuanto presentan aspectos estructurales ligeramente diferentes.

En las municipalidades rurales se contemplan solamente cuatro departamentos: Desarrollo Comunitario, Obras e Inspección, Tránsito y Transporte, y Aseo y Ornato. En estos municipios la planificación se hace a través de la Secretaría Provincial de Planificación y Coordinación.

En cuanto a las regiones metropolitanas del país, de acuerdo con la Ley Regional, operará un conjunto de disposiciones especiales. Esta situación arranca del reconocimiento, por parte del legislador, del carácter específico de estos asentamientos humanos, y de la naturaleza eminentemente compleja de sus problemas.

Las áreas metropolitanas, por su naturaleza y por el impacto que tienen en el conjunto de la red nacional de asentamientos humanos, deben gozar de un tratamiento especial signado por la más amplia colaboración entre las distintas instancias de servicio público, poniendo el acento en la fuerza de la relación local-regional.

En efecto, los problemas que aquejan a las áreas metropolitanas en el ámbito de la congestión, la contaminación, la seguridad ciudadana, la exposición a situaciones de catástrofes naturales o el saneamiento, entre otros, tienen siempre una magnitud que excede a la administración municipal y que demanda la intervención de una autoridad coordinadora y racionalizadora.

Para los efectos de la Ley Regional, se consideró "Área Metropolitana" a la extensión territorial formada por dos o más centros poblados unidos entre sí por espacios construidos y que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos. Se dispuso asimismo que en aquellas regiones donde existieran áreas metropolitanas los Gobiernos Regionales respectivos tendrían además las atribuciones específicas sobre los servicios públicos que les confiere la ley. Según esta perspectiva, en Chile existirían básicamente tres áreas metropolitanas: Santiago, Valparaíso y Concepción.

Adicionalmente, se estableció en todas estas regiones un Consejo Coordinador Regional de Acción Municipal, cuya finalidad específica es planificar y coordinar acciones municipales conjuntas destinadas a la prevención y solución de los problemas que afecten a las comunas comprendidas en el área metropolitana respectiva, y que requieran de un tratamiento conjunto.

Este consejo estará integrado por los respectivos alcaldes y presidido por el alcalde de la comuna cabecera de región y sus resoluciones tendrán el carácter de recomendaciones. A pesar de esto, se supone que los acuerdos adoptados por dicho consejo tendrían el carácter implícito de vinculantes, ya que a su elaboración habrían concurrido todos los alcaldes involucrados. La Ley Regional establece que esta instancia podrá invitar y coordinar acciones con otros organismos del estado.

Por último, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades dispone la existencia de las Asociaciones Municipales, instancia de coordinación o de solución de problemas comunes de gran trascendencia. Con esto se prevé que dos o más municipalidades, sean o no parte de una misma región, podrán asociarse bajo esta fórmula para atender a la solución de problemas conjuntos o para la mejor utilización de sus recursos.

E. PERÚ

En Perú el esfuerzo de descentralización de la estructura del estado tiene sus antecedentes en un largo proceso histórico, empezado ya en la segunda mitad del siglo pasado, que ha visto un continuo alternarse de fuerzas y tendencias que se han manifestado en distintos momentos.

Sin bien no se pretende resumir este proceso, es importante mencionar que ya desde la mitad del siglo pasado se establecieron las Juntas Departamentales que tenían jurisdicción sobre los territorios denominados departamentos, en los cuales estaba organizado políticamente el país. Hay también que decir que al final del siglo se inició un proceso de recentralización del país con el consiguiente debilitamiento de las juntas departamentales. En ese período se empezó a dar más importancia a la institución de las municipalidades, hasta la promulgación de la Ley de Municipalidades del 1892, en que se establecía la elección democrática de autoridades locales, cuyo mandato duraba dos años, las que se realizaron entre 1897 y 1920. En esta fecha se instituyen las municipalidades provisionales en las cuales es el gobierno central que designa a las autoridades; paralelamente, en 1921 se eliminaron las juntas departamentales y las elecciones fueron suprimidas en 1928.

En 1933 se promulga una nueva constitución en que se intenta restablecer el sistema de las juntas departamentales a través de la institución de los consejos departamentales; sin embargo, estos consejos nunca llegaron a operar. En la misma constitución se establecieron las municipalidades provinciales, además de mantener la figura de las municipalidades distritales. No obstante estas medidas, se mantuvieron las municipalidades provisionales con autoridades elegidas por el gobierno, sin que se realizaran elecciones.

Esta práctica continuó hasta 1963, año en que se promulgó la Ley de Elecciones Municipales a través de la cual se volvieron a instaurar las elecciones municipales con mandatos cada tres años.

