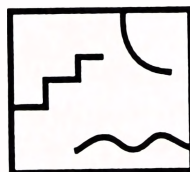


**Serie Gestión Urbana
Vol. 3**

¿DESCENTRALIZAR EN AMERICA LATINA?



PROGRAMA DE GESTION URBANA - PGU
OFICINA REGIONAL PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE



UNCHS

pnud



BANCO
MUNDIAL



¿DESCENTRALIZAR EN AMERICA LATINA?
Gestión Urbana, Vol.3

© 1995

GTZ/PGU - Sociedad Alemana de Cooperación Técnica/Programa de Gestión Urbana
Casilla Postal 17-17-1449
Quito, Ecuador

Primera Edición 1000 Ejemplares

Pedidos para reproducir partes del material incluido en esta publicación deberán ser dirigidos directamente a los autores a través del Programa de Gestión Urbana, a la dirección antes mencionada. Las opiniones y comentarios expresados en este libro son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no necesariamente del PGU ni de los demás auspiciantes de este número de la serie *Gestión Urbana*.

Recopilación y Edición: Jörg-Werner Haas y Alex Rosenfeld
Diagramación: Brigitte McBain-Haas
Portada: María Mercedes Jaramillo
Impresión: ALBAZUL OFFSET, Quito, Ecuador

Impreso en Ecuador
Printed in Ecuador

ISBN de la Serie *Gestión Urbana*: 9978-92-070-6
ISBN del Volumen: 921-331039-0
HS\348\955

PRESENTACION

La serie **Gestión Urbana** es una iniciativa de la Oficina Regional del Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas. Este es el tercer libro de una serie dedicada a difundir los esfuerzos de asistencia técnica orientados a fortalecer el diálogo sobre políticas urbanas y estimular el proceso de intercambio de experiencias y lecciones que surgen de la realidad latinoamericana.

Los informes nacionales de los países que componen este texto, fueron encargados a destacados especialistas a fin de que fueran debatidos en la "Conferencia Internacional sobre Municipio y Participación" realizada en la Paz, Bolivia, en Marzo de 1993. La vigencia del tema de la descentralización en el debate público en Perú y Ecuador, permitió también incorporar una perspectiva regional latinoamericana en la organización de seminarios realizados en ambos países. Este esfuerzo permitió configurar un excelente equipo de trabajo de especialistas sobre la materia.

El debate sobre la descentralización significa para muchos una luz de esperanzas en términos de una mayor democracia, una apertura de los espacios de participación ciudadana, una mayor transparencia, eficiencia y efectividad en la función pública y en la prestación de servicios urbanos, una mayor equidad, y en definitiva, una búsqueda de nuevas formas de gobernabilidad, que responden

más efectivamente a las prioridades y anhelos ciudadanos.

Tal como establecen los informes de los diferentes países, se trata de procesos que están en marcha y que involucran a una amplia gama de actores sociales en el marco de las características específicas de cada país, región y ciudad, respecto de los cuales resulta difícil establecer la configuración de paradigmas, al menos a esta fecha.

Es en el contexto de estos procesos de descentralización que se debate, entre otras materias, el gobierno de las ciudades, de las localidades, el rol de los municipios y otras instancias de gestión territorial, la delegación y transferencia de atribuciones y funciones, recursos, responsabilidades y tareas. Este debate realza la importancia de la gestión urbana en materia económica, política y social, y por lo tanto, trasciende un tradicional enfoque físico urbanístico. Al reconocer el rol económico de las ciudades, surgen nuevas propuestas sobre la importancia de la dotación y la gestión de la infraestructura urbana, incluyendo el vasto tema del rol del sector privado. Por su parte, en el ámbito político se han generado una variedad de innovaciones en el marco institucional y los sistemas electorales en los que se desenvuelve el Gobierno de las ciudades y la vida política urbana.

Las concentraciones crecientes de pobreza en las ciudades estimulan la búsqueda de políticas sociales descentralizadas, que se adapten mejor a las necesidades específicas de la gente.

Cualquiera que sean los énfasis y los tiempos en que se dan estos procesos, no cabe ninguna duda que se realza la realidad urbana, la administración del territorio y la gestión de las ciudades como un desafío ineludible a ser incorporado en la formulación de las estrategias de desarrollo nacional, y como una materia que deben abordar las políticas de Estado.

El Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas expresa un especial agradecimiento al Gobierno de Alemania, el cual, a través de la Sociedad de Cooperación Técnica (GTZ), ha colaborado activamente, tanto en la realización del encuentro "Conferencia Internacional sobre Municipio y Participación" en Bolivia, como en la preparación de esta publicación.

Pablo Trivelli O.
Coordinador Regional
Programa de Gestión Urbana (PGU-LAC)

INDICE

| | |
|--|-----|
| PRESENTACION | v |
| INDICE..... | vii |
| INTRODUCCION..... | 1 |
| Fernando Carrión y Jörg-Werner Haas | |
| • La Descentralización en América Latina | |

PARTE I RESUMEN COMPARATIVO

| | |
|---|---|
| Alex Rosenfeld | |
| • Descentralización y Gobiernos Locales en América Latina | 9 |

PARTE II LAS EXPERIENCIAS NACIONALES

| | |
|---|-----|
| Hernan Paredes Muñoz | |
| • Bolivia - Hacia un Proceso de Descentralización Integral..... | 59 |
| Raul Gangotena Ribadeneira | |
| • El Proceso de Descentralización en el Ecuador | 131 |
| Franz Thedieck y Eduardo Buller | |
| • Descentralización de la Administración en el Peru..... | 195 |

Fabio Velasquez

- La Descentralización en Colombia: Antecedentes, Desarrollos y Perspectivas..... 237

Rafael de la Cruz

- La Descentralización en Venezuela: Alcances y Límites de un Proceso..... 313

Sergio Galilea y Luis Guzmán

- El Proceso de Descentralización en Chile: 1990-1993..... 359

Silvio Caccia Bravo

- La Situación de los Gobiernos Locales en Brazil..... 421

PARTE III

UNA REFERENCIA INTERNACIONAL

Harald Fuhr

- El Sistema Federal en Alemania..... 475

LA DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA -INTRODUCCION-

Fernando Carrión/Jörg-Werner Haas

Miembros de la Oficina Regional del Programa de Gestión Urbana para America Latina y el Caribe

1. El Contexto general

En 1993 y 1994 el Ministerio de Planeamiento y Coordinación de Bolivia, con el apoyo de dos programas internacionales, realizó una encuesta relacionada al proceso de descentralización boliviana¹. A la pregunta de '¿Cómo le irá a su Provincia con la descentralización?', el 45.5% de los entrevistados respondió 'mejor', el 26% 'peor' y el 20% 'igual'. Pero a la pregunta '¿Se beneficia la Capital o la Provincia?', el 66% de las personas respondieron la 'capital' y, solamente, el 24% pensaron que la descentralización mejoraría a la Provincia.

De allí surge una inquietud: mientras en muchos de los países Latinoamericanos se da un importante proceso de discusión sobre la descentralización, la mayoría de la gente lo entiende como una maniobra para reforzar el centralismo existente.

En realidad, hay el argumento de que la descentralización que se impulsa en la actualidad en América Latina no es más que un esfuerzo de los Gobiernos Centrales para mantener su poder, entregando algunas responsabilidades menores a los municipios o provincias. También hay gente que cree que la descentralización, por ejemplo, de los sectores de educación y salud ha fracasado a la

hora de proveer un mínimo estándar de servicios a la comunidad.

Sin descartar totalmente estas interpretaciones, se podrían extraer dos lecciones de la encuesta boliviana: por un lado, los objetivos y contenidos de la descentralización requieren de un alto nivel de difusión, explicación y promoción. Y, por otro, para obtener los frutos esperados es necesario discutir la propuesta a través de un amplio y participativo proceso, que incluya a todos los en Bolivia adopta el documento político-regulador dniveles de la comunidad. En este sentido, es consecuente la denominación que adopta en Bolivia el documento político-regulador de la descentralización: "Ley de Participación Popular".²

Es de especial importancia el debate amplio y participativo de la descentralización, porque se requiere de una comprensión diferente de los tradicionales y centralistas roles del Estado: debe regular los procesos de desarrollo pero no manejar el desarrollo. Debe establecer los marcos político-conceptuales y las condiciones juridico-regulatorias, pero no ejecutar los programas y proyectos. Debe ser excepcional la ocasión en que el Estado central asuma la función de ejecución de las obras y esto, solamente, cuando ningún otro sector lo pueda asumir, sin que ello signifique perjuicio económico o social de los estratos sociales más bajos.

Son estos cambios conceptuales básicos que plantean la necesidad de que la descentralización sea discutida con mucha fuerza y según los ritmos que cada país los exija. En los países andinos se inicia la discusión en los años sesenta, sin embargo, será recién en la actualidad que se observen sus primeros resultados.

El otro cambio básico que afecta el ritmo de la descentralización es el nuevo rol de los gobiernos y las administraciones provinciales y locales. Por mucho tiempo este nivel administrativo cumplió básicamente un rol político-partidista y de ejecución de los programas y proyectos entregados por el gobierno central.

Hoy, en cambio, los gobiernos locales tienen una nueva conciencia de su rol y capacidad, lo cual ha sido factible, entre otros factores, a los cambios constitucionales que han permitido la elección popular de las autoridades locales. También a las nuevas modalidades de reivindicación y autodesafío asumido por la comunidad local y sus representantes.

Ha cambiando tanto el rol e imagen de los gobiernos locales, que se dan casos como el ecuatoriano, donde el Arq. Sixto Durán Ballén, ex alcalde de Quito asume la presidencia de la República; el Ing. León Febres Cordero, ex Presidente Constitucional se convierte en alcalde de Guayaquil y el Dr. Jamil Mahuad, ex-candidato presidencial llega a la alcaldía de Quito.

Por otro lado, un elemento adicional que hace que los procesos de descentralización se realicen lentamente, proviene del hecho de que el gobierno de nivel local requiere de cambios estructurales en su administración y una profunda capacitación previa a la recepción de nuevas responsabilidades.

Se pueden delinear, entre otros, a los siguientes cuatro campos que deben ser incluidos en la discusión sobre la descentralización hacia los gobiernos locales :

- poderes y responsabilidades
- deberes y derechos
- fuentes financieras y derechos fiscales
- funciones de gestión y ejecución

Se han incorporado de forma diversa estos temas en cada una de las propuestas nacionales de descentralización, lo cual evidencia la no existencia de un modelo dominante y único en la región. Sin embargo, si se pueden encontrar algunos elementos que se repiten en los proyectos nacionales: en la parte política, la elección popular y directa de los alcaldes; en la parte funcional, la transferencia de responsabilidades de los sectores de salud y educación; y en la parte financiera, la transferencia de partes del IVA y la ampliación de los derechos de recaudación propios.

Hay algunas lecciones que se van acumulando en los procesos de descentralización en América Latina. Por ejemplo, que los cambios se pueden producir en lugares muy diferentes y en estructuras constitucionales muy diversas. Así, México, tal vez uno de los países más centralistas de la región, no tiene todavía un proceso sostenido de descentralización³. Sin embargo, su estructura constitucional, al igual que las de la Argentina y Venezuela, es federal. En cambio, en países unitarios como Colombia, Chile y Bolivia, se dan procesos aleccionadores de descentralización.

Lo que si tiene directa relación con las posibilidades de descentralización es el régimen democrático. Sin un cierto nivel de democracia no existe un ambiente que permita elaborar y discutir

una propuesta de descentralización como contraparte, en situaciones de crisis del orden político o de conmoción interna, los gobiernos centrales no permiten un mayor debate sobre la descentralización. Sin embargo, son los municipios los que reclaman y asumen una redefinición de roles y responsabilidades. El caso brasileño en el período dictatorial muestra la significación que tiene lo municipal, como resistencia a la dictadura o, en el actual momento, en el Perú.

2. Análisis comparativo de los casos.

El proceso de descentralización que vive América Latina puede ser percibido a través de un conjunto de reformas que en uno u otro sistema político se vienen aplicando y que se pueden sintetizar en los siguientes:

Reformas legales

Los países de América Latina que plantean la descentralización, han debido producir reformas legales que incluso modifican las respectivas Constituciones como forma de dar salida a las propuestas.

Tanto así que las nuevas constituciones de Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1979-91), Ecuador (1979) y Perú (1979) contemplan el tema. Sin embargo, ello no ha sido suficiente, por lo cual han requerido de leyes específicas adicionales para impulsar las propuestas concretas.

Uniformismo

Partiendo de una realidad heterogénea local y de que es factible regularla mediante un mismo instrumento jurídico, buscan vencer la legislación

uniformista reconociendo la diversidad, más no la exclusividad, dentro de la unidad existente. El uniformismo es casi tan perjudicial como el centralismo, por lo que las propuestas consagran el principio de la diversidad de regímenes descentralizados.

Brasil, delega a los Estados la capacidad de crear municipios y regiones metropolitanas. Venezuela define nacionalmente las características municipales según criterios de población, desarrollo económico y localización geográfica. En Ecuador se instaura el régimen especial con la aprobación de la Ley de Distrito Metropolitano para aquellos municipios que superen el millón de habitantes.

Intermediación

En todos los países se constituye un nivel intermedio de gobierno. En Chile se trabaja con las Intendencias (luego de "devaluar" las gobernaciones provinciales), en Colombia con las Gobernaciones y en los países federales con los Estados. En el caso ecuatoriano debería constituirse el nivel intermedio, porque los Consejos Provinciales, en realidad no lo son. En Bolivia son 9 Departamentos y 112 Provincias.

En todo caso, se percibe que no es conveniente tener más de tres niveles principales e interrelacionados, aunque sea necesario, como en el caso Colombiano, tener zonas especiales para la población indígena o por razones culturales y turísticas particulares.

Competencias

Se observa una tendencia al aumento de las competencias a nivel local, ya sea por el incremento de las demandas locales o por los

traspasos de los órganos centrales, de manera directa como es el caso de Chile o progresiva como se da en Venezuela (tienen un nivel de coordinación interesante).

Obviamente el crecimiento de competencias no tiene sentido si el órgano correspondiente no tiene capacidad técnica y financiera para asumirlas; mucho más si en muchos países (Brasil, Ecuador) los municipios pueden hacer lo que crean conveniente, sin estar obligados a realizar nada⁴. De allí que el problema del momento sea menos de transferencia de competencias y más del incremento correspondiente de recursos por que, caso contrario, se entraría en una lógica "perversa".

Democracia Local

Las modalidades de participación y representación política se amplían con la elección popular y directa de las autoridades unipersonales y colectivas en Colombia, Venezuela, Chile, Paraguay y Bolivia.

Ecuador y Brasil que tienen tradición desde mucho tiempo atrás, han corrido distinta suerte porque mientras el primero se estancó en el proceso, el segundo ha ampliado las formas de participación y representación política. Pero también hay una tendencia al incremento de la participación mediante la legislación sobre referéndum, (Venezuela) consulta municipal, cabildo abierto, veeduría ciudadana, defensor del pueblo (Paraguay). Pero también hay nuevos cauces institucionales de participación de la población sea, por ejemplo: por grupos de población, por la prestación/producción de servicios, por sectores o ámbitos territoriales (Brasil, Colombia). No se

puede dejar de mencionar la propuesta de las Organizaciones Territoriales de Base, para velar sobre el desempeño de los nuevos atributos de los municipios en Bolivia.

Finanzas

En términos financieros se propone mejorar la captación de los recursos locales, redefinir los ingresos municipales y promover la redistribución de recursos de manera transparente - en la mayoría de los casos redistribuyendo el IVA mediante Ley, tendiente a resolver las inequidades regionales y municipales.

Colombia incrementa los ingresos municipales en un punto porcentual por año, respecto de los ingresos corrientes de la nación, hasta alcanzar el 22% en el 2001. Eso significa que el 40% de los ingresos fiscales estarán descentralizados a nivel departamental y municipal. Estos recursos se destinarán a Educación el 30%, Salud el 20%, agua y saneamiento básico el 20%, recreación, cultura y deporte el 5% y el resto de libre inversión.

Chile crea el Fondo Común Municipal que redistribuye el 50% de los ingresos de bienes raíces y de circulación vehicular. Bolivia sube la coparticipación municipal a un 20%, repartiendo los recursos mediante el factor numérico de sus habitantes. Además casi todas las propuestas de descentralización aumentan los derechos de recaudación propia y ordenan nuevas tarifas y tasas locales.

El Territorio

En términos territoriales, Chile definió 13 regiones con Gobiernos Regionales, personalidad jurídica y

recursos propios. Tienen un Intendente designado por el Presidente y Consejos Regionales elegidos de manera indirecta por los Concejos Municipales. Colombia definió cuatro niveles de gobierno: departamentos, municipios, distritos (Bogotá, Cartagena, Santa Martha) y territorios indígenas, así como la posibilidad de constituir regiones y provincias. Los seis niveles tienen autonomía, elección, gestión, administración y recursos autónomos.

En Bolivia son cuatro los niveles: Departamentos, Provincias, Secciones y Cantones. Sin embargo, la nueva Ley de Participación Popular transforma las Secciones en Municipios, uniendo la jurisdicción tradicional urbana a su ámbito rural, con lo cual dejan de ser la excepción y entran a la norma latinoamericana.

En el Perú la Constitución de 1979 define el desarrollo descentralizado del Estado. El territorio se dividió en 1990 en 11 jurisdicciones regionales, Lima y el Callao. Hay una Asamblea Regional constituida con un 40% de representantes elegidos directamente, 30% por Alcaldes Provinciales y 30 por grupos de base. Sin embargo, el actual Gobierno Central eliminó todo esto, estancando el proceso.

Aumento de municipios

Se percibe un incremento del número de municipios que está conduciendo a un minifundismo municipal. Este proceso de fragmentación se desarrolla con mucha fuerza en el Ecuador que, desde principios de la década del ochenta, con el proceso de redemocratización del país, se incrementen notablemente: si para 1974 fueron 114, para 1982 fueron 126 y para 1992 la

cifra fue de 196; lo cual significa que en los últimos 10 años nacieron más de un tercio de los municipios ecuatorianos. En Chile son 335 las Comunas, en Colombia 1025 municipios, en Brasil 4973, en Argentina 1100 y en Venezuela 282 Municipios. En Bolivia la nueva Ley transforma las 301 Secciones en Municipios.

3. El libro

Hace seis años Jordi Borja y Fernando Calderón presentaron un libro sobre Descentralización y Democracia⁵. Este libro hacía un corte de la situación de los procesos de descentralización y de la nueva función de los gobiernos locales a los años 1986-1988, en ocho países: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Perú, México y Venezuela.

En la presentación indican que "La década de los ochenta ha estado marcada en América Latina por fuertes y conflictivos procesos de democratización política, sumados a situaciones de crisis en distintos aspectos de la economía de cada país. ... Esto ha llevado a ... una consecuente redefinición y potenciación del rol de la acción local o municipal. En sociedades cada vez más urbanizadas, con mayor acceso a los medios de comunicación social, más alfabetizadas y organizadas, los gobiernos locales aparecen no sólo como agentes del desarrollo económico y cooperación social, sino también como instancias de representación e integración socio-política. y "La descentralización del Estado ha sido ... el eje de un discurso en el que convergen dos posiciones: la de quienes pretenden disgregar las demandas y conflictos sociales y reducir mecánicamente los gastos de la administración central, y la de quienes promueven

el relanzamiento económico y la democratización política del Estado..."⁶

Son varios los estudios comparativos que se presentaron a continuación y que muestran el amplio y profundo interés de la región en el tema de la descentralización.⁷

Si presentamos ahora en 1995 nuevamente un libro sobre el tema lo hacemos con dos objetivos: el primero es recoger y evaluar los avances que se dieron en la última década y segundo, apoyar al proceso de descentralización en la región.

Para ello la **Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Gestión Urbana** contrató los textos que forman parte de este libro, con expertos nacionales de reconocida solvencia técnica. Estos estudios sirvieron para incorporar la experiencia regional en el diseño y el debate de la Ley de Participación en Bolivia y, además, en los debates que tuvieron lugar en importantes seminarios impulsados por el PGU-LAC en Lima-Perú con la Universidad del Pacífico y en Quito-Ecuador con la Fundación Esquel.

Las experiencias nacionales incorporadas son las de Ecuador, Perú, Colombia, Venezuela, Chile y Brasil, a las que se suma un resumen comparativo desde un punto de vista regional y un texto sobre el proceso de descentralización en Bolivia. Tal vez por ser el caso más reciente de descentralización en América Latina, también es el más interesante por la novedosa forma de incorporar a la comunidad. Finalmente y como una referencia internacional, se ha incorporado el caso de la República Federal de Alemania.

El libro parte con una **primera sección** que presenta un resumen comparativo de los casos elaborado por Alex Rosenfeld, quien fue el

coordinador del trabajo de apoyo al Gobierno de Bolivia y de los estudios nacionales. Su texto se divide en tres partes: una primera, que se concentra en los fundamentos y enfoques teóricos de la descentralización en la región; una segunda, que presenta en forma resumida las características de la estructura político-administrativa local y los avances que se dieron en los procesos. Y, finalmente, una tercera, donde plantea algunas reflexiones sobre los principales factores que determinan los procesos de descentralización.

A este resumen sigue una **segunda sección**, en la que se presentan los estudios nacionales. Se parte con el caso de Bolivia, que es el más actual y, quizás, por su carácter participativo, uno de los más interesantes y más ambiciosos. El estudio fue elaborado por Hernán Paredes Muñoz que ha participado intensamente en la preparación y discusión de la Ley. Su trabajo incluye los resultados aleccionadores y detallados de las encuestas de 1993 y 1994 sobre descentralización.

Sigue el caso de Ecuador, que recién empieza a tomar fuerza en un ambiente político-económico que combina los elementos de descentralización con la modernización del Estado y la privatización de empresas y servicios públicos. El autor, Raúl Gangotena Ribadeneira, argumenta que la descentralización se desarrolla en un ambiente en que todavía no ha terminado el proceso de centralización. También se desarrolla en una difícil situación de bicentralismo urbano y de pobreza amplia⁸.

Luego sigue el estudio de los autores Franz Thedieck y Eduardo Buller sobre Perú, con un trabajo más bien histórico, dado que el actual gobierno -a partir del autogolpe del Presidente Fujimori- paralizó el proceso de descentralización.

Sin embargo argumentan. que con la superación de la crisis constitucional, la reinstalación del Congreso y la renovación democrática de los gobiernos locales, reaparece nuevamente la fuerza del nivel local, que deberá producir el relanzamiento de una auténtica descentralización.

Como contrapunto a los casos de Ecuador y Perú, Fabio Velásquez nos presenta el caso de Colombia, que puede denominarse como la experiencia paradigmática más importante de descentralización regional de fines de la década de los 80 y principios del 90. El autor desarrolla su análisis en un ambiente de cambios ocurridos en un período de 15 años, con importantes cortes como el de la Reforma Municipal en 1986. En Colombia el proceso de descentralización surge de una crisis social, político-institucional y de legitimidad del poder político, sumada a la condición estructural de base, de contar con un proceso de urbanización con un alto nivel de descentralización que ha favorecido al proceso de reforzamiento de los Gobiernos locales.

A continuación del caso de Colombia, se desarrolla el artículo de Rafael de la Cruz sobre el caso de Venezuela. A primera vista parece diferente al anterior, sin embargo la propuesta de descentralización aparece nuevamente como instrumento de rescate del sistema democrático-político ante la crisis institucional que vive el país. Se forma la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (1985) y la primera elección de gobernadores y alcaldes (1989) que abren una brecha importante para seguir adelante con una nueva distribución de responsabilidades entre los niveles del Estado. En base al concepto principal de la subsidiaridad, define un simple pero importante objetivo de la descentralización: 'más funciones de administración, en manos de entes

más cercanos a la población, podrían ser mejor atendidos; mientras que menos funciones administrativas en el gobierno central le permitiría ocuparse de las decisiones de carácter estratégico'.

En una óptica parecida, pero partiendo de un contexto histórico diferente, el Gobierno del Presidente Aylwin planteó como base de su gobierno una propuesta de descentralización que opere como instrumento principal para reconstruir la democracia, introducir modernas formas de gestión pública, y desarrollar y expandir las fuerzas económicas regionales de Chile. El trabajo es presentado por Luis Guzmán y Sergio Galilea.

Finalizando esta sección de estudios de caso nacionales, presentamos el trabajo de Silvio Caccia Bava sobre la experiencia de Brasil. En este caso también la descentralización parte de una crisis de legitimidad del Gobierno Central y de la indignación de la sociedad sobre la corrupción, el uso del aparato estatal para fines particulares y el impeachment del Presidente Collor. Dándose cuenta que las elecciones libres y generales no garantizan la extensión de derechos sociales y políticos para todos, en este país también se considera la descentralización como un elemento importante para una reforma total del Estado. El trabajo se desarrolla en el marco de dos hechos: del reordenamiento jurídico-político e institucional, manifestado en la nueva Constitución de 1988 y el ambiente innovador de los gobiernos locales, que se abren a la participación popular y a una gestión administrativa moderna.

En una tercera sección incluimos un trabajo de Harald Fuhr, miembro del Banco Mundial y Profesor de la Universidad de Konstanz-Alemania, sobre el sistema federal de Alemania. No hace falta decir, que por su estructura federal altamente

decentralizada y con presupuestos locales en gran parte autofinanciados, el caso alemán puede ser de mucha utilidad como referencia para el diseño y refinamiento de las propuestas de descentralización en América Latina. Además permite conocer una solución constitucional, el federalismo alemán, que para los alemanes forma una importante garantía democrática como contrapeso al Gobierno Central.

Esperamos que este libro apoye el desarrollo de los procesos de descentralización, dado que el conocimiento de casos de referencia permite diseñar y realizar las propuestas sin caer en errores que han caracterizado algunos casos en América Latina y de alguna forma y parcialmente han desacreditado un concepto que por encontrar su base principal en una democratización amplia trae muchos beneficios a la misma comunidad.

Por último, se debe resaltar y agradecer a la Sra. Brigitte Mc-Bain-Haas, quien ha plasmado su dedicación y tiempo libre en la diagramación de este tercer libro de la serie "Gestión Urbana", publicado por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Gestión Urbana.

¹ "Encuesta y Análisis sobre la Descentralización Administrativa, República de Bolivia, Ministerio de Planeamiento y Coordinación, Proyecto GTZ-PROADE, ILDIS, 1993 y 1994

² LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR, 20 de Abril, 1994, Cuadernillos Municipales No.1

³ Sin embargo, hay elementos alentadores que podrían dar lugar al inicio de un proceso de descentralización, como es el caso del "Programa de 100 Ciudades" que permite reorientar la inversión estatal como elemento de una política social.

⁴ Se incorporan a las competencias tradicionales, por ejemplo, las de la policía, recursos naturales, desarrollo rural, crédito, producción, emergencia y prevención en catástrofes, educación y salud.

⁵ Descentralización y Democracia, Gobiernos Locales en América Latina, Colección Estudios Urbanos, CLACSO, SUR, Santiago 1989

⁶ *ibid.*, p.8

⁷ Rafael de la Cruz (Coordinador), Descentralización, Gobernabilidad, Democracia. COPRE, PNUD, Caracas 1992
William Dillinger, Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery, UMP-Publications # 16
D.Rondinelli. Decentralizing Urban Development Programs: A framework for Analyzing Policy Options, USAID Office of Housing, Washington 1990
⁸ compare también: Marco Antonio Guzmán, Biculturalismo y Pobreza en el Ecuador, Quito 1994

*

DESCENTRALIZACION Y GOBIERNOS LOCALES EN AMERICA LATINA

Alex Rosenfeld

Sociólogo / Investigador (SUR-PROFESIONALES) - Chile

PROLOGO

El contenido del trabajo que presento a continuación se divide en tres partes. La primera pretende dar cuenta de los fundamentos y enfoques teóricos que se encuentran a la base de los procesos de descentralización en América Latina. La segunda parte, presenta las características de la estructura político-administrativa local en los países analizados, así como un estado de situación de los avances logrados respecto a las atribuciones, funciones y recursos; principales aspectos que determinan la autonomía de estos Gobiernos locales. La tercera y última parte, es una reflexión general sobre los principales factores que determinan los procesos de descentralización del Estado en nuestros países.

Para la elaboración de éste trabajo se contó con los estudios incluidos en esta publicación de expertos latinoamericanos sobre los procesos de descentralización en Brasil, Colombia, Ecuador, y Chile, a saber, los Srs. Silvio Caccia Bava, Presidente de POLIS en Sao Paulo, Fabio Velasquez, Director de FORO en Cali y profesor de la Universidad del Valle, Raúl Gangotena, investigador y profesor de la Universidad San Francisco de Quito, y Sergio Galilea, Subsecretario

de Vivienda y Urbanismo, en Santiago. Además, debo agradecer los valiosos aportes de Rafael De la Cruz, profesor e investigador de IESA, en Caracas, Venezuela, quién apoyó con sus comentarios y reunió una cantidad de información y documentación sobre el proceso de descentralización en dicho país. Por último, mi gratitud a Maria Eliana Arntz, porque no sólo colaboró eficazmente en la revisión de la documentación sino que también realizó interesantes comentarios al borrador del trabajo.

1. INTRODUCCION

La descentralización del Estado es una de las reformas políticas más recurrentes que los Gobiernos se han propuesto implementar en varios países latinoamericanos en las dos últimas décadas. Una breve revisión de lo ocurrido en la región respecto a ésta problemática en dicho periodo, nos muestra que la mayoría de los países han iniciado procesos de descentralización, han promulgando nuevas leyes, o producido cambios importantes a la legislación previamente existente sobre Gobiernos Regionales y Locales.

Estos cambios, además, en la mayoría de los casos ha significado modificar la Constitución Política, signo y símbolo que refleja voluntades y consensos nacionales importantes en torno a llevar adelante procesos de reforma del Estado.

Las reformas propuestas en el marco de la descentralización, han considerado varios aspectos que abarcan los distintos niveles de la estructura del Estado. En general, podemos identificar entre los aspectos más significativos:

1. La reforma política, que ha consistido, por una parte, en nuevos gobiernos y autoridades regionales o comunales, y por otra, en nuevos sistemas de representación política y de participación de la sociedad civil.
2. Reformas en la esfera político-administrativa, que ha consistido en dotar a los Municipios, y en algunos países, a las Regiones, de mayores atribuciones, funciones y competencias, especialmente en lo que se refiere a la planificación de la inversión pública y el desarrollo social, así como en la provisión y administración de servicios.
3. Una reforma presupuestaria que, a través del incremento de recursos propios o de nuevas transferencias desde el Gobierno central, han estructurado un nuevo esquema de financiamiento para las regiones y municipios, que significa un sustancial aumento de recursos para desempeñar sus funciones.

Estas reformas se han implementado con distintos niveles de profundidad e intensidad, según el país que se analice; también han tenido diferentes

impactos en los Gobiernos locales, en la institucionalidad regional o municipal, en la provisión de servicios, en la participación de la comunidad y lo que es más importante, en nuevas relaciones que se establecen a partir de estas reformas entre la sociedad civil y el Estado.

1.1 Fundamentos de la Reforma

Las interpretaciones que existen sobre los diferentes factores que se encuentran en el origen de las reformas descentralistas, han proporcionado interesantes elementos de análisis para dar cuenta de los propósitos y orientaciones políticas de estos procesos. (1) Sin embargo, parece difícil que los procesos de descentralización puedan ser suficiente respuesta para dar solución a todos y cada uno de los problemas que se pueden revelar sobre el Estado, y la relación de éste con la sociedad civil.

Un primer enfoque que sustenta las propuestas de cambio en éste ámbito, se puede encontrar en la crisis económica y política que afecta nuestras sociedades, que son dos formas como se expresa un sólo problema: la crisis y deslegitimación del Estado en latinoamérica. Las élites políticas, conscientes de la inestabilidad y fragilidad de estas sociedades y de las posibilidades de disminución o desaparición de las hegemonías existentes, promueven la descentralización como una estrategia de relegitimación del Estado, de manera de garantizar una gobernabilidad de la sociedad, eso sí, asumiendo la necesidad de ampliar los espacios de representación y socialización del poder.

En segundo lugar, hay quienes interpretan los

procesos de descentralización como una estrategia para descargar al Estado central de sus responsabilidades y reducir al máximo su tamaño y su capacidad coercitiva sobre el capital. La descentralización sería la solución del problema de la burocratización y la ineficiencia de las instituciones centralizadas, y garantizaría mejores condiciones para la libre movilidad de los recursos entre las regiones de un país. La idea de descentralización aparece asociada en este enfoque a la privatización y despolitización de las relaciones de los ciudadanos y el Estado.

Este enfoque se basa en experiencias anteriores poco afortunadas, que han llevado al colapso las políticas públicas y producido grandes déficits de los servicios sociales en muchos países, principalmente en las áreas urbanas. Por contraste, se busca hacer un uso más eficiente del gasto público, asignándolo a los niveles de gobierno cuyos límites territoriales incorporen las características de los beneficiarios afectados, de manera que no sólo se pueda identificar la demanda y focalizar el gasto, sino también el tipo y la cantidad de servicios que se debe proveer a la población.

Un tercera perspectiva visualiza a la descentralización como una respuesta política a las tensiones y conflictos sociales producidos por la crisis económica y por la incapacidad del Estado para dar satisfacción a las demandas de la sociedad, debido a la excesiva centralización y a la ausencia de canales de participación política y ciudadana. Por tanto, no se trata de eliminar los mecanismos reguladores propios del Estado sino de ajustarlos en un sentido que permitan una inserción más directa de los ciudadanos en la toma

de decisiones públicas.

Se trata de la búsqueda de una institucionalidad que permita una mayor participación de la ciudadanía, de manera que ello redunde en facilitar la relación y la solución a los problemas de la población en los lugares cercanos donde éstos se producen. Desde éste punto de vista, la descentralización sería un instrumentos de la democratización del Estado, y constituiría uno de los factores indispensables de la modernización del mismo.

En cuarto lugar, desde el punto de vista estrictamente económico, se pueden encontrar un conjunto de fundamentos que también justifican la descentralización. Algunos de estos argumentos dicen relación a la provisión de servicios por parte de gobiernos locales, lo que permite ajustar la producción de éstos a las necesidades y preferencias de la comunidad, a la vez que permite introducir mediante la participación privada elementos de competencias y mercado en la gestión pública, estimulando la eficiencia en la asignación de recursos.

Al respecto también se menciona que la acción de organismos locales con autoridad fiscal (poder de recaudar recursos), permite aumentar la movilidad de los recursos públicos al mejorar la capacidad para gravar las actividades de mayor desarrollo, incentivar el cumplimiento tributario e implementar sistemas de cobro por el uso de los servicios públicos en los territorios subnacionales.

Desde un punto de vista más general, estos enfoques de la descentralización conllevan además, una modificación del rol del Estado y una

redefinición de las responsabilidades funcionales entre los diferentes niveles de la estructura político-administrativa, incluyendo un redimensionamiento del sector público. De acuerdo a esta perspectiva, las políticas públicas deben preocuparse de proporcionar un marco económico estable, definir políticas de regulación de la acción de los privados, a la vez que, implementar políticas de redistribución de ingresos en beneficio de los sectores más pobres. En este último aspecto, los municipios pasarían a tener un rol fundamental.

Los gobiernos locales cumplen también un papel importante, en la medida que se preocupan de la administración de funciones y recursos, que asigna el gobierno central para proveer servicios básicos que no pueden proporcionar los privados. En el mismo sentido, y considerando que estas políticas abren un gran espacio para el desarrollo del capital, tampoco existe una incongruencia entre el movimiento descentralizador y la transnacionalización de la economía a nivel de las regiones.

1.2 Enfoques teóricos

Los diferentes enfoques existentes sobre la descentralización pueden resumirse, en dos orientaciones teóricas principales. La primera, de tipo funcional, ~~entiende por descentralización la devolución de algún grado de poder de decisión~~ (funciones y rentas) a los gobiernos locales y a las organizaciones comunales. Según el grado de poder que retiene el Estado en la toma de decisiones, se puede hablar de: ~~delegación~~, desconcentración, o en definitiva, devolución. (2)

Este enfoque tiene la virtud de facilitar enormemente el análisis de la descentralización, porque permite dar cuenta de manera precisa, en que medida se ha producido efectivamente transferencia de autonomía política, de competencias y recursos desde el Gobierno central a los distintos niveles de Gobiernos Locales.

Supone que los logros de metas de política económica y los cambios requeridos en el rol del sector público, son los criterios bajo los cuales se debería evaluar a posteriori la descentralización. Un supuesto importante para entender esta perspectiva, es considerar al Estado como una instancia autónoma de las preferencias o intervenciones de los distintos grupos que componen una sociedad.

Para otros autores, (3) muy influenciados por la experiencia chilena, este enfoque puede relacionarse perfectamente con procesos de privatización y de maximización de la soberanía del consumidor individual.

La inserción de mecanismos de mercado en el financiamiento y gestión de los servicios; por ejemplo, respecto a la educación, postula la necesidad de introducir posibilidades de elección en el sistema escolar. El argumento a favor sostiene, que se obtendrán mayores beneficios si se otorga a las familias el derecho de elegir el tipo de educación para sus hijos que más les satisfaga. En estos casos, el Estado asume sólo las funciones de financiamiento y regulación del sistema educativo.

Desde este enfoque, se entiende, además, la descentralización como un proceso que debe incluir un factor adicional ineludible: la necesidad

de elevar la capacidad de absorción de funciones públicas de los gobiernos locales, sin lo cual la autonomía permanece como una ficción constitucional y legal. (4) La experiencia demuestra que muchos programas de descentralización fracasan por la ausencia de capacidad gerencial y técnica a nivel local.

Una segunda postura teórica respecto a la descentralización, de carácter más crítico, establece que este proceso es un instrumento utilizado por ciertos grupos para asegurar una mayor representación de sus intereses. Esta corriente, también de mucha influencia en latinoamérica, tiene su origen en los aportes de la transición política española, y esta orientada a establecer un nuevo balance de poder entre el Estado y la sociedad civil.

Desde esta perspectiva, la descentralización es un proceso que reconoce "la existencia de sujeto --una sociedad o colectividad de base territorial-- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad sociocultural y político-administrativa, y por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos y materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente". (5) De acuerdo a lo mencionado antes, esto supone considerar que las políticas de descentralización son impulsadas por algunos grupos de poder y resistidas por otros, en función de lo que suceda con sus intereses.

Para el primer enfoque teórico la descentralización también puede entenderse como un proceso, que toma diversas formas a lo largo de un continuo de

situaciones y niveles, como los que se mencionó antes (delegación, desconcentración, devolución). Para el segundo enfoque, la transferencia de competencias a instituciones estatales y no gubernamentales, que suelen denominarse desconcentración y privatización, respectivamente, y que por lo tanto no contempla la constitución y/o tuición de estas competencias por parte de Gobiernos locales de carácter territorial, no es una verdadera descentralización. En resumen, la también denominada descentralización funcional, muchas veces no considera un aspecto central que define el concepto, la transferencia de competencias y funciones a Gobiernos subnacionales.

2. CARACTERISTICAS DE LOS MUNICIPIOS EN AMERICA LATINA

2.1 Estructural del Estado Descentralizado

Resulta evidente que la estructura del Estado descentralizado se ha vuelto más compleja y de mayor extensión durante la última década en América Latina. Al respecto, podemos determinar que existe una tendencia a incrementar la importancia de entidades regionales y municipales en nuestros países, en desmedro de otras estructuras administrativas del Estado, como Parroquias, Distritos o Provincias.

En consonancia con esta tendencia, algunos países unitarios han implementado nuevos niveles de descentralización --conformación del nivel

regional en Perú y Chile, e inicios de una discusión sobre el tema en Ecuador-- con el objeto de fortalecer el desarrollo nacional, mejorar la asignación de recursos, y permitir un crecimiento equilibrado y más equitativo en zonas de iguales características geográficas y económicas.

A nivel municipal, en los últimos años podemos constatar un crecimiento significativo del número de jurisdicciones locales. Al mismo tiempo se ha iniciado una discusión sobre la necesidad de flexibilizar la normativa legal municipal. El objetivo es lograr distintos tipos de estructuras municipales, para que éstas sean más coherentes con las características económicas, geográficas y la dimensión de las respectivas jurisdicciones.

La concepción de un municipio más flexible ha tomado cuerpo en Venezuela y Colombia. En Venezuela se ha legislado para que los Consejos puedan conformar "parroquias", entidad territorial administrativa menor, colaboradora del municipio, constituida con participación de la comunidad organizada en zonas urbanas o rurales; y en Colombia, además de la conformación de las Juntas Administradoras Locales, como subdivisión del territorio local, se permite conformar al mismo nivel que un municipio, los distritos especiales y las entidades territoriales indígenas; estas últimas en zonas conformadas por minorías étnicas.

En cuanto a tamaño, existe entre los países estudiados la mayor diversidad de estructuras regionales y municipales. Por ejemplo, entre los Estados federados, Venezuela tiene un número mayor de Estados (23) que Brasil (12); pero este último país tiene alrededor de 6.200 municipios y Venezuela sólo 287. Entre los Estados unitarios,

Colombia tiene el mayor número de Regiones (33) y Perú sólo 12. En cambio, este país tiene la mayor cantidad de Gobiernos locales (1.784) y Ecuador el número más reducido (192). Colombia se asemeja al primero de los países nombrados, con 1.036 municipios y Chile tiene un número más aproximado a Ecuador (343).

La estructura y organización política de los países analizados se puede observar en el Cuadro N° 1. Para facilitar su comprensión hemos procedido a separar aquellos Estados federados, de aquellos de carácter unitario. Como se puede advertir, a nivel regional y local los periodos de Gobierno son muy similares; fluctúan entre tres y cuatro años. En cambio, a nivel del Ejecutivo presentan mayor diferencia; los periodos tienen una duración entre cuatro a seis años.

En el Cuadro N° 2 se presentan los principales cuerpos jurídicos vigentes, que conforman las bases legales del régimen político-administrativo descentralizado. Un análisis más preciso en cada uno de los países estudiados, nos señala que la mayor parte de estos cuerpos legales son relativamente recientes, o en su efecto, han soportado modificaciones sustanciales durante los últimos cinco o seis años. Esto es un muy buen indicador de las dinámicas que han adquirido los procesos de descentralización en Latinoamérica.

a) BRASIL

La Federación o Estado de Brasil está formada por la Unión indisoluble de los Estados y Municipios, más el Distrito Federal. El sistema de gobierno de la Unión es el presidencialismo. El poder ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República, y el

mandato es de cinco años sin reelección.

Los Estados Federados están organizados a través de Constituciones propias, siendo las actuales instituidas como consecuencia del proceso de Asamblea Nacional Constituyente que elaboró la Carta brasileña de 1988. Importantes funciones, servicios y recursos del Gobierno central y de los Estados se administran a nivel local (municipal), lo cual otorga a estas corporaciones una importancia sustantiva para la vida cotidiana de los brasileños.

El municipio tiene capacidad de gobierno ejercido por el ejecutivo y legislativo. El poder ejecutivo es el Alcalde, el cual es elegido por votación directa, con mandato de cuatro años. Existe una Ley Orgánica que otorga atribuciones para desempeñar las funciones políticas, jurídicas y administrativas con autonomía. El poder legislativo local tiene como organismo a la Cámara Municipal, compuesta por consejales electos directamente por el sistema proporcional, con mandato de cuatro años.

Como consecuencia del reordenamiento jurídico-político en Brasil (Constitución de 1988), se produce un traspaso de la responsabilidad en la gestión de servicios --y recursos-- centralizados hacia los Gobiernos municipales. Este es el marco en el cual se han desenvuelto las gestiones municipales democráticas durante la década de los 80, demostrando las posibilidades de innovación de los Gobiernos locales cuando éstos se han abierto a la participación de la comunidad.

b) VENEZUELA

Las reformas implementadas en los últimos años en Venezuela han modificado sustancialmente el sistema político local. Los cambios han incluido las elecciones directas a nivel de los Estados y Municipios de las autoridades unipersonales (Gobernadores y Alcaldes), y también de las instancias colectivas de representación política. Ello es particularmente importante a nivel municipal, ya que de acuerdo a la nueva Ley Orgánica (LORM de 1989), por primera vez en éste siglo se eligieron Alcaldes y por ende, se separó el poder ejecutivo del legislativo a nivel local. (6)

Jurídicamente, prevalece la legislación Nacional y de los Estados por sobre la legislación municipal. Sin embargo, la Constitución consagra la autonomía municipal en lo político, así como respecto a sus competencias y aspectos financieros; además, se consagra el principio de diversidad de regímenes municipales, según población, desarrollo económico, y localización geográfica.

El objetivo principal de esta reforma fue profundizar la democracia, modificando el sistema de representación política, de manera que las autoridades regionales y locales queden ahora sometidos al control electoral y las presiones cotidianas de las comunidades que difícilmente encuentran interlocutores a nivel del Gobierno Central. La transferencia de competencias administrativas y financieras, en cambio, han quedado en gran parte pendientes, y se pueden considerar como el principal desafío futuro del proceso de descentralización venezolano.

c) COLOMBIA

La Constitución promulgada en Julio de 1991 modificó sustancialmente la estructura del Estado colombiano. En lo fundamental rompió con la "centralización política y descentralización administrativa" que inspiró la Carta Política de 1886. La nueva Constitución definió (Título XI) cuatro niveles de gobierno --departamento, municipios, distritos y territorios indígenas-- y la posibilidad de constituir también, regiones y provincias.

Estos seis niveles gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, lo cual les da derecho para gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como participar de las rentas nacionales. Además de las funciones propias, los Gobernadores Departamentales mantienen las funciones de gobierno interior y policía, para lo cual establecen dependencia de la estructura ministerial respectiva del Gobierno central. La Constitución de 1991 determinó además, la elección democrática de los Gobernadores y asignó a éstos nuevos poderes de coordinación territorial y sectorial, que incluye actividades de apoyo y complementareidad con los municipios.

Los Distritos son municipios con status especial --similares a los territorios indígenas--, lo cual les permite participar al mismo nivel que los Departamentos, en las transferencias de recursos que destina la Nación a las instituciones descentralizadas del Estado. Hay dos tipos de distritos: el distrito capital (Santafé de Bogotá) y

los distritos especiales, a saber: el distrito turístico y cultural de Cartagena de Indias (creado en 1987), y el distrito turístico, cultural e histórico de Santa Marta (1988).

La reforma también permitió la elección democrática de Alcaldes. Aún cuando ésta es anterior a la elección de los Gobernadores, es relativamente reciente en Colombia (1988). En resumen, en muy poco tiempo el proceso de descentralización del país, ha logrado que los Gobiernos locales desarrollen su autonomía política al mismo tiempo que han incrementado significativamente la participación democrática. Además, la estrategia de descentralización en Colombia abarca un gran consenso político y un amplio proceso de traspaso de atribuciones, funciones y recursos al ámbito municipal; el cual todavía esta en pleno desarrollo.

d) ECUADOR

Según la Constitución, el Estado Ecuatoriano es unitario y se constituye a nivel nacional por un Presidente de la República, que se elige de manera directa cada cuatro años. Además, la estructura político-administrativa del Estado esta conformada por Provincias, Cantones y Parroquias; los cuales constituyen gobiernos locales eligiendo en forma autónoma sus autoridades unipersonales y colectivas.

El denominado Régimen Seccional Autónomo está integrado por Consejos Provinciales; presididos por un Prefecto y formado por Consejeros democráticamente elegidos. Además, cada Cantón constituye el territorio de un Municipio, con un Consejo presidido por el Alcalde en las capitales de

provincias y cabeceras cantonales de más de 50.000 habitantes. En los demás cantones hay un Presidente de Consejo. Estos dignatarios son elegidos por votación popular y directa, de sus circunscripciones territoriales, por un período de cuatro años.

Paralelamente, existe un régimen seccional dependiente de la función ejecutiva, la cual designa un Gobernador por Provincia; un Jefe Político por Cantón; y un Teniente Político por Parroquia.

Desde hace varios años existen Organismos Regionales de Desarrollo, sin que por ello se hayan conformado regiones territorialmente delimitadas. Tampoco ha existido durante los últimos años en Ecuador una discusión sustantiva sobre la descentralización, aún cuando en el marco de la problemática de la modernización del Estado, se ha iniciado una reflexión sobre la necesidad de fortalecimiento y traspaso de funciones a la administración Municipal, en desmedro de otras instancias descentralizadas de Gobierno.

e) CHILE

El país se rige por un sistema presidencial, dónde la Presidencia de la nación es elegida por un período de seis años. Chile, a pesar de su tradición centralista, en la última década ha sido ciertamente pionero en procesos de descentralización y traspaso de competencias y recursos a otros niveles de la estructura jurídico-política del Estado.

A nivel regional el país se ha dividido en trece Regiones, las cuales adquieren mayor importancia a partir de la reforma Constitucional del año 1991, que conforma Gobiernos Regionales con

personalidad jurídica y recursos propios. El Gobierno de la Región, se constituye por los respectivos Intendentes y Consejos Regionales. Estos últimos son elegidos de manera indirecta por los Consejales municipales, por un período de cuatro años.

Cabe destacar que el Intendente, designado por el Presidente de la República, adquiere un doble rol: el de gobierno, como representante del Presidente en la región y el de administración, como ejecutivo del Gobierno Regional.

La reforma Constitucional que se alude permitió también democratizar el sistema político local, y definir que las corporaciones municipales son autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio; constituidas por el Alcalde y el Consejo. Los Consejos Municipales tienen funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras y sus miembros son elegidos por votación popular. Los Alcaldes son elegidos de manera indirecta, por los Consejales, por un período de cuatro años.

En todos los países estudiados se eligen las autoridades unipersonales y colectivas de manera directa, y sólo en Chile se realizan elecciones indirectas de Alcaldes. Esta forma de elección ha sido muy criticada, porque al haber un Alcalde nominado por los Consejales, en definitiva son los partidos políticos los que deciden sobre la autoridad unipersonal en los municipios. Además, la ciudadanía siente disminuido su poder de decisión democrática y por lo tanto, su capacidad de realizar un control y evaluar la gestión municipal.

No cabe duda que el proceso de reformas

implementado en Chile, no sólo señala avances significativos en la descentralización del Estado, sino que la evaluación del proceso revela también insuficiencias importantes en la estructura del sistema político local; entre estas, podemos destacar la elección indirecta de Alcaldes y Consejeros Regionales.

f) PERU

A nivel nacional, la forma de Gobierno es el sistema presidencial, con un Parlamento constituido por dos cámaras. El Presidente es elegido por un período de cinco años, y al igual que en Chile no es posible una reelección en forma inmediata.

El desarrollo descentralizado del Estado está definido en la Constitución de 1979, la cual señala como objetivo la "descentralización de los gobiernos locales y regionales". La Constitución establece los principios de la descentralización y ordena implementar una regionalización del país.

A nivel regional, el territorio estatal se dividió en 1990 en 11 jurisdicciones regionales, y se excluyó la Capital (Lima) y el Departamento Constitucional del Callao en la estructura regional. La Asamblea Regional es el más alto órgano regional establecido por la Constitución. Se compone de tres elementos, cuyo origen resulta muy diferente ya que algunos son elegidos directamente y otros son representantes de instituciones u organizaciones, a saber: i) 40% de miembros elegidos directamente; ii) 30% de Alcaldes Provinciales y; iii) 30% de representantes de grupos de base.