Con el gobierno militar que se inició en 1968 se suprimieron nuevamente las elecciones municipales y se volvió al sistema de designación de las autoridades por parte del gobierno central.

En 1978 se promulga el Decreto-Ley 22250 que pretende reemplazar a la Ley de 1892. Con el restablecimiento de la democracia en 1980 no se aplica este decreto y se convocan las elecciones municipales, las que se realizan el mismo año, asumiendo sus funciones los alcaldes electos el 1º de enero de 1981. El mismo año el gobierno promulga el Decreto legislativo N° 51 en reemplazo de la Ley de Municipalidades de 1892. De esta forma las elecciones de autoridades municipales ha tenido lugar de manera permanente desde 1981.

Paralelamente, en 1979 se promulgó la nueva Constitución, en la que aparte de las municipalidades se establecieron los Gobiernos Regionales, cuya implementación llegó a ser efectiva solamente al final de la década de los ochenta.

Los Gobiernos Regionales encontraron algunas dificultades en cuanto al nivel de autonomía administrativa que se podía brindarles, así que tuvieron una corta existencia y se desactivaron en 1992, año en que se constituyeron los Consejos Transitorios de Administración Regional, que mantienen algunas funciones y operan básicamente como entidades descentralizadas del nivel central.

En 1993 se promulgó una nueva Constitución, que preveía algunos cambios respecto a los gobiernos locales, entre ellos que el mandato fuera de 5 años y que las elecciones se realizaran a mitad del mandato presidencial para que haya elecciones alternadas.

El Artículo 42 de esta Constitución establece que el Perú se define sobre la base de los principios democrático, social, independencia, soberanía, separación de poderes, unidad del país y descentralización del gobierno. El artículo 188 señala que "la descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país"; y el artículo 189 establece que "el territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuya circunscripción se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada".

En cuanto a los gobiernos regionales la Constitución no es muy explícita, limitándose a establecer que éstos se conforman a iniciativa de la población de uno o más departamentos colindantes y que a tal fin se requiere un referéndum.

A los gobiernos regionales se les concede autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia y les corresponde la coordinación y ejecución de los planes y programas socioeconómicos regionales, así como la gestión de actividades y servicios inherentes a su jurisdicción y en conformidad a la ley, y se define además que las regiones tienen que apoyar a los gobiernos locales sin sustituir ni duplicar su acción ni su competencia.

De toda forma la Constitución presenta muchos puntos que son aclarados a través de una legislación más específica, como por ejemplo, la parte relativa a los recursos propios de las regiones.

La misma Constitución reconoce que el eje principal de las políticas de descentralización se dirige hacia las municipalidades, y el artículo 191 establece que las municipalidades provinciales y distritales, así como las delegadas conforme a la ley, son los órganos del gobierno local y que tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Los alcaldes y los regidores son elegidos, por sufragio directo, por un período de 5 años y pueden ser reelegidos. Su mandato es revocable, pero irrenunciable. Gozan de las prerrogativas que señala la ley.

El artículo 192 establece las competencias de las municipalidades en cuanto a:

- aprobar su organización interna y su presupuesto
- administrar sus bienes y rentas
- crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales
- organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad

- planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones y ejecutar los planes y programas correspondientes
- participar en la gestión de actividades y servicios inherentes al Estado, conforme a la ley
- lo demás que determine la ley.

El artículo 193 se refiere a los recursos de la municipalidades que son constituidos por bienes y rentas:

- los bienes e ingresos propios
- los impuestos creados por la ley a su favor
- las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos de su competencia, creados por su Consejo
- los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal que se crea por la ley según los tributos municipales
- las transferencias presupuestales del gobierno central
- los conceptos que le corresponden por concepto de canon
- los demás recursos que determine la ley.

Además en 1993 fue promulgado el Decreto-Ley 776 que constituye la Ley de Tributación Municipal, que actualmente rige y en el que se especifican con mayor detalle los ingresos municipales.

En cuanto a la forma de accionar de las municipalidades, ésta hace referencia a la normativa definida en la Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853 del 8 de junio de 1984, en que se establecen las atribuciones de cada tipo de municipalidad y los recursos con que cuenta. Igualmente esta ley debe adecuarse a lo que se establece en la nueva constitución y actualmente están en estudio la promulgación de una Ley de base de la descentralización, así como la Ley de regiones y una nueva Ley orgánica de municipalidades.