Después de asumir el actual Gobierno del Presidente Fujimori, la Ley de Bases de la Regionalización y las autoridades en ejercicio fueron suspendidos.

A nivel de la comuna, se constituyen los municipios dotados de autonomía constitucional. Existen dos tipos de municipios, los distritales, que son las jurisdicciones territoriales menores, y los municipios provinciales, de los cuales dependen parcialmente los primeros.

La Constitución Política (1979), ha reconocido a las municipalidades provinciales y distritales como partes de su régimen descentralizado (Art. 79). En mérito a ello, las municipalidades son conceptuadas y reconocidas como instituciones de gobierno local o comunal de sus respectivas jurisdicciones y no meras administraciones de servicios públicos urbanos y locales, como se venía aceptando desde antaño.

Las municipalidades tanto provinciales como distritales cuentan con una estructura orgánica definida: a) El Consejo: es el órgano colegiado presidido por el Alcalde e integrado por los Regidores, encargado de la función de deliberación, legislación y fiscalización; y b) La Alcaldía: es el órgano de dirección y gestión de la Municipalidad. Tiene amplias facultades ejecutivas y es responsable de la administración de los recursos de la municipalidad.

Según la ley, las autoridades municipales tienen origen en el sufragio directo. Este acto se celebra cada tres años y se elige a los alcaldes y regidores mediante listas, ya sea por partidos o alianzas electorales, o por listas independientes.

Actualmente, el proceso de descentralización se encuentra estancado a nivel regional, y respecto a la situación de los Municipios, las tendencias que señala el actual Gobierno son, por una parte, centralizar gran parte de las competencias y recursos que tienen relación con las grandes obras urbanas, y por otra, reorientar los recursos descentralizados a los Municipios distritales en desmedro de las Municipalidades provinciales.

En efecto, el Gobierno acordó recientemente modificar la distribución (Decreto Legislativo 776 del 01/01/94) del Impuesto a la Circulación de Vehículos y el Impuesto de Promoción Municipal a beneficio de los distritos. En torno a este aspecto se ha suscitado una fuerte discusión entre los distintos actores políticos del país preocupados del tema municipal, porque esta decisión que aparentemente significa un incremento del proceso descentralizador se acompaña con otras medidas claramente centralizadoras de las decisiones políticas, administrativas y de recursos.

2.2 Atribuciones y funciones locales

Las competencias municipales se han acrecentado sustancialmente en los últimos años, producto en gran parte, de los procesos de descentralización y traspaso de atribuciones y funciones a los Municipios por parte del Gobierno central, como también como efecto de las complejidades, demandas y problemas que aquejan a los habitantes de las diferentes jurisdicciones territoriales, principalmente en las grandes ciudades.

El Cuadro N° 3 nos permite conocer una muestra

representativa de las competencias que hoy día son de responsabilidad municipal en los diferentes países analizados. Como puede observarse, existen varias tareas tradicionales (aseo, regulación de la construcción urbana, transporte y tránsito público, administración de la educación, cultura y deportes. construcción y mantenimiento de vías) que se repiten entre las principales funciones que tienen los municipios en los diferentes países. En cambio, otras funciones (policía, recursos naturales, desarrollo rural, institución de crédito, distribución de gas y electricidad) son competencias que no se han extendido a todos los municipios en estudio, y más bien permite señalar la particularidad de un país específico.

a) BRASIL

La división de responsabilidades y obligaciones fue establecida con base a las competencias constitucionales (privativas, concurrentes, reservada o residual y suplementaria) atribuidas a la Unión, Estados o Municipios. El principio que dirige la repartición de las competencias es que la Unión cumple funciones y materias de predominante interés nacional, y los Estados realizan las funciones propiamente regionales: instituir regiones metropolitanas, creación de municipios, operar transporte público, explotar empresas de gas, recaudar tributos, y poder judicial estatal. (7)

Por su parte a los municipios les corresponde promover y administrar servicios de interés local, incluido también el transporte público; y legislar sobre los distintos asuntos de competencia local, como asimismo suplir la legislación cuando esta no existe a nivel de la Unión o del Estado. La

particularidad que tienen las competencias de los distintos niveles de la estructura político-administrativa en Brasil, es que existen muchas materias comunes o concurrentes, de manera que dichas funciones o tareas son efectuadas por distintos niveles político-administrativos del Estado.

En efecto, los municipios comparten similares funciones con los Estados federales. Esta situación podría dar origen a dos tipos de incentivos perversos: i) oscurece la responsabilidad municipal ante los electores del territorio correspondiente; y ii) se establecen relaciones poco transparentes entre los políticos locales y los del Gobierno central, que tienden a privilegiar los acuerdos e inversiones en función de sus intereses o de la burocracia por sobre la demanda real de los ciudadanos.

Es evidente además, que este marco jurídico que regula las competencias y condiciona las relaciones entre los distintos niveles de la estructura político-administrativa en Brasil, en la práctica disminuye la autonomía municipal. En todo caso, y justamente por la ambigüedad existente respecto a las competencias municipales, en éste país se puede encontrar la mayor diversidad de funciones en manos municipales.

b) VENEZUELA

La división de competencias que existe tras la elaboración de la Ley de Descentralización (LOD) de 1989, consideró tres aspectos: (8)

i) un criterio general que prevaleció, fue asignar al gobierno central todas aquellas competencias de

carácter global, así como decisiones de políticas que afecten al conjunto de la Nación, al tiempo que los Estados deberían ocuparse, especialmente de lo referente a la gestión administrativa presupuestaria, de personal, funcional, organizativa y de atención de público. En este orden de cosas, la ley prevé también algunas competencias exclusivas para los Estados: puertos; aeropuertos; vías de comunicación terrestres, ciertas minas, entre otras.

ii) el segundo eje de la proposición es el carácter progresivo de las transferencias de competencias a los Municipios. Un Estado debe solicitar el traspaso total o parcial de las competencias concurrentes. El resto las sigue administrando el poder central hasta que exista a nivel local capacidad técnica y administrativa para absorberlas.

iii) un sistema de coordinación a nivel del Estado, que permite al gobernador ejercer su rol constitucional como agente del ejecutivo nacional, para armonizar las políticas centrales, estatales y municipales.

Sin embargo la ejecución de las disposiciones legales respectivas, han significado problemas no menores al proceso de descentralización. En primer lugar porque la redacción de las competencias recurrentes resultó demasiado genérica, y no explicitó con exactitud que elementos de esas competencias serán atribuciones de los Estados. Por otro lado, el mecanismo para la transferencia de funciones, los llamados Convenios entre los ejecutivos central y regional, son tan poco estructurados que deja en manos de la negociación política la definición de los alcances de las

transferencias.

En definitiva, la posible superposición de competencias y funciones ha tratado de superarse con un Reglamento que armoniza las relaciones y las transferencias de funciones entre el Gobierno central y los Estados, y permita también a estos últimos determinar las competencias que deben asumir los Municipios. No está claro que estas medidas sean lo más idóneo, y más bien se piensa que estas insuficiencias deberían ser discutidas más adelante, cuando se realicen los debates para profundizar el proceso de descentralización iniciado con la actual reforma.

c) COLOMBIA

En agosto de 1993 se dictó la Ley 60, mediante la cual se establecen normas orgánicas sobre la distribución de competencias y recursos entre los distintos niveles de la estructura política del Estado, en un contexto donde los municipios incrementan sustancialmente las competencias, tareas y recursos de los cuales se responsabilizan.

Las competencias a nivel nacional están relacionadas con la formulación de políticas, programación y coordinación de actividades; prestación de servicios, manejo de fondos, asesoría y vigilancia de la gestión pública en las entidades territoriales.

Aunque a nivel regional existía una opinión bastante difundida por parte de algunos constituyentes sobre la conveniencia de suprimir los Departamentos, éstos salieron fortalecidos en la nueva Constitución. Actualmente se les atribuye la triple función de gerente de desarrollo regional,

instancia de intermediación entre el nivel nacional y local, y organismo de apoyo y complementariedad de los municipios.

Al Municipio le corresponden otras responsabilidades igualmente importantes: prestar los servicios públicos que determine la Ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio y promover la participación comunitaria, y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. Además, el Municipio debe asumir nuevas tareas de gestión en los sectores de la Salud, Educación, Vivienda, y Desarrollo Rural.

Resulta extemporáneo dar una opinión sobre el proceso de descentralización en Colombia, considerando que la puesta en práctica de estos cambios referentes a la administración municipal de los servicios traspasados es muy reciente. Pero es obvio que estamos en presencia del proceso de descentralización de mayor envergadura en América Latina.

d) ECUADOR

La Ley de Régimen Municipal vigente establece las funciones esenciales del Municipio --las cuales se señalan en el Cuadro--, y de manera complementaria y sólo en la medida que lo permitan sus recursos, el Municipio podrá cooperar con otros niveles de gobierno en el desarrollo y el mejoramiento de la cultura, la educación y la asistencia social.

Para el logro de sus fines, el Municipio cumplirá las funciones que le asigna esta Ley, preferentemente en forma directa, y por contrato

cuando ello fuera más conveniente. El Gobierno Nacional podrá suplir la gestión municipal en casos de comprobada paralización de ésta y podrá intervenir en la prestación de un servicio municipal si se demostrare su deficiencia. Además, el Gobierno central velará por la correcta y eficiente gestión municipal. El planeamiento físico y urbanístico del territorio del cantón será obligatorio para las municipalidades y comprenderá planes reguladores de desarrollo físico cantonal y de desarrollo urbano.

A raíz de los enormes problemas financieros, las municipalidades --exceptuando la de Quito-- han transferido al Gobierno Central durante las últimas décadas todas las funciones de educación y salud. Lo sucedido es comprensible pues, ante la reducción de ingresos, abdicaron de funciones que, según la ley, les corresponde desempeñar "en forma complementaria y solo en la medida que lo permitan sus recursos".

Pero existen otros sectores donde el proceso centralizador alcanza niveles importantes, como por ejemplo, en la transferencia de la dotación de Agua Potable y Alcantarillado al Gobierno Central. En este caso se trata de una competencia que encabeza la lista de funciones privativas asignadas por Ley; en definitiva, aquellas funciones que prácticamente dan la razón de ser a la institución municipal. En el futuro se espera que los municipios puedan fortalecer su capacidad de gestión y administración de servicios e inversiones, de manera que puedan iniciar un proceso inverso al ocurrido hasta ahora; es decir, que puedan absorber efectivamente las funciones que les corresponden.

e) CHILE

El proceso de descentralización chileno ha continuado profundizándose durante los años del Gobierno de transición a la democracia (1990-1993). Las funciones generales de los nuevos Gobiernos Regionales, por ejemplo, dicen relación con actividades de planificación y fomento productivo, acciones de tipo resolutivo en el ámbito de las inversiones públicas, acciones de tipo normativo, como asimismo, facultades para adoptar las medidas necesarias, para enfrentar las situaciones de emergencia o catástrofe y desarrollar las medidas de prevención y protección ante situaciones de desastre.

El Gobierno Regional tiene también funciones en el área del Desarrollo Social y Cultural, y en materias de Ordenamiento Territorial. Además, el Gobierno regional desarrollará acciones de apoyo técnico a las municipalidades cuando éstas lo soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo, así como acciones de coordinación con otros entes públicos.

Las principales funciones de las municipalidades están vinculadas a las áreas de planificación comunal, desarrollo económico-social y ordenamiento territorial. Sin embargo su desenvolvimiento cotidiano se acerca más a una entidad preocupada de administrar servicios básicos (educación y salud), servicios comunitarios, y a la asignación del "paquete" de subsidios con que el Estado se dirige en forma directa a las personas y familias más pobres en cada uno de los territorios subnacionales.

Durante los últimos años las competencias municipales se han acrecentado considerablemente, por efecto de los traspasos de servicios a administración municipal, como por las nuevas demandas que han surgido en el período de retorno a la democracia. La situación de los municipios se desenvuelve en éste aspecto, en un marco sumamente restrictivo en cuanto a cantidad y capacidad técnica del personal municipal adecuado para gestionar de manera eficiente esta gran cantidad de funciones y tareas.

f) PERU

El Plan Nacional de Regionalización (PNR) establece claramente que las tareas del Gobierno regional estan contenidas en la Ley de Bases de Regionalización: en su Art. 8 se identifican 145 actividades específicas, es decir, las 12 competencias básicas son consignadas en todas las formas posibles en que éstas se pueden manifestar.

Como institución recién creada, las funciones asignadas en la legislación a las regiones deben ser confrontadas desde un comienzo con la realidad, porque a primera vista se visualiza una lista de tareas sobredimensionada. Además, la expansión de las competencias se comporta inversamente proporcional a las posibilidades financieras de las regiones.

Al contrario, las competencias y funciones de los Municipios son más moderadas. Estas aparecen mucho más cercanas a la realidad y más realizable que en el caso de las regiones, pero con un marco financiero de escasa capacidad de generación de ingresos; que otorga pocas posibilidades a un desarrollo institucional autónomo.

Además, la situación de estancamiento del proceso de descentralización en el país, y las medidas contradictorias que ha tomado el actual Gobierno respecto a las relaciones, por una parte, entre el Gobierno central y los Municipios provinciales, y por otra, entre éstos y los Municipios distritales, establecen señales equívocas que dificultan establecer una orientación clara respecto a la continuidad del proceso de descentralización el el Perú.

2.3 Las Finanzas Municipales

Actualmente, como muestran los datos proporcionados por el Cuadro N° 4, los municipios dependen para su funcionamiento y administración de servicios, en gran medida de los recursos que se transfieren desde el Gobierno central. En general, esta situación se ha producido por circunstancias históricas; entre estas, la centralización de las decisiones y los recursos, tendencia dominante en nuestros países hasta hace muy poco, como asimismo los propios procesos de descentralización y traspasos de servicios que se están realizando en países de la región. La modificación de esta situación, es decir, el incremento de los recursos propiamente municipales en las finanzas de los Gobiernos locales, es uno de los mayores desafíos en la búsqueda de autonomía de la administración municipal en nuestros países.

De acuerdo al Cuadro, los ingresos tributarios propiamente municipales, en ninguno de los países llega al 50% del total de recursos administrados por los municipios, y en uno de ellos (Ecuador), alcanza sólo a un 23%. Los ingresos no tributarios y otras fuentes, entre las que se incluye las tasas y

el endeudamiento, componen el resto de las fuentes de recursos de los municipios. Lamentablemente, existe escasa información sobre los sistemas y situación de endeudamiento que soportan los municipios en los distintos países. Una de las excepciones es Ecuador, donde esta fuente de recursos es utilizada permanentemente como ingresos de inversión; de manera que en la década de los 80 alrededor de un 12% del presupuesto municipal total estuvo orientado a realizar pagos de la deuda.

En todo caso, un breve análisis de lo sucedido con los recursos que disponen los Municipios, nos permite señalar que en algunos países donde ha adquirido importancia los procesos de descentralización, éstos han crecido mucho más que el incremento del gasto fiscal anual, muy en consonancia con las mayores competencias que estas corporaciones han asumido en los últimos años (Ver Cuadro N° 5).

a) BRASIL

Es necesario señalar que en el año 1988, antes de la reforma constitucional, del total del presupuesto disponible a la Unión le correspondía el 63% del total de los ingresos fiscales, a los Estados el 26% y a los Municipios el 11%. Esta distribución se mantuvo inalterable entre los años 1985-1989. En 1989 con las modificaciones introducidas por la Constitución, la Unión pasó a tener el 60% del total de los ingresos fiscales, los Estados el 28% y los municipios el 12%. La Unión perdió el 3% del presupuesto de la cual el 2% fue transferido a los Estados y el 1% a los Municipios.

Paralelamente, ha existido un gran esfuerzo de los

propios municipios por incrementar los ingresos por recursos propios, de manera que entre 1988 y 1992 estos crecieron en un 97% a nivel nacional (de un 2.5% a un 5% del total de gastos municipales); siendo un poco mayor dicho incremento en las capitales que en los municipios más pequeños del interior.

Sin embargo, estos aumentos no han tenido un mayor impacto en las finanzas municipales, debido a la disminución de los aportes del Gobierno central por la crisis económica, y a un mayor gasto en servicios sociales, especialmente en educación y cultura, así como en vivienda y urbanismo.

Desde entonces se han desarrollado nuevas modificaciones presupuestarias entre las tres esferas de Gobierno, y se estima que en 1992 la distribución de los ingresos fiscales fueron de un 56% para la Unión, 28% para los Estados y 16% para los municipios.

b) VENEZUELA

En 1988, el situado constitucional --proporción del presupuesto de la Nación que es transferida a los Estados-- fue de un 15%. Por lo menos un 20% de estos recursos se distribuyen a los Municipios. Además, los Estados reciben un equivalente a otro 10% del presupuesto fiscal como producto de los impuestos coadministrados con la nación. La proporción de los ingresos mencionados que corresponde a los Municipios representa el 35% de su presupuesto total. La Ley Orgánica de Descentralización ha incrementado sustancialmente los recursos a las entidades locales.

En 1990 la reforma significó que del total del gasto público (30% del PNB), el Gobierno central fue responsable del 78%, en tanto que los Estados y Municipios contribuyeron con el 22%. De acuerdo al Cuadro Nº 5 la situación actual ha vuelto a cambiar debido al impulso político otorgado a la descentralización en Venezuela. En efecto, según los datos obtenidos los recursos destinados a las estructuras descentralizadas en el país, son ahora el doble que las existentes hace sólo cuatro años atrás.

c) COLOMBIA

Los datos que proporciona el Cuadro Nº 5 configura la situación existente hasta antes de las reformas impulsadas por la Constitución de 1991. En lo que se refiere a recursos, la Ley 60 de rentas locales (1993) modifica lo anterior haciendo referencia a dos aspectos de orden financiero municipal: el situado fiscal, y la participación en los ingresos corrientes de la Nación.

La transferencia correspondiente al situado fiscal se realiza a los Departamentos y Distritos especiales, pues son éstos los responsables de su administración. Sin perjuicio de ello, también se benefician los Municipios que administran estos servicios básicos. Para 1993 el situado fiscal representó el 22,1 % de los ingresos corrientes de la Nación. Del total del situado, el 21.4% fue destinado a gastos de salud y el resto a educación. Para los próximos años, y de acuerdo a lo pactado entre los actores políticos, el situado a beneficio local seguirá incrementándose, hasta alcanzar un 24.5% de los ingresos corrientes en 1996.

Del total que corresponda a cada Departamento, el

60% debe ser destinado a gastos en educación y el 20% como mínimo a gastos en salud. Cada nivel deberá aplicar al menos el 5% del situado para Salud en programas de prevención de la enfermedad y fomento de la salud. Los municipios tendrán derechos participar de un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, los cuales deben asignarse a los sectores sociales de acuerdo a la siguiente pauta: educación, 30%; salud, 20%; agua potable y saneamiento básico, 20%; recreación, cultura y deporte, 5%; y de libre inversión, 20%.

La participación de los municipios en el presupuesto general del país, destinado a inversión en sectores sociales, tendrá un valor equivalente al 15 % de los ingresos corrientes de la Nación en 1994, y se incrementará en un punto porcentual cada año hasta alcanzar el 22% en el año 2001. Esto podría significar que ese año alrededor del 40% del total de recursos fiscales se encuentren descentralizados a nivel Departamental y/o Municipal.

d) ECUADOR

La Ley de Desarrollo Seccional destina a las estructuras administrativas descentralizadas del Estado a través del FODESEC, un 10% de los ingresos corrientes del Presupuesto de la Nación: distribuidos 2% para las capitales de Provincia y 8% para los Consejos Provinciales y resto de Municipios. Estas proporciones se han mantenido más o menos estables durante los últimos años. Del total que corresponde a los Municipios, un 60% se asigna a estas corporaciones para gastos corrientes de operación y el 40% restante constituye el Fondo de Inversión Municipal, contraparte nacional del Programa de Desarrollo Municipal (PDM) del

Banco del Estado y Banco Mundial.

Este Programa tiene como objetivo incentivar el fortalecimiento institucional y la capacidad de ejecución propia de funciones; en especial, incentivar la recaudación de ingresos propios como complemento de recursos para inversiones solicitadas al PDM. A diferencia del caso Venezolano, no se establece criterios preferenciales que impulsen la captación de funciones específicas por parte de los Municipios. (9)

Los Consejos Provinciales poseen una extrema dependencia de las transferencias del Gobierno Central. Su autonomía es casi inexistente. En 1991, de sus ingresos totales, sólo el 10.1% fueron recursos propios. Además, casi la totalidad de los ingresos se destinan a gastos corrientes de personal y operación. Desde otro punto de vista, podemos señalar que los ingresos totales de estos Consejos alcanzan un magro 0.52% del PIB, es decir menos de la tercera parte de lo que representan los municipios.

La situación de los municipios tampoco es mucho más alentadora. El prolongado deterioro de la recaudación municipal de impuestos prediales --por desactualización de catastros luego de una década de inflación en que ésta ha oscilado entre el 20% y el 50%--, y la severa caída de las tasas de servicios en relación a sus costos, ha llevado a que el conjunto de municipios tengan gastos que superan en un 50.8% los ingresos que son capaces de recaudar.

En 1990, en todo el país había sólo una Municipalidad cuyos ingresos superaban los gastos corrientes: la de Quito. En los municipios

pequeños el problema es tan grave, que los gastos superan en 130% a los ingresos; en la medianas gastan casi el doble de lo que recaudan, y en Guayaquil el porcentaje de 52,9% es muy sintomático, si se toma en cuenta que sus inversiones sólo alcanzan el 18,4% de presupuesto municipal.

Considerando esta circunstancia, la situación financiera de los Municipios en Ecuador es un tema inconcluso, que se engloba en la discusión más general sobre el rol de estas corporaciones en la modernización y estructura descentralizada del Estado.

e) CHILE

La modificación más importante de las finanzas municipales en Chile, data de 1979 (Ley de Rentas), durante el Gobierno militar. Esta Ley conservó varias de las fuentes de recursos existentes con anterioridad, e implementó, a su vez, un conjunto de transformaciones sustanciales en lo que al financiamiento municipal chileno se refiere. Estos cambios se relacionan tanto con la magnitud --un crecimiento de 200% real en los recursos entre los años 1979 y 1983-- como a la estructura del financiamiento municipal; en particular, los bienes raíces y los permisos de circulación de vehículos pasaron a ser en su totalidad a beneficio municipal.

Esto permitió que los Municipios chilenos contaran con una cantidad de recursos para mejorar la gestión, la administración, así como la calificación del personal profesional. Paralelamente, a los municipios le fueron asignadas nuevas funciones, en especial, las

relativas a la planificación territorial, focalización de las políticas o subsidios sociales otorgados por el Gobierno central, y la administración de los servicios básicos de educación y salud.

Posteriormente, los recursos municipales se han seguido incrementando. Por ejemplo, entre los años 1985 y 1991, el aumento real de recursos ha sido de un 36.1%. Este incremento también se ha reflejado en la proporción de los ingresos municipales en relación al total de ingresos del sector público; tal como lo señala el Cuadro N° 5 hubo un crecimiento de un 5.8% a un 7.85% entre 1985 y 1991. (10) Estos indicadores no consideran los recursos traspasados desde el Gobierno central a los municipios, con objeto de administrar los servicios de educación y salud. También han aumentado en términos reales: los recursos para educación se han elevado en un 20.4%, y los de salud en un 32.7% entre los años 1989-1992.

El Gobierno de transición a la democracia, como parte de su política de descentralización y fortalecimiento de la autonomía municipal, también consideró mejorar la Ley de Rentas vigente. La propuesta de reforma, que fuera presentada para aprobación Parlamentaria en 1991, se encuentra todavía en discusión. Es una reforma parcial que busca mejorar la recaudación de recursos por parte del municipio. La magnitud de estos recursos --en caso de ser aprobada-- puede significar entre un 10% y un 15% de aumento de los ingresos municipales.

La mayor problemática respecto a las finanzas municipales en Chile, esta dado por los mayores gastos de administración que realiza el municipio

para mantener los servicios de educación y salud. En efecto, actualmente los recursos transferidos por el Gobierno central no alcanzan a cubrir el gasto total que demandan estos servicios, de manera que en 1990 los municipios gastaron en promedio un 9.6% del total de su presupuesto en la educación y salud municipalizada. Esta cantidad resulta muy importante, ya que es equivalente a lo destinado a inversión por parte del municipio.

f) PERU

Para explicar la situación financiera de los Gobiernos locales en el Perú, se debe diferenciar entre lo que se dispone en la Ley y la verdadera situación.

Las fuentes de ingresos que señala la Constitución, necesitan una ley de ejecución como condición de efectividad. Principalmente las regulaciones legales de la creación de impuestos regionales no han sido dictadas, de manera que se depende financieramente de las transferencias y por ello tanto, de las políticas discrecionales del Gobierno central.

El Plan Nacional de Regionalización no logró concretar ninguna reforma en relación a los ingresos regionales. La Ley de Bases de Regionalización, por ejemplo, repitió en lo esencial lo mencionado en la Constitución.

El Gobierno central en 1990 y 1991 logró cumplir de manera incompleta con la obligaciones financieras para con las Regiones; en realidad, las exigencias regionales al presupuesto nacional fueron recortadas drásticamente por el Congreso. Las transferencias de recursos programadas, han

sido realizadas sólo en un tercio de lo previsto, en una muestra de falta consciente a la ley.