F. TRINIDAD Y TABAGO

El Estado de Trinidad y Tabago está dividido en regiones y municipios, con una alta concentración de población y actividades económicas en la región capital. De hecho, las agencias de gobierno local que operan al interior de la región capital son 5, sobre un total de 14 a nivel nacional.

Las autoridades municipales operan bajo las "Municipal Corporation Act, N° 21" de 1990, que sustituyen a la "Country Councils Act Ch.25:04", así como las "Corporation Ordinances" de Puerto España, San Fernando, Arima y Point Fortin.

Los gobiernos locales constituyen la más alta autoridad a nivel local y en el caso de Puerto España representan también la autoridad competente en materia de salud pública. Entre las competencias de los gobiernos locales se encuentran:

- la mantención de las vías de comunicación y de los cursos de agua
- la sanidad y los servicios de recolección y tratamiento de los desechos
- establecer y mantener los cementerios y los hornos crematorios

- establecer y garantizar los servicios públicos y las estructuras para el tiempo libre
- aprobar los planes de construcción
- acordar los permisos para la fijación de afiches, la distribución y la venta de productos alimenticios
- la inspección de los lugares públicos de comida y procesamiento de alimentos
- controlar la seguridad y salubridad de los edificios públicos.

Los gobierno locales pueden, además, asumir responsabilidades en otros sectores, bajo la aprobación del presidente de la República.

La legislación con la que se establecieron las "Regional Corporations" estaba dirigida a racionalizar los viejos "Country Councils" a fin de contribuir con más eficacia al desarrollo del país y dar mayor autonomía a las "Regional Corporations". Hay que mencionar que respecto a esta legislación surgieron algunas críticas que sostienen que ésta, en realidad, no ayuda a la descentralización a nivel local, sino que reduce parcialmente la autonomía de las "City Corporations".

Desde el punto de vista histórico, aparte de las Corporaciones de Arima, Puerto España y de la Región Capital, las demás Corporaciones fueron establecidas en 1990.

Por consiguiente, los municipios presentan muchas diferencias en cuanto a tradición de administración local, gestión urbana, estructura organizacional y de implementación de actividades; además difieren también en cuanto a extensión, tipo de problemáticas urbanas y recursos de base.

El "Local Government Ministry" es la agencia central del gobierno responsable de supervisar las actividades de las municipalidades y asegurar que la duplicación de los esfuerzos sea reducida al mínimo, proveer asistencia técnica para la planificación e implementación de proyectos, tramitar con las otras agencias del gobierno la obtención de recursos y su canalización hacia las municipalidades, y asegurar el fortalecimiento de la capacidad técnica de las municipalidades a fin de implementar su autonomía y capacidad de gestión para su desarrollo.

En la práctica este Ministerio es un conducto para canalizar los recursos nacionales hacia las municipalidades y proveer a los consejos legales, así como a la asistencia técnica y financiera de las municipalidades.

Las consultas formales entre el "Local Government Ministry" y las municipalidades se realizan en un encuentro cada mes entre el "Chief Executive Officer" de las municipalidades y un representante del Ministerio.

En realidad han surgido algunas críticas respecto al funcionamiento de dicho Ministerio, basadas principalmente en el hecho que actualmente los mayores esfuerzos están orientados hacia las municipalidades más nuevas y con menores recursos y tradiciones, y que la coordinación de las actividades entre las municipalidades no es suficientemente apoyada.

Existen también agencias del gobierno central que operan al interior de las regiones y que son responsables de algunos sectores de actividades que influyen en el rol de las municipalidades. Estas incluyen la "Town and Country Planning Division" del "Ministry of Planning and Development", responsable de la planificación física; el "Ministry of Works" y especialmente la "Division of Highways and Drainage and Traffic Management", responsables de las carreteras principales, los alcantarillados

y la gestión del tráfico; y las "Statutory Agencies" que son responsables por el sector de las telecomunicaciones, electricidad, transporte público y aguas y desagües.

En las "Municipal Acts" se especifica la necesidad de establecer "Regional Co-ordinating Committees" para coordinar las actividades al interior de las diferentes áreas administrativas. Estos comités están formados por el alcalde como presidente, el "Chief Executive Officer", un secretario contratado por el Comité, dirigentes de las empresas públicas distritales o regionales, responsables ministeriales de los sectores relativos a vías de comunicación, desagües, irrigación y salud. Pueden también incluirse otros miembros adicionales como oficiales del "Ministry of Local Government" y de las "Central Government Agencies", nombrados por el Ministerio en base a demandas específicas.

Respecto a estas agencias cabe mencionar que muchas veces, y contrariamente a lo establecido por la legislación en las jurisdicciones en que operan, persiguen sus objetivos sin respetar estrictamente el rol de las municipalidades.