Como resultado, las Regiones sólo pueden pagar los costos en personal, y no tienen capacidad de realizar inversiones. De esta manera, no se cumple la Ley que ordena otorgar a las regiones el 8% de los ingresos corrientes del Estado. El Gobierno central hace un sólo fondo con todos los ingresos y los distribuye según las prioridades: pago de sueldos, deuda externa, pacificación, programas sociales y lo que resta para las regiones. El Fondo de Compensación Regional, dispuesto en la ley, tampoco está funcionando.

Los municipios también tienen dependencia respecto del Gobierno central, pero disponen de algunos ingresos propios como los impuestos a los bienes raíces y al comercio, que le permiten cubrir sus necesidades mínimas. En todo caso, el total de ingresos municipales no sobrepasa el 5% de los ingresos públicos totales. En consecuencia, los municipios se ven obligados a formular presupuestos que destinan la mayor parte de gastos corrientes dejando muy poco para programas de inversión. (11) En tal sentido, la municipalidad no tiene capacidad de ser un agente importante del desarrollo local, salvo excepciones de las grandes ciudades del país.

No quisieramos terminar esta parte sin mencionar otro importante aspecto en relación a las finanzas municipales. En la mayor parte de los países latinoamericanos existen instrumentos y mecanismos financieros destinados a compensar las desigualdades que se producen en la recaudación de impuestos --y tasas-- entre las distintas jurisdicciones territoriales municipales.

Esta situación de inequidad es un fenómeno consustancial a la recaudación territorial de tributos, y al respecto se pueden destacar dos sistemas que los países utilizan para enfrentar este problema: el primero se basa en emplear mecanismos de solidaridad, considerando los recursos propiamente municipales, y el segundo, que es más común en nuestros países, contempla realizar compensaciones en forma directa a los municipios con los recursos del presupuesto de la Nación.

El primer sistema mencionado funciona en Chile, el denominado Fondo Común Municipal (FCM). Dicho fondo redistribuye el 50% de los ingresos de bienes raíces (impuesto territorial) y permisos de circulación de vehículos, utilizando indicadores territoriales y sociales que privilegian la asignación de los recursos a las comunas más pobres. El segundo sistema, es utilizado en Ecuador, en el cual el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) distribuye el 10% de los Ingresos Corrientes Netos (ICN) del presupuesto general de la Nación, conforme a criterios que favorecen a las Provincias más pobres, en detrimento de las más desarrolladas como Pichincha (Quito) y Guayas (Guayaquil).

Este problema afecta los sistemas locales de recaudación de tributos; por ende, al desarrollar una política hacia la descentralización no podría dejar de considerarse al mismo tiempo, los mecanismos redistributivos correspondientes. En ese caso, la situación no sería muy diferente a lo que ocurre en la actualidad respecto a las políticas sociales distributivas que se implementan desde los gobiernos centrales.

2.4 Las Formas de Participación social

La participación de la ciudadanía a través de canales y mecanismos establecidos, es un aspecto muy importante para la gestión municipal, y para los alcances y perspectivas de la descentralización y democratización del Estado. Estas formas de participación, en la medida que se institucionalizan en la ley y se realiza en la práctica, permiten ampliar y profundizar aquella que se ejerce a través del ejercicio electoral regular en nuestros países.

La mayoría de los países analizados presentan diversas formas de participación social y de los usuarios en el gobierno local, las cuales están instituidas a través de diversas normativas legales. (Ver Cuadro Nº 6) Sin tratar de analizar los niveles de eficacia de estas prácticas participativas, o acerca de la correspondencia entre el marco legal y la práctica efectiva, quisieramos mencionar que este aspecto tiende a configurarse en cada uno de los países de acuerdo a concepciones y tradiciones políticas; pero a su vez, no cabe dudas que el tema adquiere cada vez más mayor significación para el sistema democrático local.

La realidad nos muestra que difícilmente la cantidad de problemas, necesidades y demandas de la población podrán resolverse sin considerar diversos canales y diferentes formas de participación de los ciudadanos a los cuales estos aspectos les conciernen. Incluso en los países donde los canales y la magnitud de la participación es actualmente mínima, se reconoce como un problema a superar la escasa oferta de participación por parte del estado.

a) El Caso de Venezuela

La Lex orgánica de Régimen Municipal (LORM, DE 1989) dedica un capítulo a la participación de la comunidad en la gestión de los asuntos locales. De acuerdo a esta legislación, dicha participación puede ser ejercida por los ciudadanos en forma individual o por medio de "agrupaciones representativas de sectores de la comunidad legalmente constituidas". Entre éstos grupos sociales, las asociaciones de vecinos juegan un papel destacado, ya que no cumplen funciones sectoriales sino múltiples.(12)

Las Asociaciones de Vecinos fueron reguladas en un reglamento, por primera vez en 1979, el que ha sido actualizado en 1990. En cumplimiento del mandato establecido en la LORM, se trata de "favorecer el desarrollo de las Asociaciones de Vecinos", así como también a "facilitar a dichas Asociaciones la más alta información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades el uso de los medios públicos y el beneficio de ayudas económicas para la realización de sus fines, impulsando su participación en la gestión municipal".

Las Asociaciones de Vecinos se han relacionado en tres formas distintas con el gobierno: supliendo fallas de algunos niveles de gobiernos cuyas decisiones los afectan directamente; desempeñando un rol de gestores de los intereses de la comunidad ante los niveles de gobierno y finalmente; ofreciendo protección a la ciudadanía de las arbitrariedades que pueden cometer las autoridades locales. Sin embargo, todas estas funciones se vinculan con decisiones que están fuera del control de los vecinos, por lo cual se puede agregar otra

función: impulsar reformas políticas que acerquen el gobierno a los ciudadanos y les permitan una mayor participación en la decisión de los gobernantes y en el control de sus actuaciones.

Las vías de participación que establece la norma son casi exclusivamente de tipo consultivo, propia de los grupos de presión que de esta manera comunican sus necesidades deseos y opiniones a los órganos decisorios. El Cuadro que se presenta a continuación describe los principales instrumentos de participación comunitaria en la gestión municipal, según si estos son previos al accionar del municipio o posteriores a éste; según si tienen carácter consultivo o vinculante para la gestión municipal; y según si son ejercidos directamente (D) por la comunidad o indirectamente (I) a través de otros órganos.

El Cuadro siguiente destaca el hecho que no existe ninguna participación de la comunidad que tenga carácter vinculante para el municipio en el ámbito de la formulación de políticas y control de gestión.

La incorporación en la LORM (1989) de la posibilidad de que la comunidad a través de un Referéndum, y en general a través de la democracia directa pueda aprobar decisiones del órgano municipal o aún revocarlas (incluso la remoción del Alcalde), constituye el principal avance de la participación comunitaria en éste ámbito.

b. El caso de Brasil

Las experiencias de los últimos años nos muestran que hay diferentes grados y niveles de participación popular. Las características de cada realidad, la fuerza de la demanda de la sociedad, la cultura y tradición política explican la diversidad de programas, canales y modalidades de participación, no pudiendo reducirlas a una única forma de organización y participación.

| | Formulación de Políticas | Control de Gestión |
|------------|--|--|
| CONSULTIVA | Creación, Fusión o eliminación de Municipios (D) Creación de Distritos Metropolitanos (D) y Juntas Parroquiales (I) Quejas a Sindicaturas (I) Cabildos abiertos (I) Iniciativa Legislativa (D) Comisiones Permanentes (I) | Solicitud de pérdida de investidura (D) Iniciativa de control patrimonial (D) Comisiones Vecinos (I) Solicitud de reconsideración de Ordenanzas (D) |
| VINCULANTE | | Referéndum (D) Revocatoria del Mandato del Alcalde (I) |

De acuerdo con el ámbito de los programas y de la acción de gobierno local, los canales de relación con la ciudadanía varían; la estructura y composición incluye la participación directa o indirecta de la población, de las entidades representativas de la sociedad, de la función pública y del gobierno de que se trate. El carácter regional, sectorial o municipal de las representaciones también es diferente, conforme la relación de participación que se establece con las instancias de gobierno. Por ejemplo:

i) Consejos /Comisión de Gestión de Equipamiento: tiene como objetivo facilitar a la población el uso de los equipamientos de la municipalidad, en la elaboración de los planes de acción, acompañamiento, fiscalización de las actividades desarrolladas y en las decisiones del ámbito local. El contacto diario con una población que nunca tuvo una experiencia organizativa, convierte todavía más desafiante atraer a la población en el uso del equipamiento, restituyendo el carácter público de los servicios de la municipalidad.

ii) Forum /Consejos/Plenarios de carácter regional: en general, creados en comunas grandes tiene carácter sectorial y territorial. Los Consejos sectoriales del ámbito regional están vinculados a los consejos municipales, siendo una instancia de articulación de los consejos de gestión de unidades (escuelas, hospitales, etc.) o de entidades y movimientos de una región. Los de carácter territorial articulan diversos intereses sectoriales de una misma región.

iii) Forums/ Consejos de carácter municipal: es de carácter sectorial (salud, educación, transporte,

etc.), creados junto a las directivas de las secretarías-departamentos sectoriales, con el objetivo de elaborar las directrices de acción, colaborar con la formulación de las políticas públicas, acompañar y fiscalizar gastos.

iv) Programas de Prestación/Producción de Servicios: la ejecución de estos proyectos depende fundamentalmente de la participación de la población. Son programas concebidos para ser realizados en conjunto con la población, tales como: construcción de viviendas, urbanización de los campamentos, arborización, etc. Estas experiencias de gestión participativa estimulan la participación popular, creando una relación directa con la población.

v) Coordinadora de la Mujer, Negros, Tercera Edad, Discapacitados: en muchas municipalidades fueron creadas con el objetivo de articular sectores sociales que históricamente han sido discriminados, tanto por el conjunto de la sociedad como por los propios servicios públicos, a través de denuncias, seminarios, programas y acciones que pretenden influir en la actuación de las secretarías-departamentos municipales y ampliar el debate para la sociedad.

vi) Forums/Consejos/Plenarios de carácter municipal e intersectorial: tratan de cuestiones de interés del municipio, tales como el presupuesto anual, planes directrices, etc., articulando las diferentes instancias de gobierno y distintos canales de participación popular.

La creación de estos canales de participación propicia la socialización de la información, permite hacer consultas y sugerencias, de manera que se influye en la gestión del aparato

administrativo. También resulta relevante la participación en la definición de políticas de los servicios públicos y en la fiscalización del gasto. Pero dada la inexistencia de una tradición democrática en el país existen innumerables dificultades para implementar estas propuestas en todas partes. A la vez, se puede señalar una débil presencia en la participación en la toma de decisiones sobre proyectos e inversión. Por estas razones, es todo un desafío incrementar la capacidad de los gobiernos locales para hacerse cargo de las trabas y potencialidades que produce este tipo de relación entre el Estado y la sociedad civil.

Desde el punto de vista de esta última, la ciudadanía se ha organizado de diferentes maneras para hacer presente sus necesidades y demandas, siendo las Comunidades Eclesiales de Base (CEBs) y las Sociedades de Amigos de Barrio (SABs) las más representativas. La primera forma de organización, de origen religioso, en su objetivo de ayuda mutua de sus integrantes puede llegar a la formulación de proyectos comunales y en ese sentido, transformarse en participación socio-política. Las SABs en cambio, tienen como identidad el barrio, y su objetivo principal es articular las demandas locales para dar solución a los problemas cotidianos de la población. Para conseguir estos objetivos realizan interlocución permanente con las autoridades públicas.

El tipo de relación que las organizaciones sociales establecen con la institucionalidad local, depende en gran medida de los canales que instituyen las propias autoridades. En Brasil, las primeras experiencias de promoción de la participación popular en la gestión pública fue producto de la

iniciativa personal de algunos Alcaldes de ciudades intermedias hace más de una década. Justamente por la inexistencia de una legislación general sobre la participación social en la normativa local en Brasil, los canales e instrumentos existentes resultan muy flexibles; de manera que el resultado produce mucho espacio para la discrecionalidad de las autoridades públicas, y en definitiva, el ejercicio de la participación depende de la oferta, o de la fuerza de la organización y demanda de la ciudadanía.

c) El caso de Colombia

La reforma Municipal de 1986, introdujo un conjunto de mecanismos de participación política, ciudadana y comunitaria con la intención de facilitar el acercamiento entre el Estado y la ciudadanía a nivel local. La Constitución ratificó el componente participativo del proceso de descentralización y creó nuevos mecanismos de intervención ciudadana en la vida regional y local. En lo que respecta a los derechos de participación social el texto constitucional se refiere al derecho de libre asociación para el desarrollo de distintas actividades, que señala entre otras cosas la obligación del Estado de contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales.

Estos derechos facultan al ciudadano a participar en distintos ámbitos de la vida social, por ejemplo:

- los jóvenes pueden participar en los organismo públicos y privados relacionados con su educación, protección y progreso;

-los servicios de salud deberán ser organizados en forma descentralizada por niveles de atención y con participación de la comunidad;

-los trabajadores pueden participar en la gestión de las empresas y beneficiarse de la democratización de la propiedad de las acciones estatales;

-las organizaciones de consumidores y usuarios podrán participar en el estudio de las disposiciones que le conciernen.

A continuación se exponen los mecanismos que posibilitan la concreción de tales derechos a nivel municipal:

i) Mecanismos de Participación Política

La elección popular de Alcaldes, de los Consejos Municipales y de los miembros de las Juntas Administradoras Locales (Comuneros).

La iniciativa popular, mediante la cual los ciudadanos, previo cumplimiento de una serie de pasos y requisitos, pueden presentar proyectos de acuerdo sobre asuntos que son de competencia del Consejo Municipal. Además se contempla el referendo municipal, para probar o rechazar proyectos de acuerdo o para derogar acuerdos ya vigentes. Por último, la norma permite, de acuerdo a requisitos establecidos, la revocatoria del mandato al Alcalde por los ciudadanos.

La Consulta Municipal: un Alcalde puede consultar a la ciudadanía sobre asuntos de competencia del municipio y sobre la vinculación a un área metropolitana, a una provincia o al distrito capital.

El Cabildo Abierto: Es la reunión pública de los consejos distritales, municipales o de las Juntas Administradoras Locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de la comunidad.

ii) Mecanismos de Participación Ciudadana y Comunitaria

La Reforma Municipal contempla cuatro formas principales de participación, los Consejos de Planeación, las Juntas Administradoras Locales, participación de los usuarios en las Juntas Directivas de los Establecimientos que prestan servicios públicos, y la contratación comunitaria para la construcción de obras.

-El Consejo Municipal de Planeación: organismo de consulta sobre los planes municipales de desarrollo, conformado por representantes de la administración municipal y de la ciudadanía. Tiene carácter consultivo.

-Las Juntas Administradoras Locales. Las funciones son las siguientes:

a) Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.

b) Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos público.

c) Formular propuestas de inversión ante las autoridades departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes.

d) Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.

e) Ejercer las funciones que les delegue el Consejo y otras autoridades locales.

f) Participación de los usuarios en la gestión (Directivas) y fiscalización de las empresas estatales.

g) audiencia pública para la adjudicación de una licitación a solicitud de cualquiera de los proponentes.

h) Canales e instrumentos de veeduría ciudadana (comisiones de vigilancia, etc.)

i) Contratación comunitaria: mecanismo mediante el cual algunas organizaciones cívicas pueden contratar con el municipio la realización de proyectos de desarrollo comunitario.

Es evidente que la legislación colombiana es la más avanzada y novedosa en lo que respecta a la participación socio-política de la comunidad. Al mismo tiempo, podemos señalar una gran debilidad, porque la reforma define que en algunos casos la reglamentación es potestad de los Consejos Municipales; como por ejemplo, las Juntas Administradoras Locales y la contratación de obras con la comunidad. Esta situación incrementa considerablemente los factores de discrecionalidad en el momento de determinar cuales son los canales y la magnitud de la participación que se oferta por parte de la institucionalidad local a la ciudadanía. En todo caso, es alentador que en un primer período de vigencia de esta normativa, más de 40 Alcaldías

han creado y reglamentado las funciones de las Juntas Administradoras Locales. (13)

Es importante considerar que en el caso de Colombia existen además, razones del contexto político nacional (la violencia), la forma clientelar como se ha construido el sistema político (partidos), y la falta de experiencia de participación ciudadana, que son obstáculos objetivos para desarrollar formas de participación social plenamente democráticas.

iii) Mecanismos de Participación de las Minorías

Las reivindicaciones indígenas pueden ser agrupadas en dos campos: los derechos generales y los derechos territoriales. Entre los primeros cabe destacar el reconocimiento de la lengua y dialectos (enseñanza bilingüe), y el derecho a la cultura y las tradiciones indígenas. Entre los segundos, se destacan los derechos de propiedad reconocidos por la ley: los resguardos indígenas (forma de tenencia colectiva de la tierra), los resguardos con rango de municipios y las entidades territoriales indígenas.

De acuerdo a la reformas constitucionales efectuadas, los resguardos con rango de municipios y las entidades territoriales indígenas son tenidas en cuenta para la asignación de recursos por parte de la Nación. Los pueblos indígenas pueden además, ser gobernados por Consejos conformados y reglamentados según sus usos y costumbres y ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, también de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a las leyes de la República.

De manera similar a lo anterior, la Constitución de 1991 creó la posibilidad de establecer en zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico y otras zonas del país ocupadas por comunidades negras con prácticas tradicionales, la propiedad colectiva de la tierra que se denominara "Tierras de las Comunidades Negras". Al igual que el caso de las comunidades indígenas, poco se podrá avanzar en hacer realidad estas reformas si las autoridades no dictan pronto los reglamentos respectivos, que son los que efectivamente permiten convertir estas propuestas en un objetivo a cumplir.

d) El Caso Ecuatoriano

En la Ley de Régimen Municipal (LRM) se describen dos mecanismos de participación ciudadana de carácter consultivo: la Junta Parroquial y el Cabildo Ampliado.

La Junta es un mecanismo destinado a auxiliar al Gobierno Municipal actuando como intermediario entre él y los habitantes de esta jurisdicción territorial (Parroquia); que es una subdivisión del Canton o Municipio. Está integrada por tres vocales designados por el Consejo Municipal por un período de dos años y medio. Las funciones de las Juntas son:

- Velar por el cumplimiento de las ordenanzas y reglamentos,
- Colaborar en la formulación del Plan Parroquial de Obras,
- Cuidar los bienes locales y,
- Colaborar para la mejor prestación de los servicios

públicos municipales.

El Cabildo Ampliado es una reunión del Consejo Municipal a la que se integran organismos públicos y privados, tales como los últimos Alcaldes o Presidentes de Consejos; los Diputados de la Provincia; representantes de los medios de comunicación social; del gobierno nacional; de los organismos descentralizados; y otras personalidades relevantes.

En general, estos medios no han mostrado ser eficaces para promover la participación. Sin embargo, con carácter excepcional algunos ejecutivos municipales han hecho uso de ellos para motivar y movilizar a la ciudadanía.

El balance de la situación ecuatoriana, tanto respecto a la descentralización del Estado en general como sobre la participación local en particular, es francamente pesimista. La falta de canales e instrumentos de participación realmente efectivos y la insuficiente voluntad política para crearlos, señala no sólo la inexistencia de una demanda por participación de parte de la sociedad civil sino también, el temor de la clase política a la pérdida de poder y autoridad, y a los "desbordes" de los grupos excluidos. En definitiva, las propuestas de reformas al Estado y al sistema político son temas pendientes; que se espera sean parte de las discusiones sobre modernización y democratización de la sociedad ecuatoriana.

e) El caso Chileno

El cambio institucional que implicó la modificación de la Constitución Política del Estado (Título XIII) a fines de 1991, abrió el campo para

la participación política y social, no sólo porque se volvió a establecer la elección democrática directa de los Consejales y Alcaldes, sino porque los cambios a la Ley Orgánica Municipal instituyó posteriormente y por primera vez, la existencia de Consejos Económicos Sociales con participación de la comunidad.

Estas instancias de carácter consultivo se instalaron durante 1992, después de las elecciones de Alcaldes, y se conforman de organizaciones sociales representativas, con predominio de las Juntas de Vecinos y en menor medida, con participación de otras organizaciones sociales funcionales y empresarios locales.

La crítica que se realiza a esta instancia de participación, es que la legislación no determinó atribuciones reales; y aún cuando el Alcalde está obligado a consultarla sobre aspectos relevantes para la comuna (Plan de Desarrollo Comunal, Plan Regulador, Presupuesto Anual), la opinión del Consejo Económico Social no es vinculante para Alcalde y Consejales.

En la práctica, en muchas comunas el Consejo no funciona, porque las autoridades no manifiestan ningún interés en tener una instancia organizada a través de la cual se quisiera establecer relaciones de participación.

La debilidad de los canales de participación social existentes en Chile, preocupa a sectores del Gobierno y partidos políticos. Recientemente se ha propuesto incrementar el rol de esta instancia, aunque sin modificar su actual carácter; quizás otorgando el derecho a iniciativa y de representar a la comunidad para demandar solución a problemas que surgen del incumplimiento de

normas en el ámbito público comunal y que afectan la vida cotidiana de los vecinos.

La situación de la base social, que constituye el origen de esta estructura institucional, no es diferente. El 30 de diciembre de 1989, muy poco antes que el régimen militar entregará el Gobierno al conglomerado de Partidos Políticos democráticos, se publicó la Ley 18.893 "Sobre Organizaciones Comunitarias Territoriales y Funcionales". Esta Ley derogó la existente del período democrático anterior (N° 16.880) e introdujo un conjunto de modificaciones que han provocado, es de esa fecha, diversos obstáculos para aumentar las funciones de las organizaciones sociales de base.

Con objeto de subsanar esta situación el Gobierno de transición a la democracia presentó una reforma, que intentaba la modernización de dicha ley. Esta propuesta fue rechazada por la oposición política y el Tribunal Constitucional. Este último declaró la inconstitucionalidad del Proyecto presentado por el ejecutivo, por estimar que vulneraba la libertad de asociación establecida en la Constitución Política, al fijar una sola Junta de Vecinos por Unidad Vecinal. Un nuevo Proyecto de Ley presentado por el ejecutivo, permite la constitución de más de una Junta de Vecinos por Unidad Vecinal, pero igual que el primero, no ha sido aprobado ni menos discutido en el Parlamento.

Estos problemas han afectado el funcionamiento de las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales en su conjunto. Actualmente, estas organizaciones son definidas como aquellas que tienen por objeto promover el desarrollo de la

comuna y los intereses de sus integrantes en el territorio respectivo, y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades. Son justamente estos objetivos demasiado generales, los que no permiten un adecuado funcionamiento de dichas organizaciones, de manera que estas se adecuen a las necesidades y demandas actuales de la población.

Considerando esta situación, son pocas las formas novedosas de participación que podemos identificar durante los últimos años en los municipios chilenos. Entre estas destacan: la elaboración de Planes de Desarrollo Comunal con amplia participación social de base y la conformación de Fondos de Desarrollo Vecinal (Fondeve) con recursos municipales. Lo primero, ha otorgado a la comunidad no sólo la posibilidad de expresar su opinión sobre los principales problemas de su comuna, sino también participar en la definición de las inversiones a realizar por el Municipio. Lo segundo, ha permitido que las Juntas de Vecinos presenten proyectos de desarrollo y adelanto barrial a un fondo, con objeto de obtener recursos para la ejecución de pequeñas obras.

Evaluando la situación de las instancias formales de participación social y la legislación que respalda el funcionamiento de las organizaciones comunitarias locales, y las proposiciones de cambio que se discuten para modificar lo existente, es posible señalar con cierta seguridad, que todavía no hay en Chile condiciones y voluntad política para establecer canales e instancias más efectivas y reales de participación social a nivel local.

f) El caso Peruano.

La Ley Orgánica Municipal es muy vaga en cuanto a los mecanismos e instancias formales de participación de la ciudadanía en el Gobierno local. La ley indica que puede haber Juntas de Vecinos para tratar los problemas que se suscitan, pero no especifica las formas de relación con las autoridades municipales democráticamente elegidas. En la realidad, las Juntas de Vecinos son un conjunto de individuos que se reúnen con fines específicos de beneficio común.

En Perú existen heterogéneas tradiciones de participación de la ciudadanía de los municipios, en su mayoría no enmarcadas en el ámbito legal. Este es particularmente el caso de los Distritos municipales originados en los Pueblos Jóvenes. Con objeto de superar los vacíos legales, algunos municipios han decretado ordenanzas que otorgan reconocimiento legal a estas organizaciones de pobladores de asentamientos precarios.

En los Pueblos Jóvenes existen muchas otras instancias permanentes que son importantes en términos de participación vecinal. Ellas han surgido en los últimos años a raíz de la crisis económica, en general, son parte de las estrategias generales de sobrevivencia, tales como comedores populares, clubes de madres, de padres y apoderados; o están vinculadas a los servicios urbanos: agua y desagüe, electricidad, pavimentación, siendo difícil que en éste contexto se pueda avanzar hacia la formulación de planes de desarrollo integral.

La Municipalidad de Lima, por ejemplo, como una forma de enfrentar la heterogeneidad del distrito

que administra, ha dividido su gestión en "Agencias" municipales que corresponden a realidades sociales diferentes. En cada una de éstas se han impulsado organizaciones o comités vecinales por calles o cuadras. Estos comités impulsan asambleas que discuten los problemas de esa parte de la ciudad y delegan en comisiones el tratar los problemas de su sector con las agencias municipales respectivas, en materias relativas a obras, ornato, aseo, etc. Esta situación se repite en varios municipios de la periferia de Lima y algunas ciudades intermedias a lo largo del país; pero tampoco es una realidad que se pueda generalizar a todos los municipios del Perú.

Las Asambleas Vecinales y distritales también se han constituido en un canal de participación muy importante para apoyar y/o criticar la gestión municipal, aunque no conforman una instancia que permita canalizar de manera permanente la participación vecinal por su carácter eventual.