Bibliografía

- Ahumada Pacheco, J. (1986), Planificación y política en el gobierno municipal democrático, Santiago de Chile, ILPES.
- Boisier, S. (1991), ¿Puede la descentralización ayudar a la equidad?, Santiago de Chile, ILPES.
- _____ (1994), "Postmodernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales", en Estudios territoriales, vol. II N° 102, Santiago de Chile, Centro de publicaciones del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente.
- Boisier, S. (1996), Modernidad y territorio, Santiago de Chile, ILPES.
- Braudel, F. (1985), La dinámica del capitalismo, Madrid, España, Alianza Editorial.
- Campbell, T. (1992), Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending, and Management, IBDR.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990), Transformación productiva con equidad, Santiago de Chile.
- _____ (1991a), El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente, Santiago de Chile.
- _____ (1991b), Nota sobre el desarrollo social en América Latina, Primera Cumbre Iberoamericana, Guadalajara, México 18 y 19 de julio de 1991.
- Coraggio, J. L. (1991), Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular, Quito, Ecuador, CIUDAD-SIAP.
- Curbelo Ranero, J. L. (1987), La cuestión regional: una dimensión inestable de la reestructuración del Estado del Bienestar, Santiago de Chile, ILPES.
- del Castillo, J. (1992), Lo local y lo internacional. La importancia de las redes de colaboración, Santiago de Chile, ILPES.
- de Mattos, C. A. (1986), Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de la planificación regional, Madrid, PENSAMIENTO IBEROAMERICANO N° 10, julio-diciembre.
- _____ de Mattos, C. A. (1987), Mito y realidad de la planificación regional y urbana en los países capitalistas de latinoamérica, Santiago de Chile, ILPES.
- Dillinger, B. (1995), Descentralización, política y servicios públicos, Actas Taller "El lugar donde vivimos", Curitiba, PR, Brasil, 29 de septiembre al 1° de octubre de 1995, organizado por la Municipalidad de Curitiba.
- Drucker, P. (1992), La sociedad postcapitalista, Buenos Aires, Argentina, PAIDOS.

- Espinosa J., Marcel M. (1994), Descentralización fiscal: el caso de Chile, Santiago de Chile, Serie Política Fiscal N° 57, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.
- Faletto, E. (1989), La especificidad del estado en América Latina, Santiago de Chile, Revista de CEPAL, N° 38.
- Ferreira A.M., Valenzuela L.C. (1993), Descentralización fiscal: el caso colombiano, Santiago de Chile, Serie Política Fiscal N° 49, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.
- French-Davis, R., Meller, P., Muñoz, O. (1990), El desarrollo económico de América Latina: perspectivas históricas y políticas de promoción empresarial, Santiago de Chile, Estudios sobre pequeña y mediana empresa N° 1 (2a.cd.) CEFORPE.
- Gilbert, A. (1975), Reconsideración de los argumentos en favor de las ciudades grandes, Santiago de Chile, ILPES.
- Goodwin, M., Ducan, S. (1986), "The local state and local economic policy: political mobilization or economic generation", en Capital and Class, N° 27.
- IBDR, (1995), Improving Urban Services: Restructuring Incentives in a Decentralizing World, Washington, DC.
- Linstone, C. (1987), La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación, Santiago de Chile, Revista de la CEPAL N° 31.
- Martin, J. (1988), Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía, Santiago de Chile, Revista de CEPAL, N° 36.
- Melchior, E. (1975), Notas sobre la planificación a nivel subnacional en el marco de la planificación nacional, Santiago de Chile, ILPES.
- Morley, J. (1990), "El desarrollo local no es opcional", en Nuevas asociaciones para crear empleo a nivel local, Dublin, Irlanda, LEDA.
- O'Donnell, G., Schmitter, P., Whitehead, L. (1986), Transitions from Authoritarian Rule, Johns Hopkins University Press.
- Porto A., Sanguinetti P. (1993), Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino, Santiago de Chile, Serie Política Fiscal N° 45, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.
- Rodríguez, A., Velásquez, F. (1994), Municipio y servicios públicos, Santiago de Chile, Ediciones Sur.
- Rodríguez Alfonso J.R. (1994), Decentralização fiscal na América Latina: estudio de caso do Brasil, Santiago de Chile, Serie Política Fiscal N° 61, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.
- Uribe-Echeverría, F. (1986), "La pobreza en las políticas de desarrollo", en Jaramillo, M. y Uribe-Echeverría, F., Pobreza, participación y desarrollo regional, Santafé de Bogotá, Colombia, Universidad Los Andes, CIDER.