En resumen, los mecanismos de participación contemplados en la ley del Perú son insuficientes porque: dependen de la voluntad del Alcalde, no siempre toman en cuenta a las organizaciones sociales realmente existentes, y principalmente, no se reconocen instancias intermedias de participación para que ésta culmine en una democratización de las decisiones sobre el desarrollo local. (14)

En la legislación peruana, al igual que otras normativas de países vecinos, como Ecuador y Chile, se advierte además una confusión conceptual entre "colaboración administrativa" y "participación ciudadana". La participación comunitaria en el ámbito de la descentralización

municipal y de la prestación de servicios públicos locales, ha sido concebida por el legislador con un carácter fundamentalmente centrado en la colaboración para el buen funcionamiento administrativo del orden. Sin embargo, el legislador no ha ofrecido a la comunidad ninguna participación real en la toma de decisiones en la gestión municipal.

3. FLEXIONES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN

3.1 Características de los Procesos de Descentralización

El primer aspecto que quisiera afirmar aquí, es el carácter biunívoco de los procesos de descentralización. Desde diversas posiciones y por diversas razones, la descentralización ha surgido como una especie de panacea que puede dar respuesta a innumerables problemas. Por esta razón existe una tendencia a sobrevalorar sus potencialidades, porque se produce una paradoja cuando esta problemática se reconoce como un proceso eficiente, democrático y moderno, desde diferentes y a veces contrapuestos enfoques e intereses políticos.

El balance actual que se puede realizar sobre la descentralización, permite señalar que no basta poner el acento en los trasposos o devolución de autonomías en los ámbitos de generación democrática de los Gobiernos, o sobre las

competencias y los recursos propiamente municipales; aunque estos siguen siendo los factores claves para la constitución de verdaderos Gobiernos Locales.

La importancia que tienen los recursos que se transfieren desde el Gobierno central, tanto para la administración de servicios básicos como para inversión urbana y social de carácter territorial, siguen siendo de gran magnitud y prioritarios para la existencia de los gobiernos locales. En varios países de la región (Colombia, Chile), el porcentaje de tales recursos es de alrededor del 50% o más, del total de fondos que gestionan anualmente los municipios.

Esta situación, según como se establezcan las modalidades de transferencias de recursos desde el Gobierno central, puede producir efectos que permite mejorar de manera eficaz la administración municipal o, en otros casos, provocar círculos económicos perversos en las finanzas municipales. Volveremos más adelante sobre este punto.

Un segundo aspecto a mencionar sobre estos procesos, es que la existencia de posturas disímiles, donde cada uno con sus propias voluntades e inercias tienden a actuar sobre un mismo objeto, no pocas veces neutralizando las medidas y cambios que se proponen, ha sido poco tomado en cuenta en los análisis previos a la toma de decisiones políticas sobre los procesos de descentralización. Pero estos factores tienen una importancia decisiva en los períodos de cambios, cuando se llevan a la práctica las reformas político-administrativas. Además, estas situaciones aparecen con mayor claridad, cuando se analizan y evalúan los

impactos institucionales y territoriales que ha producido la descentralización en el mediano y largo plazo.

Estas diferencias de cómo las personas asumen los procesos de descentralización, no sólo las podemos encontrar en las élites políticas nacionales y locales, sino también en el personal de los organismos centralizados e incluso, al interior de las entidades descentralizadas, que son los actores que efectivamente ponen en práctica los procesos. Se espera que éstos modifiquen sus comportamientos en forma automática, pero en realidad lo que sucede no es cambio explícito, sino un reacomodo muy lento en relación a las nuevas competencias y funciones que se les asigna.

La mayor parte de las veces, además, no existe ningún programa de formación o capacitación de los funcionarios que se implemente en forma paralela a las reformas. Si podemos considerar estas transformaciones como un Proyecto, debiera establecerse una política comunicacional que dé cuenta de los cambios a la población en general, como a los funcionarios municipales en particular. La realización de actividades de formación para éstos últimos, deben ser realizados con objeto de coadyuvar al éxito de las reformas. Esta preocupación sobre los contenidos cualitativos y el impacto de los cambios sobre la población, también resulta válido para el personal de los organismos del Gobierno central.

La descentralización así concebida es un proceso que repercute directamente además, sobre la estructura, magnitud y funciones del Estado central; variable pocas veces tomada en cuenta en el momento en que se decide sobre estas reformas. Porque no cabe dudas que los procesos de

descentralización flexibilizan las relaciones intergubernamentales, introduciendo un alto grado de fluidez en las estructuras del Estado.

Hasta ahora ha existido la tendencia de ver el tema de la descentralización de manera aislada del resto de la estructura administrativa del Estado. El aspecto que quisieramos insistir aquí, es que las dinámicas que provoca este proceso es uno de los mejores momentos para realizar reformas, para actuar sobre otras áreas del Estado central. El mismo traspaso de competencias y servicios a los gobiernos locales, obliga a una revisión de los organismos centralizados anteriormente encargados de realizar esas funciones, lo cual no debiera ser desaprovechado para efectuar cambios, generalmente necesarios, en estos últimos.

Todo esto parece generar posibilidades de reformas más profundas, de manera que resulta ser éste tipo de contexto un período significativo para proponer modificaciones institucionales, administrativas, y funcionales que permitan asumir la modernización de la gestión del Estado, para hacer de éste un factor más eficiente del desarrollo nacional y local.

Pero tampoco hay que valorar equivocadamente la variedad de elementos que proporcionan estos análisis. La descentralización que hoy día esta ocurriendo en América Latina no es una secuencia de reformas cuidadosamente diseñadas con el fin de mejorar el comportamiento del sector público. La mayoría de las reformas que se implementan en nuestros países, más bien parecen tener como objeto una serie de concesiones a los Gobiernos Locales con el propósito de lograr estabilidad política. En ese sentido, la descentralización buscaría sostener el sistema político en los planos

simbólico y real. El tema de la gobernabilidad de nuestras sociedades aparece fortuitamente como el principal factor --esperamos que no sea el único--, o motivo de consenso entre las élites políticas de nuestros sociedades.

3.2 La Representación Política

Los Gobiernos Locales son generalmente organizaciones territoriales funcionalmente descentralizadas, con autonomía política, personalidad jurídica y patrimonio propios. En todos los casos analizados la autonomía política esta garantizada en las Cartas Constitucionales, y en algunos casos, a través de Leyes Orgánicas Constitucionales. A excepción de Perú, donde los Municipios Distritales dependen para algunas funciones de los Municipios Provinciales, no se conocen dependencias políticas ante otros niveles de la estructura político-administrativa del Estado.

Los modelos o formas de representación en los Gobiernos Locales presentan combinaciones diversas, aunque cabe destacar que la tendencia en latinoamérica en los últimos años ha sido abandonar las elecciones indirectas y avanzar decididamente hacia modelos de elección democrática directa, tanto en los cargos unipersonales como en las instancias colectivas de representación popular. Esto ha ocurrido tanto a nivel de Regiones o Departamentos como en los Municipios.

Entre los aspectos más importantes que se discuten sobre los municipios, quisieramos destacar la cuestión del período más adecuado de Gobierno. Aunque no existen reglas, la racionalidad y

experiencia indica que cualquier tipo de gobierno necesita de un período prudencial para ejercer su mandato, para realizar un Programa de Gobierno y que los electores puedan evaluar un período de gestión municipal.

Un segundo aspecto importante de dilucidar cuando se discute la legislación municipal, dice relación con las atribuciones y funciones del Alcalde y los Concejales. Es obvio que el primero tiene un rol ejecutivo y los segundos un papel normativo y fiscalizador. Pero existen distintas alternativas sobre los grados de autonomía del Alcalde respecto a las grandes decisiones que afectan al municipio y su territorio. Al mismo tiempo, es un tema de discusión hasta que punto los Concejales deben involucrarse en la gestión del municipio y quizás, lo que es más importante, en la supervisión y/o fiscalización de la gestión del Alcalde.

Una manera de enfrentar este problema, es propender a ampliar la capacidad de supervisión y decisión de los Concejales respecto a las políticas e instrumentos de planificación, presupuestos, regulación e inversión territorial, y también respecto a autorizaciones sobre venta, contratación y concesiones a privados de servicios y bienes de uso público. El Alcalde, por su parte, mantiene la conducción exclusiva sobre la gestión y administración de los asuntos municipales y en general, no participa de las opiniones y decisiones del Consejo.

3.3 Competencias Municipales

Aunque suelen denominarse de diferente manera,

en todos los países existen tres tipos de competencias municipales: las de carácter general, que se refieren a la responsabilidad municipal en el desarrollo económico, social y cultural de territorio bajo su jurisdicción; las que se definen como exclusivas del municipio; y las competencias de carácter compartido, usualmente con algún organismo del Gobierno central.

Sólo en las competencias exclusivas está claro la preeminencia y autonomía municipal, e incluso en éstos casos, la experiencia nos muestra que el Estado normalmente asume las funciones cuando el municipio no esta de acuerdo, o no tiene capacidad de absorber las competencias en la materia.

Pero son las competencias y funciones compartidas las que provocaban mayor controversia. Frecuentemente es posible observar duplicación de funciones, lo cual suele favorecer el surgimiento de tensiones y conflictos políticos. Además, esta situación muchas veces produce un encarecimiento de los sistemas de administración y por ende, del gasto fiscal total. Este modelo de superposición de competencias, es altamente inconveniente, porque impide que el ciudadano o sus organizaciones representativas puedan hacer responsable al gobierno local o municipio por una función específica.

Una situación diferente se produce cuando los gobiernos locales son jurídicamente autónomos respecto a la competencia o función, pero no tienen ninguna posibilidad y flexibilidad en el uso de los recursos municipales. En estos casos, en los que juegan un rol clave las transferencias del gobierno central, es la definición de gastos más que el

origen de los ingresos, lo que determina la relación de verticalidad que se produce entre los niveles de la estructura política-administrativa del Estado.

En la normativa legal existente en los diferentes países latinoamericanos, podemos encontrar establecido cuáles son los principales servicios urbanos y sociales que se espera provean los gobiernos locales a la población. Las funciones principales de los municipios no siempre son las mismas en todos los países, pero algunos como: la regulación del transporte y tránsito públicos, el ornato y aseo, la construcción y regulación urbana, el alumbrado público, la educación y más recientemente la vivienda social y la salud, tienden a repetirse en la mayoría de los casos. En otros, adquieren importancia el agua potable y el saneamiento ambiental, así como la provisión del transporte público y los servicios sociales dirigidos a grupos vulnerables.

Pero la diversidad de competencias que verdaderamente ejercen estos gobiernos, nos permite señalar que en muy pocas ocasiones estas instituciones restringen su acción a lo estipulado expresamente en la legislación existente. Aún cuando algunas legislaciones inhiben a que los municipios realicen funciones que no están mencionadas en la ley; en la práctica, ya sea porque muchas competencias y funciones están definidas o se describen de manera muy genérica; ya sea porque muchas otras áreas de actividades o problemas que forman parte de las necesidades o demandas de la población no están expresamente prohibidas en la norma, el horizonte de acción de los gobiernos locales puede ser muy amplio y heterógeno.

Un modelo de legislación municipal que potencia y no inhibe las dinámicas en este sentido, se deriva de la ley, cuando esta define que las competencias son todo aquello que no está expresamente vedado de realizar a los municipios. Porque si se espera que el municipio gestione y administre una cantidad de funciones urbanas y sociales asociadas a una problemática territorial, debe ser capaz, no sólo de incorporar recursos materiales, humanos y económicos de diversa procedencia, sino que debe velar porque su principal misión, responder a las demandas y necesidades de la población, se cumpla efectivamente de la manera más eficaz y eficiente posible.

Desde este punto de vista, los límites y prioridades de la acción municipal están variando constantemente en el mediano plazo; mucho más, cuando se le incorporan competencias genéricas como son "el desarrollo económico social, la educación y la cultura de la comuna", etc.. En estos casos, las posibilidades de realizar proyectos y acciones en beneficio de la comunidad son enormes.

La experiencia muestra además, que los Municipios que más se han destacado por una administración eficiente y con gran impacto sobre la comunidad, son los que han tenido Alcaldes que han realizado innovaciones importantes en las formas de gestión de estas instituciones. En general, cuando se han atrevido a absorber competencias que normalmente han estado en manos de los Gobiernos centrales, y/o efectuado acciones y obras con participación y en beneficio directo de la comunidad.

El problema que se presenta en estas ocasiones a

las autoridades para realizar una gestión eficaz, es que si consideramos que las prioridades son dinámicas y se modifican cada cierto periodo de tiempo; la estructura orgánica y la planta de personal municipal mantiene una inercia y rigidez, que se transforma en el principal obstáculo para efectuar adecuaciones o cambios en el municipio, de manera de responder adecuadamente a las demandas o necesidades de la comunidad.

3.4 Finanzas Municipales

Las fuentes de ingresos municipales pueden ser de origen muy diverso, aunque con fines de análisis se pueden ordenar en:

i) Ingresos Propios, usualmente establecidos por Ley, provienen tradicionalmente de los impuestos de bienes raíces, patentes industriales y comerciales, permisos de circulación de vehículos, cobros de tasas de aseo u otros, y concesiones de bienes de uso público, entre los más frecuentes;

ii) las Transferencias del gobierno central, las cuales se destinan a la administración de servicios básicos traspasados a los gobiernos locales, como por ejemplo, educación y salud, o para realizar inversiones urbanas o sociales, y también para dar cobertura a políticas sociales redistributivas, En tercer término (iii), existen los ingresos por endeudamiento municipal.

iii) **Ingresos:** Una de las principales características que presentan los ingresos propios municipales, es que al generarse en ámbito territorial, son de carácter regresivo.

Por esta razón, una preocupación común a todas las reformas municipales, es cómo establecer mecanismos redistributivos que beneficien a las jurisdicciones locales más pobres o con menor actividad económica. Estos mecanismos redistributivos, según se puede desprender de las experiencias de algunos países, pueden tener origen en los propios recursos municipales, o mediante mecanismos compensatorios que se implementan desde el nivel central de gobierno. En nuestros países existen ejemplos de ambos casos.

Desde un punto de vista financiero es posible tomar en cuenta dos criterios que en el largo plazo podrían repercutir positivamente en los recursos municipales, y conducen a la constitución de municipios y gobiernos locales eficientes y responsables.

El primer criterio, es que la mayor parte de los recursos gestionados por los municipios debieran provenir de ingresos autónomos, es decir, que estén determinados por Ley y no dependan de decisiones discrecionales del Gobierno central. Además de la necesidad de contar con una legislación clara y transparente sobre la materia, dichos ingresos deben considerar la indexación correspondiente, año a año.

El segundo criterio, tiende a considerar que para que el municipio asuma cada vez más el manejo de sus finanzas; se debe transferir gradualmente la capacidad de recaudación de ingresos localmente. Este criterio, que parece adecuado para las tasas y tarifas que se generan en el territorio, es más discutible en el caso de los impuestos. En general, los gobiernos centrales estiman conveniente

mantener en sus manos las decisiones sobre ciertos impuestos, en tanto estos instrumentos son indispensables para regular la política fiscal y redistributiva del país.

Quizás una fórmula igualmente válida para generar recursos municipales, sea la posibilidad de implementar empresas mixtas o de carácter municipal, así como establecer concesiones privadas para la producción de bienes y servicios. La experiencia de las empresas municipales ha sido muy desarrollada en ciudades como Quito y Medellín, cuyas administraciones pueden mostrar un balance económico positivo e importante para sus empresas de servicios básicos --a excepción del transporte público--. En cambio, en otras legislaciones como la chilena, esta estrictamente prohibido que los municipios desarrollen empresas, porque de acuerdo a las políticas de subsidiariedad del gobierno militar anterior, se consideró que ese rol le cabe sólo a la empresa privada.

Actualmente, la mayoría de los países de la región no cuentan con un sistema de ingresos que genere recursos permanentes y crecientes para el cumplimiento de las funciones cada vez más amplias que poseen los municipios. En general, durante los últimos años ha ocurrido exactamente lo contrario; se han incrementado de diversas formas las transferencias del Gobierno central, siendo las más importantes las que se destinan a la administración de servicios traspasados y a la inversión urbana y social, sin que exista un esfuerzo significativo en la generación de los ingresos propios municipales.

iv) **Transferencias:** En el último período, muy relacionado con los procesos de descentralización,

los recursos municipales han tendido a incrementarse en la mayoría de los países. Los gobiernos centrales están traspasando a las regiones y municipios; conjuntamente con funciones y servicios hasta ahora administrados por el gobierno central, recursos provenientes del presupuesto general de la nación o de impuestos específicos como el IVA.

Las transferencias en manos de gobiernos centrales son instrumentos de políticas, que por ejemplo, sirven para influir en el patrón de gasto local, induciendo a los gobiernos locales a comprometerse con gastos nacionales más que de interés local. Además, esto permite a los gobiernos centrales utilizar a las regiones y municipios como parte de sus políticas de redistribución de ingresos con bases territoriales, e incluso buscando identificar y beneficiar directamente al nivel de los núcleos familiares más pobres.

Para que estas políticas se hagan efectivas en la práctica, un criterio mínimo a considerar es evitar que las transferencias tengan como objetivo financiar personal local, o que sirvan para cubrir otros déficits de ingresos. Las transferencias deben tener objetivos claros y precisos; los más usuales son cubrir los gastos de administración de servicios traspasados o ejecutar proyectos de inversión definidos con anterioridad.

La efectividad de las transferencias a los municipios dependen de varios aspectos, entre ellos:

a) que exista un sistema de transferencias o asignaciones que sea conocido y transparente, con criterios redistributivos y de incentivos para la

mejor gestión;

b) que se desarrolle una buena base estadística de la población y de la ejecución presupuestaria municipal; y

c) que se implemente un sistema de monitoreo y evaluación permanente del sistema por parte del gobierno central.

Además, en nuestros países se han estado implementando durante la última década, fondos especiales para inversión, que tienen como objetivo hacer más eficiente la asignación de recursos e incentivar la absorción y/o ampliación por parte de los gobiernos locales de funciones hasta ahora en manos del gobierno central. Estos fondos de inversión centralizados, que indistintamente utilizan recursos nacionales y externos — proporcionados por el BID y el Banco Mundial— forman parte de los instrumentos de apoyo a la descentralización que han implementado los Gobiernos.

Pero estos instrumentos tampoco tiene un sentido unívoco; también estos fondos pueden generar efectos no deseados en las finanzas municipales. Al respecto, podemos mencionar que en ciertos casos las transferencias de recursos pueden producir distorsión en las finanzas e inversiones municipales, al repercutir negativamente en el esfuerzo por generar recursos propios por parte de los municipios.

Además, las inversiones que pueden efectuarse en infraestructura educativa y de salud, tienden a producir impactos que a mediano plazo presionan por el aumento del gasto de parte de los

municipios. Por ejemplo, la habilitación, el mantenimiento y la reparación de los inmuebles, son costos que muchas veces no están cubiertos en los traspasos de recursos que realiza el gobierno central. El efecto que se produce, es que los municipios dispondrán de menos recursos propios para inversiones en otras áreas sociales deficitarias, como veredas y pavimentación urbana, agua potable o alcantarillado, sedes vecinales, alumbrado público o programas de fortalecimiento a los mismos sectores de educación y salud.

La demanda efectiva por mayores recursos permanentes que genera la inversión en infraestructura urbana y social, se convierte en un desafío más, que obliga a hacer esfuerzos para incrementar los recursos propios municipales.

v) **Endeudamiento:** en teoría, una institución que genera su propio Gobierno democrático, que sólo es responsable ante los ciudadanos que lo eligen, debiera tener la capacidad para manejar sus finanzas, sus inversiones y por ende tener capacidad de endeudarse si ello se estima conveniente. En la práctica, la mayor parte de los Municipios mantienen algún tipo de endeudamiento.

Por otra parte, desde un punto de vista estrictamente económico, los préstamos son más adecuados que las donaciones para despolitizar las asignaciones de recursos por parte del gobierno central. Porque al colocar un precio a los recursos financieros, la voluntad y decisión de endeudarse — responsabilidad asumida por un gobierno local democrático— es un buen argumento para evaluar el grado de compromiso de la entidad solicitante. Los detractores del tema, que consideran que los municipios no debieran solicitar créditos, señalan

que no se debiera hipotecar el futuro de los ingresos municipales. En la realidad, existe en latinoamérica países en los cuales los municipios pueden solicitar créditos y otros en que la Constitución Política no permite que éstos puedan endeudarse.

Quizás en algunos países, en los cuales los municipios no realizan grandes obras de infraestructura urbana --porque ello es función de otras entidades de gobierno-- y tampoco tienen entre sus competencias administrar empresas de agua potable y alcantarillado, o de transporte público, no sea tan importante contar con un instrumento financiero de esta naturaleza. Pero en los países en que los gobiernos locales tienen a su cargo estas funciones, que requieren altos niveles de inversión, parece indispensable poder acceder a recursos de capital.

En tal sentido, un primer problema a dilucidar es para qué otorgar el crédito. No parece adecuado endeudarse para cubrir déficits en gastos de operación, pero en cambio, parece totalmente plausible adquirir créditos para efectuar inversiones que mejoren la administración de los servicios y/o que generen mayores recursos futuros a los municipios. Esto es válido para el propio municipio como para las empresas que tiene bajo su responsabilidad.

Un segundo aspecto a tomar en cuenta, son los requerimientos a exigir a los gobiernos locales que soliciten acceso a financiamiento. Debido a las características del solicitante, no parece posible tomar en cuenta el patrimonio sino la capacidad de pago del municipio, en relación, por ejemplo, a sus ingresos corrientes e indicadores de gestión.

Pero incluso el tipo de obligaciones y compromisos que se requiere por parte del municipio depende de quién sea la institución que otorga el crédito. Un criterio a considerar, es que el Gobierno central bajo ningún concepto (Banco estatal, Instituto de Crédito o Ministerio de Finanzas) se convierta en prestamista municipal, sino que el solicitante pueda requerir del mercado de capitales --Banco privado o emitiendo Bonos Municipales-- para la obtención de su crédito.

Aunque esta es la mejor forma mediante la cual una solicitud de inversión puede mostrar sus bondades y defenderse por sí misma, pareciera que los municipios en nuestros países se encuentran lejos de poder reunir los requisitos para acceder a un sistema como el que hemos señalado.

3.5 Traspasos de Servicios a los Gobiernos Locales

Este tema es de discusión reciente en latinoamérica y son pocos los países que lo han llevado a la práctica de manera extendida en los últimos años. Quizás la excepción es Brasil, pero incluso tomando en consideración esa realidad, no existen muchas evaluaciones sustantivas sobre el tema y en realidad, pocos estudios sobre descentralización y municipios se refieren a esta problemática. Por ello, las opiniones que podamos expresar al respecto son todavía muy preliminares.

Actualmente, las razones que se suelen esgrimir frecuentemente para fundamentar la necesidad de traspasar servicios desde el Gobierno central a los Gobiernos locales, considera varios aspectos, entre estos, realizar una gestión más eficaz y eficiente en

beneficio de la población, que considere los aspectos de la calidad de éstos servicios, y redunde en mayor responsabilidad del proveedor y los usuarios.

En este sentido, la administración local de servicios se puede aprovechar para: i) establecer una planificación más eficaz, considerando la cercanía con la demanda; ii) posibilidad de flexibilizar la oferta y adecuarla a las características del territorio y de la población; iii) poder enfrentar más rápidamente los problemas que se presentan; iv) disminuir el burocratismo del Estado central; v) establecer canales de participación y control por parte de la comunidad; y vi) realizar una gestión global e integral de las políticas sociales y la inversión pública.

Pero la descentralización de servicios requiere de algunas condiciones para hacerla factible. En primer lugar, la clarificación de responsabilidades jurídicas y funcionales entre los diferentes niveles de la estructura del Estado.

En segundo lugar, que se provean los recursos suficientes para la operación y mantención de los servicios. Es decir, tener la posibilidad real de cumplir con las responsabilidades que se traspasan.

En tercer lugar, que el Gobierno central establezca un sistema de control de recursos, a la vez que promueva incentivos reales; en éste último caso cuando exista una buena administración o un aporte local a los servicios.

Tomando en consideración estas recomendaciones, las reformas al sistema de servicios implica revisar

el carácter de las transferencias que realiza el Gobierno central; en qué medida estos recursos incentivan una administración eficiente o, al contrario, estimula círculos perversos en la generación de recursos municipales.

En todo caso, el traspaso de servicios a los Gobiernos locales debe ser voluntario, no puede ser compulsivo. Para ello se hace necesario un período de negociación, de manera de llegar a establecer de común acuerdo las regulaciones por parte del Gobierno central y las responsabilidades que deberán asumir tanto el Municipio como los beneficiarios. En los casos más extremos, podría ser necesario llegar a revisar ciertas estructuras e instituciones del sector público, las políticas sociales, e incluso, la generación de ciertos impuestos y tributos.

El traspaso o descentralización de los servicios amerita no perder la oportunidad de discutir sobre la provisión y producción de éstos. En este mismo capítulo hemos mencionado las experiencias de municipios que están realizando con éxito tanto la provisión como la producción de los servicios. Pero existen otros casos en los cuales el municipio sin dejar de responsabilizarse por la provisión, ha entregado un servicio en concesión a empresas privadas u organismos estatales descentralizados con objeto de hacerlo más eficiente. En estos casos, el municipio regula y controla la calidad del mismo, distrae el mínimo de personal y recursos económicos, y en algunos casos saca partido de la competencia privada y/o aprovecha las economías de escala del sector público.

Es difícil pensar en reglas absolutas sobre el particular; depende de las normas existentes, de la

capacidad municipal, de las posibilidades financieras, de las economías de "escala", de las tecnologías que se ofertan. El traspaso de la educación y la salud, por ejemplo, no significa que los municipios deban responsabilizarse sobre todos y diferentes niveles de complejidad del sistema de hospitales, consultorios y postas de salud. Respecto a la educación, difícilmente todos los municipios rurales podrán tener un colegio secundario o técnico. En el caso del agua potable y alcantarillado, en algunos países funcionan con gran éxito empresas estatales descentralizadas a nivel de Regiones. En definitiva, lo peor que puede ocurrir a este respecto, es insistir en producir directamente un servicio si existe otra entidad o empresa que puede hacerlo mucho mejor.

3.6 Sobre la Participación

Una breve revisión al estado de situación en los diferentes países estudiados, nos permite señalar que, con excepción de Colombia, en los demás el tema se menciona bastante en el discurso político, pero su importancia es visiblemente menor en la práctica. Esto se puede también confirmar cuando se analiza la legislación real, ya que según se pudo comprobar al observar el Cuadro 6 en el anexo, los canales institucionales existentes para ejercer la participación son más bien reducidos.

En efecto, en varios países existe una legislación sobre la organización de la comunidad, en la cual estos grupos reconocidos por la ley, tienen derecho a la información, a realizar demandas y peticiones, pero las instancias formales donde participan estos grupos, no tienen atribuciones reales. Estamos ante instancias de carácter "consultivo", donde las

opiniones de los representantes de la comunidad no son vinculantes para las decisiones de Alcaldes y Concejales.

Es cierto que podemos encontrar en muchos municipios prácticas participativas estimuladas por los Alcaldes, donde se establecen programas, espacios o instancias para resolver problemas o tomar decisiones importantes. Pero si estos canales participativos no son refrendados por una legislación que permita hacer ésto un derecho permanente, no pasan de ser ejemplos que quedan a discreción y voluntad de la autoridad.

En algunos países, se ha incorporado a la legislación municipal la posibilidad de realizar referendums o plebiscitos, donde mediante una consulta a la población se puede decidir sobre aspectos específicos importantes para el municipio o la comunidad. Aún cuando es un instrumento limitado de participación, es un avance en un ámbito que parece tan difícil de realizar cambios políticos significativos.

En el mismo sentido, en varios países se establece que la comunidad puede participar la ejecución de programas y proyectos sociales en su beneficio, pero sólo en uno de los países estudiados (Colombia), se permite que la comunidad participe en las instancias directivas de las empresas que administran servicios urbanos y además, que organizaciones de la sociedad civil pueden recibir recursos de los municipios para ejecutar obras. Más difícil parece ser que las organizaciones puedan participar en la planificación, diseño y/o decisión sobre inversiones urbanas e industriales de gran envergadura, que conciernen a la población en la medida que generan un impacto de

magnitud en el territorio. En cambio, en legislaciones municipales recientes se ha introducido de manera limitada, formas en que la comunidad pueda ejercer fiscalización de los gastos que realiza la administración pública local. La participación es un factor que necesita mucha discusión y análisis para resolverlo adecuadamente. Es evidente que resulta ser un problema de gran prioridad para los municipios pequeños y generalmente pobres de áreas rurales. Donde no existen profesionales y capacidad técnica, ni la posibilidad de contratar empresas que puedan hacer estas tareas, la única manera de resolver muchos problemas es alentar la participación, permitiendo la planificación y ejecución de obras por parte de la comunidad.

Las rigideces del sistema y las estructuras administrativas de los municipios no permiten en muchos casos adecuarse con flexibilidad a estas realidades que existen en todos nuestros países; como por ejemplo, entregar recursos a la comunidad para desarrollar proyectos u obras. Por tanto, es indispensable y urgente abrir espacios, permitiendo que la gente participe con sus organizaciones en el diseño y resolución de sus problemas. En general, esta es una de las mejores formas de ejercer la democracia en los municipios.

4. COMENTARIO FINAL

Sea cual sea el prisma a partir del cual se analiza los procesos de descentralización política, no cabe dudas que éste es un fenómeno muy difundido, no sólo en América Latina, sino también en Africa y más recientemente en Europa del Este. Incluso en

algunos países latinoamericanos se están creando entidades político-administrativas locales en territorios que anteriormente estaban sólo bajo la jurisdicción del Gobierno central.

Al parecer, tampoco es tan difícil encontrar un común denominador a estos procesos de descentralización; nosotros quisieramos al menos delinear dos características que tienden a repetirse constantemente: la primera, es que los procesos de descentralización son reformas cuya principal iniciativa, diseño y puesta en práctica corresponde a voluntades y consensos logrados por la dirigencia política de nuestros países; que se operacionaliza desde el Estado.

La segunda, muy relacionada con lo anterior, es que los propósitos de la descentralización corresponde a una estrategia política de las élites, que incorpora un diseño de la estructura del Estado que trata de establecer un nuevo marco de gobernabilidad. (15)

En ambos casos, se trata de factores cuyo perspectiva y dinámica predominante tiene como origen el sistema político. Se promueven cambios donde no aparece, o aparece muy debilmente la sociedad civil. Quizás esto pueda explicar en parte, la ausencia de la participación social que se expresa en los diseños de las propuestas descentralizadoras en latinoamérica. Esta situación señala además, interrogantes de fondo sobre él o los sentidos que adquieren los procesos de descentralización en nuestro países.

En general, se trata de procesos donde en pocas ocasiones ha existido un gran debate nacional sobre el tema, que además incluya la participación

de actores sociales relevantes; ya sea de organizaciones o grupos que se ven afectados en sus intereses, o eventualmente, puedan ser beneficiados por el proceso.

En este contexto, puede quedar en dudas la misma existencia de actores locales y regionales. O al contrario, quizás sea la misma iniciativa estatal e institucional del proceso, la que muchas veces no permite una amplia participación, porque es incapaz de reconocer expresiones organizadas de la sociedad civil distintas a las que existen en la letra de la ley.

Pero en definitiva, la experiencia nos señala que la participación de la sociedad civil es un factor muy importante a considerar, no después de iniciado el proceso de cambios, sino durante la discusión de las reformas; teniendo como marco del debate la constitución de los nuevos escenarios de participación institucionales que se generan como resultado del proceso de descentralización.

No debemos olvidar que la descentralización no es un fin en sí mismo, si no una precondition para alcanzar otros objetivos nacionales. El desafío que se presenta al respecto entonces, es cómo constituir instancias, canales e instrumentos de participación de la comunidad en el marco del proceso de trasferencias de autonomía y competencias a los territorios subnacionales.

Pero no quisiéramos dejar la impresión que la participación de la ciudadanía es el único factor determinante a la hora de analizar los procesos de descentralización en nuestro continente. Las experiencias de descentralización anteriores nos señala, que en un segundo momento de los procesos, el censo político con el cual se inician

las reformas puede no ser suficiente.

La gobernabilidad en un contexto democrático, implica que las autoridades locales electas son representativas en términos políticos y eficientes en la gestión de proyectos y servicios urbanos. Entonces hay que tener en cuenta que la legitimidad de las autoridades locales no solamente proviene de las elecciones, sino que también de la forma como el gobierno local responde a las expectativas y demandas de sus electores. Esto nos trae al punto que las administraciones municipales para lograr legitimidad deben ser también eficientes. La pregunta que debemos hacernos al respecto, es si existen condiciones -- en términos del tiempo transcurrido y la oportunidad --, para que los procesos de descentralización de algunos de nuestros países puedan someterse a esta evaluación. Parece evidente que esta es una interrogante sobre la cual tendremos que hacernos cargo en el futuro.

NOTAS

- (1) Velasquez, Fabio "La Descentralización en Colombia: Antecedentes, Desarrollo y Perspectivas". Cali, Colombia, Informe PGU-LAC, enero 1994.
- (2) Silverman, Jerry "La Descentralización del Sector Público", Banco Mundial, Washington D.C., 1990.
- (3) Icochea, Olympia "Análisis de las Reforma Educativa de los Ochenta en Chile", Tesis M.A. ILADES-Georgetown University, Santiago, Chile, abril 1993.
- (4) Gangotena, Raúl "El Proceso de Descentralización en el Ecuador".

- Informe PGU-LAC, Quito, Ecuador, enero, 1994. Ministerio de Vivienda-PGU, Santiago, octubre, 1993.
- (5) Borja, Jordi "Estado, Descentralización y Democracia" Bogotá, Ediciones FORO, 1989.
- (6) De la Cruz, Rafael "Descentralización, Gobernabilidad, Democracia", COPRE-PNUD, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1992.
- (7) Caccia Bava, Silvio "La Situación de los Gobiernos Locales en Brasil", Informe PGU-LAC, Sao Paulo, Brasil, enero, 1994.
- (8) De la Cruz, Rafael Idem
- (9) Gangotena, Raúl Idem
- (10) Rosenfeld, Alex "Estado, Descentralización Municipal y Gestión Económica", en Descentralización y Gobiernos Municipales, CORDES-Banco del Estado (PDM), Quito, Ecuador, octubre, 1993.
- (11) Thedieck, Franz "Descentralización de la Administración en el Perú". Borrador. PROADE-GTZ, La Paz, Bolivia, enero 1994.
- (12) Hanes de Acevedo, Rexene "Los Vecinos: La Movilización de los Recursos del Municipio", en Gerencia Municipal de Janet Kelly (Directora del proyecto). Ediciones IESA, Caracas, Venezuela, 1993.
- (13) Velasquez, Fabio Idem
- (14) Luis Olivera C. et al. "Municipios: Desarrollo Local y Participación", Cuadernos DESCO, Lima, Perú, 1991, pag. 97
- (15) Galilca, S. y Jordan P. "Gobernabilidad Urbana en Chile: Algunas Reflexiones, Enfoques y Propuestas". Borrador.

CUADRO N°2**BASES LEGALES DEL REGIMEN LOCAL
PRINCIPALES INSTRUMENTOS JURIDICOS VIGENTES****A) ESTADOS UNITARIOS**

| COLOMBIA | CHILE | ECUADOR | PERU |
|--|---|--|---|
| Constitución Política 1991 Estatuto Básico de Administración Municipal Ley 60 de 1993 | Constitución Política Ley de Gobierno y Administración Regional 1991 Ley Orgánica sobre Municipalidades de 1992 Ley de Rentas | Constitución Política Ley Régimen Municipal Ley Distrito Metropolitano de Quito de 1993 Leyes Nacionales Complementarias | Constitución Política Ley de Bases de la Regionalización (*) de 1990 Ley Orgánica Municipal Ley Tributac. Municip. Decreto 776 de 1993 |

(*) Actualmente en Suspensio.

B) ESTADOS FEDERADOS

| BRASIL | VENEZUELA |
|---|--|
| Constitución Federal Constituciones de los Estados y Leyes Exclusivas Ley Orgánica del Distrito Federal Ley Régimen Municipal | Constitución de la República Ley Orgánica de Descentraliz. y Transf. de Competencias del Poder Público Nacional a los Estados, de 1989. Ley Orgánica de Régimen Municipal, de 1989 |

B) ESTADOS FEDERADOS

| | BRASIL | VENEZUELA |
|----------|--|--|
| NACIONAL | Presidente de la República Elección Directa por 5 años | Presidente de la República Elección Directa por 5 años |
| REGIONAL | Gobernador Elección Directa Asamblea Legislativa Electos directamente, por 4 años | Gobernador Elección Directa Asamblea Legislativa Elección Directa, por 3 años |
| LOCAL | Alcalde Elección Directa Cámara Municipal Elección directa, por 4 años | Alcalde Elección Directa Concejo Municipal Elección Directa, por 3 años |

CUADRO Nº 3

COMPETENCIAS Y FUNCIONES MUNICIPALES

| BRASIL | VENEZUELA | COLOMBIA | CHILE | ECUADOR | PERU |
|--|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Promover Servicios Públicos Interés Local | Servicio Aseo, Agua Saneamiento | Servicio Agua y Saneamiento | Planificac. Urbana y Des. Comunal | Servicio Agua y Saneamient | Regulación Tierra Urbana |
| Ordenamiento Territorial Políticas Urbanas | Distribuc. Elec. y Gas | Administrar Educ. Básica y Media | Transporte y Tránsito | Transporte Público | Transporte Público |
| Mantener Programa de Educ. Básica y Preescolar | Construc. y Mantenimien Vías Urbana | Construc. y Mantención Vías, Plaza | Regulación Construc. y Urbanismo | Obras Cons trucción y Urbanizac | Servicios Sociales |
| Protección Patrimonio Artístico y Cultural | Planes Des. Urbano | Administrar Salud Primaria | Desarrollo Comunitario | Control Alimentos Mataderos | Control Educación Básica |
| Participac. Comunitaria | Serv. Social | Velar Recur Naturales y M. Ambiente | Administrar Serv. Salud y Educación | Administra Educación | Turismo y Conservac. Patrimonio |
| Velar Recur Natur. y Med Ambiente | Inst. Popula Crédito | Cultura y Deportes | Construc. Viv. Social | Turismo y Conservac. Patrimonio | Cultura y Deportes |
| | Mercados y Mataderos | Des. Social Comunitario | Cultura y Deportes | Policia | |
| | Policia | Des. Rural | Ornato y Aseo | Ornato y Aseo | |
| | Viviendas, Parques y Plazas. | Vivienda | | | |
| | Transporte | | | | |

CUADRO Nº 4**ESTRUCTURA DE INGRESOS MUNICIPALES**

| VENEZUELA (1986) | | COLOMBIA (1990) | | CHILE (1990) | | ECUADOR (1990) | |
|------------------|-------|-------------------------|-------|-------------------------|------|-----------------------|-------|
| TRIBUTARIOS | 48.40 | TRIBUTARIOS | 45.10 | TRIBUTARIOS | 28.9 | TRIBUTARIO | 22.95 |
| TRANSFERENCIAS | 35.00 | NO TRIBUT. | 2.10 | F.C.M. (1) | 16.7 | NO TRIBUT. | 9.12 |
| OTROS INGRESOS | 16.60 | REGALIAS | 7.90 | SALDO INIC. | 3.2 | TRANSF.COR | 28.17 |
| | | TRANSFER. NACIONALES | 40.60 | TRANSFER.INV | 3.2 | TRANSF.CAP | 27.45 |
| | | OTRAS TRANS | 4.30 | OTROS | 4.2 | CRED.PUBLI | 3.14 |
| | | | | TRANSF.EDUCA Y SALUD | 43.8 | FINANCIAM. PROPIO. | 2.45 |

(1) Fondo Común Municipal, son ingresos tributarios municipales.

CUADRO Nº 5**DISTRIBUCION DE INGRESOS FISCALES**

(en porcentajes)

| NIVEL | BRASIL | | VENEZUELA | | COLOMBIA | | CHILE (1) | |
|-----------|--------|------|-----------|------|----------|------|-----------|------|
| NACIONAL | 1989 | 59,4 | 1993 | 61,0 | 1981 | 79,6 | 1985 | 93,5 |
| | 1992 | 56,0 | | | 1989 | 75,5 | 1991 | 90,7 |
| REGIONAL | 1989 | 28,0 | 1993 | 24,0 | 1981 | 10,6 | 1985 | 0,7 |
| | 1992 | 28,0 | | | 1989 | 12,0 | 1991 | 1,5 |
| MUNICIPAL | 1989 | 12,1 | 1993 | 15,0 | 1981 | 9,8 | 1985 | 5,8 |
| | 1992 | 16,0 | | | 1989 | 12,5 | 1991 | 7,8 |

(1) Datos aproximados. Si se consideran las transferencias para administrar educación y salud, el % de ingresos municipales casi se duplica.

CUADRO Nº 6

PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD

| | BRASIL | COLOMBIA(1) | VENEZUELA(1) | CHILE | ECUADOR | PURO |
|-----------------------------------|---|--|--|--|---|---|
| NOMBRE | Consejos Gestión Forum (Comité) | Juntas Administ. Locales (2) Organiz.Usuarios | Asociaciones de Vecinos | Consejo Económ. y Social Juntas Vecinos | Junta Parroq. Cabildo Ampliado | Juntas de Vecinos (3) |
| BASE LEGAL | Reglamentos | Constitución Política Ley Orgánica Municipal | Ley Orgánica Municipal Reglamento | Ley Orgánica Municipal Ley Juntas Vec. y Organizac. | Ley Orgánica Municipal | Ley Orgánica Municipal |
| FORMAS DE PARTICIPA CION | Consultiva Acceso Informa ción-Petición Definic. Polít Servicios Públicos Participación Fiscaliz.Gasto Uso Equipam. Municipal Participación Proy.Comunitar | Consultiva en Planes Desarro llo Local Participación Gestión Empresas Públicas Participación Dirección Educación Proy.Iniciativa Popular Asignac.Recursos | Consultiva Para Formula ción Polític y Ordenanzas Derecho Información y Petición Uso Recursos Públicos | Consultiva Aspectos Relevantes: Plan Desarrollo Plan Regulador, Proyectos Inversión, Comercio, etc. | Consultiva y de Colabora ción Gestión Municipal (Restringida) | Consultiva Resolución Problemas Obras y Aseo Participac. Proyectos Sociales |

(1) Reférendum para decisiones importantes, incluso revocar mandato Alcalde.

(2) Funciones de fiscalización servicios, propuestas inversión, contratación y distribución presupuesto del sector o distrito de la Junta Local .

(3) En las áreas periféricas son más importantes los Pueblos Jóvenes, no reconocidas jurídicamente.

BOLIVIA

HACIA UN PROCESO DE DESCENTRALIZACION INTEGRAL

Hernan Paredes Muñoz

Investigador PROADE - Bolivia

INTRODUCCION

En los últimos diez años la descentralización ha recorrido caminos presentados como si fueran excluyentes. Por una parte, se desarrolló un largo proceso de concertación en torno a una descentralización por la vía de Gobiernos Departamentales en el corto y mediano plazo y la incorporación de los Gobiernos Municipales en el largo plazo. Por otra parte, durante el último año, se han dado pasos acelerados que han ubicado al municipio territorial como la institución central de una descentralización por la vía municipal. Los caminos recorridos son diferentes, pero estamos seguros que se avanza hacia un proceso de descentralización integral.

1. DESCENTRALIZACION, DEMOCRACIA Y ECONOMIA DE MERCADO

La recuperación de la democracia en 1982 y el inicio de la Nueva Política Económica en 1985, desataron un reordenamiento general en la relación entre las instituciones públicas y privadas y de

estas con la ciudadanía, en este marco se han replanteado las viejas discusiones sobre la descentralización.

En el campo político, la descentralización ha sido planteada como una reivindicación que permitiría al ciudadano participar en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo o la crisis de su departamento, región o ciudad. Aún cuando se fué mejorando el sistema de elección y representación a través de reformas a las leyes electorales nacional y municipal, partidos y electores coincidían en que esto era insuficiente, que no había satisfacción con la simple emisión de votos cada dos años en el caso de las elecciones municipales o cada cuatro años para elegir al presidente y los parlamentarios.

El Estado aparecía como un ente ajeno e impenetrable. Institucionalmente se traducía en la débil democracia municipal y el carácter no participativo de las Alcaldías, mientras que las Corporaciones Regionales de Desarrollo y las entidades desconcentradas tenían un comportamiento centrado en las instructivas que venían de las autoridades nacionales.

Desde una perspectiva política existía una demanda ciudadana de mayor participación que acompañada al descrédito de los partidos políticos y el debilitamiento de los sindicatos laborales, obligaba a un encauzamiento. Gobernantes y gobernados se dieron cuenta que la descentralización podía ayudar en este objetivo, sin embargo las percepciones, como lo veremos más adelante, eran divergentes.

En el campo económico, a partir de 1985, la Nueva Política Económica pretendía organizar la economía en base al imperio del mercado, asumiendo que después de una época de bonanza del Capitalismo de Estado, éste había sumido al país en una depresión crónica y aparentemente irreversible durante varios años (1977-1985). El primer logro fue la estabilidad de precios alcanzada en pocos meses, a partir de allí las reformas económicas han buscado enfrentar simultáneamente la mantención de la estabilidad junto al crecimiento económico.

Han pasado nueve años desde que se iniciaron estas reformas económicas y no hay duda que los resultados macroeconómicos son satisfactorios en cuanto haber alcanzado índices que muestran una recuperación de la economía nacional con estabilidad. Sin embargo a nivel local y regional, no se repiten los logros macroeconómicos. Los municipios son entidades muy débiles y en su gran mayoría tienen prácticas económicas inestables y abarcentes, correspondientes a la vieja política económica. Las Corporaciones Regionales de Desarrollo en cada Departamento son las instituciones más fuertes pero no han logrado escapar al clientelismo partidario que en muchos casos las va convirtiendo en entidades con muchos

empleados y actividades centradas en las ciudades capitales de cada departamento.

Desde una perspectiva económica se percibe que si bien han existido cambios en el manejo administrativo financiero del Gobierno Nacional, en cuanto ministerios y subsecretarías, se percibe que las reformas no han tocado el nivel regional y local, allí subsisten prácticas que en definitiva van a contrapelo con la política económica nacional. Por ejemplo, en el caso de la inversión pública su eficacia es menor que la esperada porque si bien se ha simplificado su administración a nivel central, se constata que en las regiones y localidades son muchas las instituciones que identifican y ejecutan proyectos (Corporaciones, Prefecturas, Fondos de Desarrollo, Alcaldías, etc.) y en cada caso con criterios diferentes y muchas veces más preocupadas por los resultados políticos que puedan lograr con la realización de una obra, que por el aporte al desarrollo económico. Lo más importante es que la identificación de las obras se realiza sin participación de la población, por el contrario, es un procedimiento implementado exclusivamente al interior de las instituciones estatales.

Era imprescindible reordenar y tener normas claras para la administración pública a nivel regional y local, y su relación con las instancias nacionales, no solo para un mejor uso de los recursos públicos sino para un comportamiento ensamblado de todo el aparato estatal a su interior y con los procesos que se desatan a partir de una economía de mercado. De diversas maneras, en todas las discusiones sobre la descentralización administrativa, estos temas eran planteados de manera recurrente. Sin duda que, las diferentes propuestas de Ley intentan resolver los

cuestionamientos planteados a la administración económica del Estado en sus tres niveles de gobierno. Por otra parte, la participación de la población en las decisiones sobre el destino de la inversión pública era una demanda que en definitiva imponía la necesaria compatibilidad entre democracia y economía de mercado. Los diferentes proyectos de Ley de Descentralización Administrativa no valoraban las demandas de participación de la población en las decisiones económicas.

En el campo social, la Nueva Política Social que se inició a partir de 1991, intentó enfrentar simultáneamente los problemas estructurales de la pobreza y paliar las dificultades urgentes. Se desarrolló una práctica anual de negociación del pliego petitorio de los trabajadores que normalmente ocupa las calles, los titulares de prensa y la atención de los ministros, los primeros tres o cuatro meses de cada año. De esta manera los problemas urgentes se fueron postergando o paliando en la medida de las posibilidades y prioridades del gobierno. Paralelamente se ha desarrollado una nueva legislación que enfrenta estructuralmente los problemas importantes, por ejemplo el de la educación y la salud, mientras que los temas de empleo y vivienda aún no cuentan con propuestas de la misma calidad y envergadura.

Los ministerios de educación y salud han estado administrados exclusivamente por el gobierno nacional. Son las dependencias que más empleados tienen y se ha identificado que existen estructuralmente problemas de normatividad y administración.

En 1988, mediante un Decreto Supremo, de

manera sorpresiva y sin concertación alguna, se intentó municipalizar los servicios de salud y educación. El intento fué frustrado porque no estaban resueltos los temas de financiamiento y administración. Aparecía como una intención del Gobierno Nacional de deshacerse de esas obligaciones. Mediante la Ley de Participación Popular, recientemente aprobada, se transfieren estos servicios a los municipios sin haber superado totalmente los problemas de administración y financiamiento, se prevee que serán resueltos gradualmente.

La participación de la comunidad en la administración y control de los servicios de salud y educación es una práctica que ya tiene muchas experiencias en diferentes zonas del país, sin embargo es realizada al margen y normalmente, a pesar de la presencia de las autoridades gubernamentales. Con la Ley de Participación Popular, se pretende canalizar por lo menos el rol fiscalizador de la comunidad.

En cuanto a la presencia de las instituciones estatales en el territorio nacional, tanto por la normatividad existente como por los procesos económicos (modelo primario exportador) y políticos (regímenes dictatoriales) desatados durante las últimas décadas, se tiene una organización estatal que se ha orientado a profundizar la concentración de todas las actividades en pocas ciudades, a contrapelo con las necesidades que demandan la profundización de la democracia y la economía de mercado, que en lo fundamental requieren una amplia descentralización de actividades y decisiones.

2. INFORMACION RELEVANTE SOBRE LAS RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES, LA POBLACION Y LA ORGANIZACION ESTATAL

2.1. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES

La Constitución Política del Estado vigente establece las características generales que puede asumir el proceso de descentralización en el país.

En el artículo primero se señala que Bolivia es una República unitaria, de esta manera quedan fuera del alcance de las reformas todas aquellas propuestas que intentan orientarse a una organización federal.

En varios artículos se define que son elegidos por voto directo y popular, el Presidente de la República, el Vicepresidente, los Senadores, Diputados y Concejales Municipales. Sin embargo no existe prohibición para que otras autoridades sean elegidas mediante elección por voto. Este ha sido un tema muy debatido por las propuestas en el sentido de que el Prefecto como primera autoridad de cada departamento, puede o no ser elegido por voto. Al igual que los miembros de la asamblea departamental.

En este sentido los artículos más polémicos son el 109 y 110 que norman al Gobierno Departamental.

Artículo 109

En lo político administrativo el Gobierno Departamental estará a cargo de los Prefectos, quienes representan al Poder Ejecutivo, teniendo bajo su dependencia a los Subprefectos en las

Provincias y a los Corregidores en los Cantones. Las atribuciones, condiciones y forma de elegibilidad para estos cargos, así como la duración de sus periodos, serán determinadas por ley.

Artículo 110

El Gobierno Departamental se desenvolverá de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa que establecerá la ley"¹

Por lo establecido en el artículo 109 los Prefectos representan al Poder Ejecutivo en cada Departamento, por tanto su investidura se origina en este Poder. Esta es la razón principal que impide a estas autoridades ser elegidas por sufragio universal. Sin embargo, las asambleas departamentales podrían ser compuestas por miembros elegidos por voto directo y popular toda vez que el artículo 110 y ningún otro precepto constitucional lo prohíbe. Se han ensayado diversas formulas de solución a este grave problema, tal como se presenta en el anexo 1.

En cuanto a los gobiernos municipales, existe un régimen especial cuyos principales artículos son los siguientes:

"Artículo 200

El gobierno comunal es autónomo. En las Capitales de Departamento habrá un Consejo Municipal y un Alcalde. En las provincias, en sus secciones y en los puertos habrán juntas municipales. Los alcaldes serán rentados. En los Cantones habrá Agentes Municipales.

Los miembros de los Consejos y Juntas Municipales serán elegidos mediante sufragio

¹ Constitución Política del Estado, en vigencia a partir de 1967

popular según el sistema de lista incompleta y por el período de dos años.

Los Alcaldes serán elegidos por los respectivos Concejos o Juntas Municipales, por el período de dos años.

Artículo 202

Los Consejos Municipales de las capitales de Departamento, ejercerán supervigilancia y control sobre los Concejos Municipales provinciales; los Alcaldes de las Capitales de Departamento, sobre los alcaldes provinciales y éstos sobre los agentes cantonales.

Artículo 203

Mediante ley se delimitará la jurisdicción territorial de cada municipio."

En los artículos 201 y 205 están señaladas las atribuciones de los Concejos Municipales y

Alcaldes, en ambos casos se trata de facultades a Estos artículos se complementan con el 203, puesto que están enmarcados en una concepción municipal eminentemente urbana.

Los artículos 200 y 202, establecen una estructura jerárquica dentro los gobiernos municipales, la misma que corresponde a la división político administrativa del Estado.

2.2. POBLACION Y POBREZA

MIGRACION CAMPO-CIUDAD

Comparando los tres censos nacionales de población y vivienda se verifica que ha existido un alto grado de urbanización. En 1976, el 58% de la población estaba asentada en el sector rural, mientras que en 1992 el 42%.

CUADRO 1

TASA ANUAL MEDIA DE CRECIMIENTO INTERCENSAL URBANO-RURAL

| PAIS/AREA | 1950-1976 | 1976-1992 |
|------------|-----------|-----------|
| Total País | 2.05% | 2.03% |
| Urbana | 3.48% | 4.10% |
| Rural | 1.14% | -0.01% |

Fuente: INE

REGIONES EXPULSORAS

La estructura productiva nacional ha cambiado durante los últimos años, al igual que la importancia de cada uno de los sectores económicos, estos cambios se han traducido en la formación de un eje conformado por las principales ciudades del país: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Estas ciudades se han vuelto receptoras de población. Como se verá más adelante, la distribución de los recursos públicos ha reforzado esta tendencia concentradora.

CUADRO 2

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA POBLACION POR DEPARTAMENTOS

| CONCEPTO/DEPARTAMENTO | TASA |
|--|-------|
| PROMEDIO NACIONAL | 2.03% |
| DEPARTAMENTOS CON CRECIMIENTO NEGATIVOS | |
| Potosí | -0.12 |
| DEPARTAMENTO CON TASAS MENORES AL PROMEDIO | |
| Pando | 0.58% |
| Oruro | 0.56% |
| La Paz | 1.60% |
| Chuquisaca | 1.47% |
| DEPARTAMENTOS CON TASAS SUPERIORES AL PROMEDIO | |
| Beni | 2.56% |
| Cochabamba | 2.66% |
| Tarija | 2.81% |
| Santa Cruz | 4.10% |

Fuente: INE

CIUDADES INTERMEDIAS

Existen 123 ciudades que tienen una población mayor a los 2000 habitantes. De estas, 11 son las ciudades mayores que cuentan con más de 50.000 habitantes y que durante los últimos años han tenido una tasa de crecimiento mayor. 21 ciudades tienen una población que oscila entre los 10.000 y 50.000 habitantes, estas son consideradas ciudades intermedias. 91 ciudades tienen una población entre 2000 y 10000 habitantes. Es preocupante, el práctico estancamiento del crecimiento de las ciudades intermedias, en muchos departamentos incluso hay menos ciudades de este tipo, de tal manera que la migración campo-ciudad, no tiene intermediación.

CUADRO 3
CIUDADES CON MAS DE 10.000 HABITANTES POR DEPARTAMENTOS

| DEPARTAMENTO | 1976 | 1992 |
|--------------|------|------|
| CHUQUISACA | 1 | 1 |
| LA PAZ | 4 | 3 |
| COCHABAMBA | 3 | 5 |
| ORURO | 2 | 2 |
| POTOSI | 6 | 5 |
| TARIJA | 3 | 4 |
| SANTA CRUZ | 3 | 8 |
| BENI | 3 | 4 |
| PANDO | 0 | 0 |
| TOTAL | 25 | 32 |

Fuente: INE

Comparando los censos de 1976 y 1992, se verifica que las ciudades con más de 10.000 habitantes se han reducido en dos departamentos y a excepción de Santa Cruz, los demás departamentos han incrementado en una o dos ciudades.

DISPERSION POBLACIONAL

El 57.5% de la población boliviana se encuentra en poblaciones de más de 2000 habitantes, considerándose una zona urbana. Mientras que el resto, es decir el 42.5% habita en poblados menores que son tomados como zona rural.

Más del 85% de la población rural está dispersa en poblados de menos de 250 habitantes, mientras que el resto se encuentra en poblaciones menores a 2000 y mayores a 250 habitantes.

Hay más de doce mil comunidades indígenas y campesinas que se encuentran dispersas en el territorio nacional. La gran mayoría de estas comunidades no tienen reconocimiento legal por parte del Estado, fundamentalmente porque para

tenerlo tienen que realizar un trámite complicado y burocrático en la sede de gobierno, que por condiciones culturales, económicas y de ubicación geográfica no pueden hacerlo.

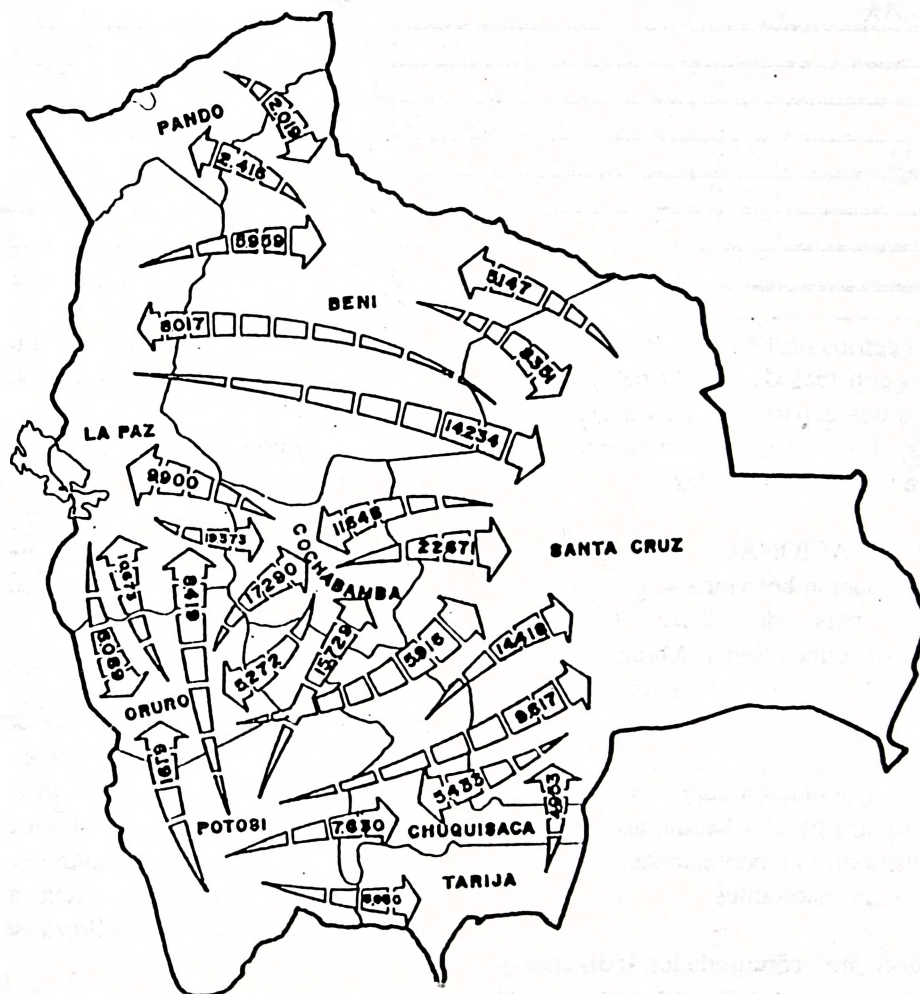
En el gráfico 1 (véase próxima página), se presenta un mapa en el que se han dibujado los principales flujos migratorios interdepartamentales.

POBREZA

Según el Mapa de la Pobreza² el 70.5% de la población boliviana es pobre, es decir que no tiene acceso adecuado a los servicios e insumos básicos, educación, salud, vivienda y otros. La parte más crítica está en el sector rural, en el que se verifica que el 95.1% es pobre, mientras que en el área urbana esta situación afecta al 52.6% de la población. Si bien, la pobreza se focaliza en el

² Mapa de la Pobreza, Una Guía para la Acción Social. Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz 1993.

PRINCIPALES FLUJOS MIGRATORIOS INTERDEPARTAMENTALES
EN LOS ULTIMOS CINCO AÑOS



sector rural, es importante destacar que los grados de la misma son diferentes entre departamentos y al interior de cada uno de ellos.

En cuanto al grado, el 31.7% de la población es considerada en extrema pobreza, es decir vive en condiciones de marginalidad. Más del 70% de la población rural vive en una situación de extrema pobreza. Mientras que en el área urbana sólo el 38.4% es considerada de extrema pobreza.

La incidencia de la pobreza por departamentos se centra en Pando (81%), Potosí (80%), Beni (77%) y Chuquisaca (77%). A excepción de Santa Cruz que tiene una pobreza del 58%, el resto presenta una incidencia del 70% en promedio.

2.3 LA ORGANIZACION ESTATAL Y DISTRIBUCION DE RECURSOS PUBLICOS

ESTRUCTURA POLITICA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

La división política administrativa del Estado boliviano tiene cuatro niveles: Departamentos, Provincias, Secciones y Cantones. Si se analiza el tamaño y la población de cada uno de los Departamentos, Provincias o Secciones, se verifica que existen grandes diferencias.

CUADRO 4
DIVISION POLITICO ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

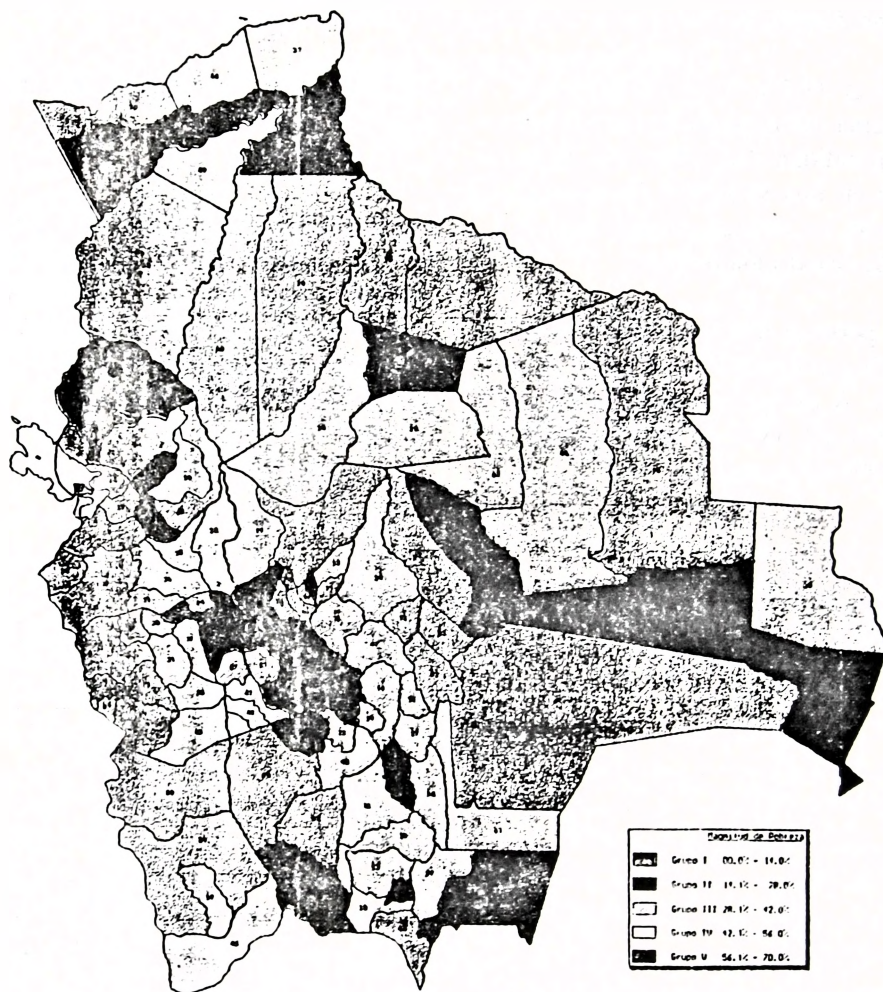
| DEPARTAMENTOS | PROVINCIAS | SECCIONES | CANTONES |
|---------------|------------|-----------|----------|
| CHUQUISACA | 10 | 26 | 97 |
| LA PAZ | 20 | 70 | 434 |
| COCHABAMBA | 16 | 44 | 166 |
| POTOSI | 16 | 36 | 227 |
| ORURO | 16 | 34 | 156 |
| TARIJA | 6 | 11 | 85 |
| SANTA CRUZ | 15 | 45 | 134 |
| BENI | 8 | 19 | 47 |
| PANDO | 5 | 16 | 53 |
| TOTALES | 112 | 301 | 1408 |

Fuente: INE

En el nivel nacional, se encuentran los ministerios sectoriales, las secretarías nacionales y los fondos de desarrollo. El actual gobierno ha implementado una reforma administrativa al inicio de su gestión.

Se ha reducido de 17 a 10 ministerios sectoriales, se han creado 40 secretarías nacionales y se ha duplicado el número de subsecretarías y direcciones nacionales. Este reordenamiento ha

BOLIVIA: Magnitud de Pobreza de las Provincias



Ordenamiento de Provincias por Pobreza

| | | | | | | | | | | | |
|--------------------|-----|----------------|-----|------------------------|-----|--------------------|-----|--------------------|-----|-------------------|-----|
| 1. Beni | 070 | 21. Guaymas | 102 | 41. Cochabamba | 001 | 61. Luis Calvo | 040 | 81. Potosí | 015 | 101. Orizaba | 024 |
| 2. Oruro | 020 | 22. Sucre | 090 | 42. Santa Cruz | 000 | 62. Sucre | 022 | 82. Tarija | 022 | 102. B. Camargo | 022 |
| 3. Pando | 024 | 23. Tarija | 092 | 43. Beni | 024 | 63. Beni | 015 | 83. Chuquisaca | 022 | 103. Trasl. Vilas | 015 |
| 4. Chuquisaca | 015 | 24. Beni | 024 | 44. Madre de Dios | 000 | 64. Ingavi | 042 | 84. Antonio Rivera | 015 | 104. Bermejo | 010 |
| 5. Potosí | 012 | 25. El Alto | 015 | 45. Sud Lípez | 015 | 65. Sud Lípez | 012 | 85. Puntarenas | 010 | 105. Encarnado | 014 |
| 6. Bolivia | 004 | 26. Cochabamba | 010 | 46. M. de Reyes | 022 | 66. Potosí | 022 | 86. D. de F. Lanza | 015 | 106. Carrasco | 010 |
| 7. Misiones | 012 | 27. Tarija | 010 | 47. Copacabana | 010 | 67. Arica | 010 | 87. Buenos | 010 | 107. Gran Bv. | 022 |
| 8. El Beni | 015 | 28. Potosí | 010 | 48. José María Linares | 015 | 68. Estancia Nueva | 010 | 88. M. de Y. | 010 | 108. Durillo | 012 |
| 9. Monte de Plata | 015 | 29. Potosí | 010 | 49. G. de T. B. B. | 015 | 69. M. de Y. | 015 | 89. M. de Y. | 015 | 109. Carrasco | 014 |
| 10. Barro Colorado | 015 | 30. Beni | 010 | 50. Potosí | 015 | 70. Cochabamba | 010 | 90. M. de Y. | 015 | 110. Encarnado | 010 |
| 11. Beni | 010 | 31. Cochabamba | 010 | 51. Potosí | 015 | 71. Beni | 010 | 91. M. de Y. | 010 | 111. M. de Y. | 012 |
| 12. El Alto | 010 | 32. Beni | 010 | 52. Potosí | 015 | 72. Beni | 010 | 92. M. de Y. | 010 | | |
| 13. Potosí | 012 | 33. Beni | 010 | 53. Potosí | 015 | 73. Beni | 010 | 93. M. de Y. | 010 | | |
| 14. Beni | 010 | 34. Beni | 010 | 54. Beni | 010 | 74. Beni | 010 | 94. Beni | 010 | | |
| 15. Beni | 010 | 35. Beni | 010 | 55. Beni | 010 | 75. Beni | 010 | 95. Beni | 010 | | |
| 16. Beni | 010 | 36. Beni | 010 | 56. Beni | 010 | 76. Beni | 010 | 96. Beni | 010 | | |
| 17. Beni | 010 | 37. Beni | 010 | 57. Beni | 010 | 77. Beni | 010 | 97. Beni | 010 | | |
| 18. Beni | 010 | 38. Beni | 010 | 58. Beni | 010 | 78. Beni | 010 | 98. Beni | 010 | | |
| 19. Beni | 010 | 39. Beni | 010 | 59. Beni | 010 | 79. Beni | 010 | 99. Beni | 010 | | |
| 20. Beni | 010 | 40. Beni | 010 | 60. Beni | 010 | 80. Beni | 010 | 100. Beni | 010 | | |

Fuente: IANSA, IAP, INE, INCE - Mapa de Pobreza de la República de Bolivia, 1993.
 Nota: Datos de pobreza en porcentaje de la población en el nivel provincial de agregación de las
 unidades básicas, en el caso de provincias con una sola unidad básica para representar las mismas.

centrado su atención en la definición de tres grandes áreas de intervención estatal que junto a las tareas tradicionales de todo gobierno conforman la estructura básica de la nueva administración pública. Nos referimos a las áreas de: Desarrollo Económico (concentra todas las secretarías consideradas del sector económico incluida la administración de las finanzas públicas); Desarrollo Humano (aglutina todas las secretarías del sector social) y Desarrollo Sostenible (centraliza las secretarías de medio ambiente, participación popular, estrategia de desarrollo y otras).

Existen siete Fondos de Desarrollo que se dedican a la identificación, financiamiento y ejecución de proyectos regionales y locales. Estas instituciones tienen en lo fundamental los mismos objetivos y un funcionamiento centralizado en la sede de gobierno.

En los departamentos, existe una división de la organización estatal. Por una parte esta la Prefectura como máxima autoridad política administrativa. El Prefecto es el representante del Presidente de la República, según la Constitución Política del Estado. Normalmente este cargo es ocupado por el jefe departamental del partido de gobierno. Administrativamente, las Prefecturas dependen del Ministerio de Gobierno.

En cada departamento hay una Corporación Regional de Desarrollo. Las Corporaciones, fueron creadas como entidades desconcentradas del poder ejecutivo que tienen como fin principal la ejecución de obras públicas en cada departamento. Estas entidades han sufrido un proceso de burocratización y centralización de sus actividades

en las capitales de departamento, al extremo de desnaturalizar los fines con las que fueron creadas. Normalmente en las capitales de departamento, se disputan la presencia y autoridad local entre el Presidente de la Corporación y el Alcalde.

Adicionalmente, todos los departamentos cuentan con direcciones departamentales de cada uno de los ministerios y secretarías nacionales.

El proyecto de Descentralización Administrativa aprobado por el Senado Nacional, crea los Gobiernos Departamentales unificando las entidades públicas que desarrollan sus actividades en cada departamento.

En las provincias, existen los Subprefectos que son representantes directos de los Prefectos y designados por estos. En las capitales de provincia y sólo con jurisdicción urbana, se encuentran los Alcaldes Municipales.

En las secciones de provincia no existen autoridades gubernamentales ni municipales, expresamente asignadas a esa jurisdicción. Sin embargo las autoridades departamentales y provinciales ejercen esta autoridad. A partir de las provincias, es donde empieza a contarse con la presencia de autoridades tradicionales originarias. La Ley de Participación Popular, ha escogido el ámbito jurisdiccional de la sección de provincia para el municipio.

En los cantones, están los corregidores que son representantes del Prefecto, los agentes municipales y las autoridades tradicionales originarias.

La presencia del Estado en el territorio nacional es incompleta. Por una parte existe una estructura organizativa político administrativa que formalmente tiene jurisdicción en todo el territorio a partir de las Prefecturas. Sin embargo estas tienen una presencia principalmente urbana y centrada en limitadas funciones político administrativas. Por otra parte los municipios tienen una jurisdicción urbana, aunque sean poblaciones pequeñas. De esta manera, en la realidad no hay presencia estatal más allá de las poblados con más de dos mil habitantes.

Esta ausencia estatal ha obligado a que las comunidades campesinas se organicen paralelamente a la organización estatal, generando hábitos y costumbres que les permiten sobrevivir con sus propios medios.

La existencia de autoridades departamentales, provinciales y cantonales elegidas mediante designación directa de autoridades nacionales o departamentales, y no por voto directo y popular, junto las prácticas estatales heredadas, han generado un sistema prebendal en la administración pública regional que perjudica el desenvolvimiento de las obligaciones estatales. Esta situación se encuentra fortalecida por la imposibilidad de participación o fiscalización de la ciudadanía en cuanto a los actos y decisiones de las autoridades de turno. Hasta el presente existen problemas en la delimitación de jurisdicciones, incluso a nivel departamental. Esta es una de las dificultades heredadas de los regímenes dictatoriales. Se prevee que con la implementación de las leyes de Descentralización Administrativa y Participación Popular se podrán solucionar estos problemas de manera gradual.

ESTRUCTURA MUNICIPAL

La estructura municipal tiene vigencia plena solamente en las elecciones que se realizan cada dos años para elegir consejales municipales, tiene el mismo grado de dispersión que la población. Existen más de 1400 agentes municipales que están ubicados en poblaciones menores a 2000 habitantes. 100 municipios en poblaciones que oscilan entre los 2000 y 10000 habitantes, 20 con una población entre los 20000 y 50000 habitantes y tan solo 11 con más de 50000 habitantes.

Según la Constitución Política del Estado, los 9 municipios que corresponden a las capitales de departamento son Alcaldías mayores que deben velar por las Alcaldías menores, es decir, las que corresponden a ciudades con menor población. Sin embargo esta obligación no es cumplida adecuadamente por ninguna Alcaldía mayor, por el contrario los gobiernos municipales de los poblados pequeños se caracterizan por su abandono.

Se estima que menos de 20 municipios tienen capacidad institucional para administrar las limitadas atribuciones que la Ley Orgánica de Municipalidades les otorga. De estos, 9 corresponden a las capitales de departamento.

CUADRO 6
MATRIZ DE AUTORIDADES

| INSTANCIA TERRITORIAL | AUTORIDADES NACIONALES | AUTORIDADES MUNICIPALES | OTRAS |
|-----------------------|--|---------------------------------------|---|
| NACIONAL | Presidente Ministros Secretarios | | Fondos de Desarrollo |
| DEPARTAMENTAL | Prefectos Presidentes de Corporaciones Directores Departles | Alcaldes de Capitales de Departamento | Fondos de Desarrollo |
| PROVINCIAL | Subprefectos Subdirectores Representantes de las Corporaciones | Alcaldes de capitales de provincia. | Fondos de Desarrollo Autoridades Tradicionales |
| SECCIONAL | | Alcaldes de capitales de sección | Fondos de Desarrollo Autoridades Tradicionales |
| CANTONAL | Corregidores | Agentes municipales | Fondos de Desarrollo Autoridades Tradicionales |

Fuente: Elaboración propia

CONCENTRACION DE RECURSOS DE COOPARTICIPACION TRIBUTARIA

Según la Ley de Reforma Tributaria vigente, el 25% de los ingresos por impuestos es cooparticipado, estos recursos se distribuyen de la siguiente manera: Alcaldías 10%, Corporaciones 10% y Universidades 5%.

Los impuestos a la propiedad de inmuebles y

vehículos son cooparticipables solamente entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Municipales. Las regalías por producción y exportación de materias primas, principalmente hidrocarburos, son transferidas en porcentajes determinados a las Corporaciones de Desarrollo.

Se ha consolidado un sistema de transferencias en favor de los departamentos más deprimidos de tal manera que el Tesoro General de la Nación ha

venido a constituirse en los hechos en un fondo de compensación. De la cooparticipación tributaria, la provincias recibieron en 1993 8.2%, mientras que 91.8% las ciudades. Los tres departamentos del eje central La Paz-Cochabamba-Santa Cruz, concentran el 90.5% de estos recursos, mientras que los restantes seis solo reciben el 9.5%. El centralismo se traduce en que el departamento de La Paz, donde se encuentra la sede de gobierno, recibe cerca al 50% de los recursos de cooparticipación tributaria. El sistema de distribución de recursos públicos que

ha estado vigente durante los últimos diez años ha agudizado la concentración de los mismos en pocas ciudades, precisamente porque los ingresos que son captados por pago de impuestos en todo el país, es decir generados en las actividades económicas de todos los bolivianos, son distribuidos en base al domicilio legal de las empresas que en su mayoría se encuentran domiciliadas en las capitales de los departamentos del eje central.

CUADRO 6a

DISTRIBUCION DE RECURSOS DE COOPARTICIPACION MUNICIPAL(1)

En millones de bolivianos corrientes

| DEPARTAMENT O | SISTEMA ACTUAL | NUEVO SISTEMA |
|------------------|-------------------|---------------|
| LA PAZ | 143 | 224 |
| Capital | 114 | 64 |
| SANTA CRUZ | 77 | 145 |
| Capital | 51 | 63 |
| COCHABAMBA | 50 | 112 |
| Capital | 26 | 38 |
| ORURO | 10 | 29 |
| Capital | 7 | 16 |
| POTOSI | 3 | 46 |
| Capital | 1.2 | 10 |
| CHUQUISACA | 9 | 36 |
| Capital | 4.5 | 12 |
| TARIJA | 7 | 25 |
| Capital | 3.2 | 10 |
| BENI | 1.6 | 20 |
| Capital | 0.5 | 5 |
| PANDO | 3.6 | 10 |
| Capital | 0.09 | 0.9 |

(1) No se incluye los ingresos por impuestos a la propiedad de inmuebles y vehículos que ahora son de dominio exclusivo municipal. En estos impuestos tienen sus mayores ingresos los municipios de las capitales de departamento. Fuente: Proyecto de Ley de Participación Popular.

3. PERCEPCIONES DE LOS POBLADORES DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS Y POBLADOS MENORES

En el marco del Proyecto de Apoyo a la Descentralización de la Cooperación Técnica Alemana PROADE-GTZ, se han desarrollado dos encuestas, en ciudades que no son capitales de departamento. La primera en abril de 1993 y la segunda en enero de 1994. A continuación presentamos los resultados más importantes.

3.1. OPINIONES GENERALES

OPINION SOBRE LAS INSTITUCIONES

A excepción de la Iglesia que es una institución nacional organizada territorialmente, todas las demás instituciones nacionales consiguen opiniones menos favorables que las instituciones departamentales y locales. Sin embargo, los resultados no son homogéneos, los pobladores de Potosí, Oruro y Chuquisaca, tienen opiniones desfavorables sobre sus instituciones.

CUADRO 7
OPINION SOBRE LAS INSTITUCIONES

| INSTITUCION | 1993 | 1994 |
|-------------------------------|------|------|
| Iglesia | 5.4 | 5.4 |
| Comité Cívico | 4.4 | 4.8 |
| Jilakata | 4.4 | 4.1 |
| Corporación de Desarrollo | 4.4 | 4.4 |
| Corte Departamental Electoral | 4.4 | 4.2 |
| Fuerzas Armadas | 4.3 | 4.2 |
| Alcaldía | 4.3 | 4.4 |
| Prefectura | 4.3 | 4.4 |
| Juntas Vecinales | 4.3 | 4.5 |
| Gobierno Nacional | 4.1 | 3.8 |
| Poder Judicial | 3.9 | 4.2 |
| Parlamento | 3.8 | 3.5 |
| Partidos Políticos | 3.2 | 3.1 |
| PROMEDIO GENERAL | 4.25 | 4.21 |

Fuente: PROADE

CUADRO 8
OPINION PROMEDIO POR DEPARTAMENTOS

| DEPARTAMENTO | PROMEDIO DE OPINION |
|--------------|---------------------|
| La Paz | 4.01 |
| Cochabamba | 4.08 |
| Beni | 4.64 |
| Potosí | 3.77 |
| Oruro | 3.94 |
| Chuquisaca | 3.95 |
| Pando | 5.25 |
| Tarija | 4.5 |
| Santa Cruz | 4.65 |

Fuente: PROADE

OPINION SOBRE LA DEMOCRACIA

En ambas encuestas, los resultados muestran que más del 65% de los encuestados están satisfechos con la democracia. A diferencia de la opinión sobre las instituciones, los datos obtenidos respecto a la satisfacción sobre la democracia muestran una percepción más homogénea en todos los departamentos, tanto los del eje central (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba) como los semideprimidos (Tarija, Chuquisaca y Beni) y deprimidos (Potosí, Oruro y Pando).

CUADRO 9
SATISFACCION CON LA DEMOCRACIA

| AÑO | Departamentos Eje Central | Departamentos Semideprimidos | Departamentos Deprimidos |
|------|---------------------------|------------------------------|--------------------------|
| 1993 | 69.7 | | 67.43 |
| 1994 | 67.7 | 65.6 | 71.7 |

Fuente: PROADE

3.2.SOBRE LA ELECCION DE AUTORIDADES

ELECCION DE LA PRIMERA AUTORIDAD DEPARTAMENTAL

En ambas oportunidades la mayoría absoluta de los encuestados coincide en que se debe elegir al Prefecto por voto popular y directo.

CUADRO 10

QUIEN DEBERIA ELEGIR AL PREFECTO

| ELECTOR | 1993 | 1994 |
|-------------------------|------|------|
| Pueblo-elección directa | 71% | 53% |
| Presidente | 7% | 13% |
| Juntas Vecinales | | 5% |
| Parlamentarios | 4% | 4% |
| Alcaldes | | 4% |
| Ministros | 2% | |
| Otros | 16% | 21% |

Fuente: PROADE

ELECCION DEL DIRECTOR DE LA ESCUELA

Más del 40% de los encuestados considera que las autoridades educativas deben ser elegidas por los padres de familia.

CUADRO 12

QUIEN DEBERIA ELEGIR AL DIRECTOR DE LA ESCUELA

| ELECTOR | 1993 | 1994 |
|-------------------------|------|------|
| Padres de familia | 47% | 43% |
| Ministerio de Educación | 18% | 25% |
| Pueblo-elección directa | 12% | 15% |
| Juntas Vecinales | | 3% |
| Alcaldía | | 2% |
| Otros | 23% | 12% |

Fuente: PROADE

ELECCION DE AUTORIDADES DE SALUD

Al contrario de las opinion expresada en torno a la elección de las autoridades anteriormente presentadas, en este caso los encuestados ratifican que debe ser el Ministerio de Salud, el encargado de elegir las autoridades de este sector incluso en sus localidades.

CUADRO 13

QUIEN DEBERIA ELEGIR A LAS AUTORIDADES DE SALUD

| ELECTOR | 1993 | 1994 |
|-------------------------|------|------|
| Ministerio de Salud | 50% | 40% |
| Pueblo-elección directa | 21% | 28% |
| Padres de familia | | 7% |
| Juntas Vecinales | | 7% |
| Alcaldes | | 2% |
| Otros | 29% | 16% |

Fuente: PROADE

ELECCION DEL PRESIDENTE DE LA CORPORACION REGIONAL DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL

Si bien la mayoría relativa de los encuestados considera que el presidente de la Corporación debe ser elegido por voto directo y popular, hay una gran dispersión de criterios.

CUADRO 14

QUIEN DEBERIA ELEGIR AL PRESIDENTE DE LA CORPORACION REGIONAL DE DESARROLLO

| ELECTOR | 1993 | 1994 |
|----------------------------|------|------|
| Pueblo-elección directa | 37% | 37% |
| Presidente de la República | 7% | 12% |
| Corporación de Desarrollo | 7% | 7% |
| Fondos de Desarrollo | | 6% |
| Juntas Vecinales | | 5% |
| Ministros | 7% | |
| Autoridades Originarias | 6% | |
| Parlamento | 8% | |
| Prefecto | 5% | |
| Otros | 23% | 33% |

Fuente: PROADE

ELECCION DEL ALCALDE

Las respuestas no son muy claras, hay un empate entre el voto directo y el cabildo. Esta pregunta solamente se la realizó en la encuesta de enero.

CUADRO 14a**QUIEN DEBERIA ELEGIR AL ALCALDE**

| ELECTOR | 1994 |
|-------------------|------|
| Voto directo | 44% |
| Cabildo | 43% |
| Concejo Municipal | 11% |
| Otros | 2% |

Fuente: PROADE

3.3. SOBRE EL MANEJO DE FONDOS PUBLICOS**CONFIANZA EN EL MANEJO DE FONDOS DEL DEPARTAMENTO**

Se puede percibir que hay dispersión de criterios y que en todo caso entre una y otra encuesta la desconfianza se ha acrecentado.

CUADRO 15**QUE INSTITUCION DEBERIA MANEJAR LOS FONDOS DEL DEPARTAMENTO**

| INSTITUCION | 1993 | 1994 |
|---------------------------|------|------|
| Ninguno | 8% | 22% |
| Corporación de Desarrollo | 17% | 13% |
| Iglesia | 6% | 11% |
| Fondos de Desarrollo | 4% | 9% |
| Alcalde | 10% | 8% |
| Pueblo-Comunidad | 8% | 7% |

Fuente: PROADE

3.4.SOBRE EL MANEJO DE INSTITUCIONES LOCALES O DEPARTAMENTALES

MANEJO DE CENTROS DE SALUD

Los encuestados no tienen dudas, la mayoría considera que debe seguir siendo el Ministerio de Salud el encargado de administrar los Centros de Salud. Esta pregunta solamente se la hizo en la encuesta de Abril/93.

CUADRO 16

QUIEN DEBERIA MANEJAR LOS CENTROS DE SALUD

| INSTITUCION | 1993 |
|-------------------------|------|
| Ministerio de Salud | 50% |
| Pueblo-Comunidad | 7% |
| Autoridades Originarias | 4% |
| Otros | 39% |

Fuente: PROADE

CONSTRUCCION DE CAMINOS

La mayoría de los encuestados considera que deben ser las Corporaciones las encargadas de construir caminos. Aparte de esta preferencia, existe dispersión en la respuesta. Esta pregunta solamente se la hizo en Abril/93.

CUADRO 17

QUE INSTITUCION DEBERIA CONSTRUIR CAMINOS

| INSTITUCION | 1993 |
|-----------------------------|------|
| Corporación de Desarrollo | 34% |
| Presidencia de la República | 14% |
| Ministerios | 12% |
| Alcaldía | 6% |
| Fondos de Desarrollo | 5% |
| Otros | 29% |

Fuente: PROADE

CONTROL DE AVANCE Y ASISTENCIA A CLASES

El 81% de los encuestados considera que la comunidad debería controlar la puntualidad, avance y asistencia a clases. Esta respuesta refuerza la expresada en el cuadro 6.

3.5. SOBRE LA DESCENTRALIZACION

HA OIDO HABLAR SOBRE LA DESCENTRALIZACION

Más del 60% de la población encuestada ha oído hablar de la descentralización.

CUADRO 18

HA OIDO HABLAR DE LA DESCENTRALIZACION

| SI O NO | 1993 | 1994 |
|---------|------|------|
| SI | 60% | 64% |
| NO | 40% | 36% |

Fuente: PROADE

QUE ES LA DESCENTRALIZACION

Conceptualmente no hay claridad sobre lo que es la descentralización, por el contrario han calado opiniones desfavorables contra esta reforma.

CUADRO 19

QUE ES LA DESCENTRALIZACION

| RESPUESTA | 1994 |
|-----------------------|------|
| Administración Propia | 27% |
| Privatización | 5% |
| Desempleo | 4% |
| Alcaldías | 3% |
| Otros | 10% |
| No sabe/No responde | 51% |

Fuente: PROADE

LA DESCENTRALIZACION ES MEJOR O PEOR QUE EL SISTEMA ACTUAL

La percepción de los encuestados está dividida, no hay una respuesta contundente.

CUADRO 20
LA DESCENTRALIZACION VS EL SISTEMA ACTUAL

| EVALUACION | 1994 |
|------------|------|
| Mejor | 38% |
| Peor | 30% |
| Igual | 22% |
| Otros | 10% |

Fuente: PROADE

CUADRO 21
VENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACION

| VENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACION | 1993 | 1994 |
|------------------------------------|------|------|
| Nada | 10% | 21% |
| Automanejo del departamento | 20% | 15% |
| No sabe | 37% | 10% |
| Progreso | 6% | 8% |
| Vivir de lo que se produce | 9% | 8% |
| Eficiencia | 2% | 7% |
| Mejores ingresos | 2% | 5% |
| Independencia del Gobierno Central | 2% | 5% |

Fuente: PROADE

CUADRO 22
DESVENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACION

| DESVENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACION | 1993 | 1994 |
|-------------------------------------|------|------|
| Afectar a algunos departamentos | 10% | 16% |
| Regionalismo | 6% | 13% |
| Relocalización | 6% | 12% |
| Quitar recursos | 3% | 10% |
| Favorecer a los ricos | 4% | 5% |
| Mala administración de empresas | 4% | 5% |
| Burocracia | 3% | 4% |
| Derroche de dinero | 3% | 3% |

Fuente: PROADE

COMO LE IRA A SU PROVINCIA CON LA DESCENTRALIZACION

La mayor parte cree que le ira mejor.

CUADRO 23

| COMO LE IRA CON LA DESCENTRALIZACION | 1993 | 1994 |
|--------------------------------------|------|------|
| Mejor | 44% | 47% |
| Peor | 24% | 30% |
| Igual | 25% | 16% |

Fuente: PROADE

CON LA DESCENTRALIZACION SE BENEFICIA MAS LA CAPITAL DEL DEPARTAMENTO O LAS PROVINCIAS

66% de los encuestados considera que la capital y 24% las provincias. Esta pregunta no se la realizó en Abril/93.

CUADRO 24

SE BENEFICIA LA CAPITAL O LA PROVINCIA

| BENEFICIARIO | 1994 |
|--------------|------|
| Capital | 66% |
| Provincia | 24% |
| Otros | 10% |

Fuente: PROADE

QUE PASARA CON LA DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION

Hay una percepción dividida sobre el destino de la educación si es que descentraliza. En Abril/93, el 67 % de los encuestados consideraba que no debería descentralizarse la educación.

CUADRO 25

LA EDUCACION MEJORARÁ?

| SITUACION QUE SE ESPERA | 1994 |
|-------------------------|------|
| Peor | 39% |
| Mejor | 33% |
| Igual | 21% |
| Otros | 7% |

Fuente: PROADE

QUE PASARÁ CON LA DESCENTRALIZACION DE LA SALUD

La mayoría cree que empeorará, sin embargo hay un gran porcentaje que considera que mejorará. En Abril/93, el 68% de los encuestados consideraba que no debería descentralizarse la salud.

CUADRO 26**LA SALUD MEJORARÁ?**

| SITUACION QUE SE ESPERA | 1994 |
|-------------------------|------|
| Peor | 34% |
| Mejor | 31% |
| Igual | 27% |
| Otros | 8% |

Fuente: PROADE

LA DESCENTRALIZACION DEBE BASARSE EN LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

Para el 50 % deben haber Gobiernos Departamentales, en el marco de la Descentralización. Esto demuestra que en la percepción de los pobladores del área rural las prefecturas no son consideradas como gobiernos departamentales.

CUADRO 27**GOBIERNO DEPARTAMENTAL O SOLO PREFECTURA**

| OPCION | 1993 |
|---------------------------|------|
| Gobiernos Departamentales | 50% |
| Prefecturas | 36% |
| Otros | 14% |

Fuente: PROADE

3.6. SOBRE LAS AUTORIDADES

LA AUTORIDAD MAS RESPETADA EN SU LOCALIDAD

El Alcalde es la autoridad más respetada en la localidad, sin embargo hay dispersión en las respuestas.

CUADRO 28

LA AUTORIDAD MAS RESPETADA

| AUTORIDAD | 1993 | 1994 |
|----------------------------|------|------|
| Alcalde | 30% | 30% |
| Subprefecto | 14% | 18% |
| Cura | 11% | 12% |
| Policia/FFAA | 4% | 7% |
| Comité Cívico | 5% | 4% |
| Presidente de la República | | 3% |
| Ninguno | 16% | |
| Otros | 20% | |

Fuente: PROADE

LA AUTORIDAD MAS INFLUYENTE EN SU LOCALIDAD

Estos datos refuerzan los presentados en el anterior cuadro.

CUADRO 29

LA AUTORIDAD MAS INFLUYENTE

| AUTORIDAD | 1993 | 1994 |
|----------------------------|------|------|
| Subprefecto | 20% | 25% |
| Alcalde | 20% | 32% |
| Comité Cívico | 8% | 7% |
| Policia/FFAA | 7% | 9% |
| Párroco | 5% | 6% |
| Presidente de la República | | 2% |
| Otros | 40% | 19% |

Fuente: PROADE

4. LA VIA DEPARTAMENTAL

4.1. POSICIÓN DE LOS COMITES CIVICOS DEPARTAMENTALES

La profunda crisis de la minería que acompañó a la hiperinflación en la primera mitad de los años ochenta, fue continuada con el ajuste estructural que se hizo en 1985, que implicó el cierre de muchas minas y empresas públicas. Estas medidas de carácter económico junto al desgaste del movimiento sindical, tuvieron un fuerte impacto sobre las organizaciones laborales creando un vacío que parcialmente fue llenado por los partidos políticos a nivel central. En este ambiente se fortalecieron los Comités Cívicos. Se caracterizaron por mantener independencia partidaria y reunir las reivindicaciones locales y regionales. La principal bandera que levantaron los Comités Cívicos fué precisamente la necesidad de que el Congreso Nacional apruebe una Ley de Descentralización Administrativa en el marco de una República unitaria. La fuerza que adquirieron estos Comités les permitía realizar paros departamentales que tenían mucho éxito. A partir de 1990 presionaron con mayor insistencia sobre el gobierno para que canalice la aprobación de esta Ley.

Los Comités Cívicos habían logrado formular una propuesta después de salvar las divergencias que existían al interior de este movimiento. En el campo jurídico político, sus propuestas se centraban en los siguientes puntos:

"- Los Gobiernos Departamentales deberán ejercer funciones y atribuciones del Poder Ejecutivo en el marco de las competencias que no sean privativas

del Gobierno Central ni del Gobierno Municipal.

- Los Gobiernos Departamentales deberán ejercer jurisdicción en el ámbito territorial de cada Departamento.

- Debe reconocerse a los Gobiernos Departamentales personalidad jurídica propia y capacidad de gestión administrativa, técnica y financiera, así como definir su estructura específica.

- Debe regularse ineludiblemente las formas de elección y períodos de mandato de la Asamblea Departamental y del Prefecto

- La elección del prefecto como de los Asambleístas por voto universal, directo y secreto".³

El punto más conflictivo de estas propuestas es precisamente el último, puesto que muchos consideraban que elegir al Prefecto y a los Asambleístas por voto popular y directo, era anticonstitucional y por otra parte, podría traer problemas al sistema político.

En el campo de las competencias, el Movimiento Cívico Nacional, planteaba:

"- Delimitar con precisión las competencias del Gobierno Central, Gobiernos Departamentales y Gobiernos Municipales.

³ Extraído de los documentos presentados por el Movimiento Cívico Nacional en las reuniones de concertación para la elaboración del Proyecto de Ley de Descentralización Administrativa.

- Transferir competencias por áreas y etapas con respaldo de estudios técnicos, asignación de recursos y adecuación a las particularidades regionales."

Estos aspectos no eran conflictivos en tanto suponía delimitar competencias entre los niveles de Gobierno para evitar problemas de ingerencia y por otra parte establecer una gradualidad al proceso de transferencia de competencias en base a criterios técnicos.

En el campo de las funciones, los Comités Cívicos planteaban descentralizar las siguientes:

"- Planificación y Presupuestos regionales

- Administración de recursos asignados"

Asimismo consideraban que podían ser transferidos del Gobierno Central a los Gobiernos Departamentales, en forma gradual los siguientes sectores: Salud, Educación, desarrollo rural y agropecuario, infraestructura vial, saneamiento básico y otros que no sean competencia del Gobierno Nacional.

En cuanto a la estructura institucional, planteaban que este consistiera por:

"- Una Asamblea Departamental que sea la máxima autoridad decisional y compuesta por representantes territoriales elegidos por voto universal y directo.

- La Prefectura, que se constituiría en el órgano ejecutivo, administrativo y operativo del Gobierno Departamental"

La propuesta de estructura institucional fue muy polémica pues tenía al menos dos inconvenientes. Por una parte planteaba una especie de descentralización del poder legislativo que era considerado anticonstitucional. Asimismo, existía oposición de los parlamentarios que retificaban su representación regional.

Sobre el régimen económico de la descentralización, siempre pensada en base a los Gobiernos Departamentales, el Movimiento Cívico planteaba:

"- Que las fuentes de ingresos de los Gobiernos Departamentales deberían ser: Rentas e impuestos departamentales, Regalías, Asignaciones del Fondo de Compensación Regional, Utilidades de las empresas públicas regionales, transferencias del Tesoro General de la Nación, Cooperación departamental de los impuestos al consumo de hidrocarburos, donaciones y créditos.

- Que los costos de funcionamiento de las competencias a ser transferidas sean determinados en base al costo histórico del último año, que debería ser reajustado anualmente

- Que el financiamiento de las competencias transferidas provenga de un rendimiento combinado nacional de la renta interna y aduanera, incorporando en forma gradual criterios de eficiencia.

- Que se establezca un Fondo de Compensación Regional destinado a corregir desequilibrios financieros regionales y cubrir las diferencias en el grado de desarrollo económico y social relativo"
Lo fundamental de la propuesta sobre el régimen

económico esta en tres aspectos:

a) Reducción de los fondos del Gobierno Nacional en favor de los Gobiernos Departamentales en forma gradual y en base al financiamiento de las competencias que se vayan transfiriendo gradualmente.

b) Existen algunas propuesta de fuentes propias como las utilidades de las empresas públicas y el acceso directo a créditos que entran en contradicción con la decisión de los Gobiernos Nacionales en el sentido de privatizar las empresas públicas y tener un control riguroso sobre la masa monetaria a fin de contar con índices de inflación bajos.

c) El Fondo de Compensación Regional, no solo busca equilibrar ingresos per cápita, sino avanzar hacia la reducción de la brecha de desarrollo existente entre departamentos.

Entre los comentarios generales es importante destacar que las propuestas del Movimiento Cívico Nacional no tomaban en cuenta a las Alcaldías e intentan un proceso descentralizador exclusivamente en base a los Gobiernos Departamentales.

4.2. POSICION DEL GOBIERNO NACIONAL

Aún cuando no existía una posición unánime al interior de cada administración que ha gobernado el país los últimos diez años, es posible encontrar dos visiones diferentes de la descentralización. La primera hasta 1993 y la segunda con el actual gobierno.

En el marco de las reuniones de concertación para elaborar el proyecto de Ley de Descentralización Administrativa, los representantes del Gobierno Nacional, presentaron los siguientes criterios al respecto.

PORQUE ES NECESARIA LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA?

Las razones expuestas tenían tres vertientes:

- Necesidad de desarrollo e institucionalización de la democracia como sistema político

En este sentido se pensaba que la descentralización podía asegurar una participación del ciudadano en las decisiones económicas y políticas de su localidad y región. De esta manera se intentaba paliar la separación muy pronunciada entre Estado y Sociedad. Asimismo, se percibía que esta reforma generaría una dinámica nueva en el sistema de partidos políticos que obligaría a una mayor descentralización de los mismos, razón por la cuál era necesario ir preveyendo una modernización y complementación a la legislación electoral con una Ley de Partidos Políticos que incorpore estos nuevos desafíos.

- Instrumento para la modernización del Estado

Se concebía que aún cuando se introdujeron reformas en el Estado y se promulgaron muchas leyes económicas fundamentales, era indudable que no se había logrado desarrollar completamente una nueva institucionalidad estatal que pueda ser compatible con la vigencia plena de una economía de mercado y el desarrollo de la democracia. Otras razones tenían que ver con la necesidad de

compatibilizar las jerarquías administrativas con los niveles de decisión, es decir, hacer más eficiente a la administración pública logrando que las decisiones que pueden tomarse en niveles inferiores sean tomadas allí. De la misma manera, los trámites que pueden ser realizados en cada localidad no deberían pasar necesariamente por la sede de gobierno, generando un alto grado de centralización innecesaria e ineficiente.

Se buscaba reordenar las funciones de los niveles de gobierno, priorizar los roles normativos a nivel central y fortalecer los operativos a nivel departamental y local. Sin intentar determinar una situación exclusiva normativa u operativa en ningún caso.

Asimismo, era preocupación del gobierno mejorar la orientación y ejecución de la inversión pública a nivel departamental y local, en este marco los gobiernos departamentales y municipales mientras más fortaleza institucional tengan podían ser más útiles para este fin.

- Desarrollo Económico Nacional

Los representantes del Gobierno Nacional estaban convencidos que ya se habían dado pasos firmes que permitían tener logros económicos y sociales a nivel macro, sin embargo las políticas microeconómicas aún no habían sido desarrolladas. El fortalecimiento de entidades departamentales y locales y la transferencia de competencias eran concebidas como un buen canal para el desarrollo de políticas microeconómicas que tengan impactos regionales, microregionales y locales.

Había el reconocimiento de que la economía estatal que era y aún es lo fundamental de la economía nacional, generaba un estilo de desarrollo coadyuvante de la mayor concentración en pocas ciudades de la actividad económica, la población y los ingresos. De esta manera las potencialidades de las diversas zonas no era aprovechada de manera óptima dando lugar a un desarrollo fundamentalmente urbano y centrado en pocas ciudades. La descentralización podía ayudar a que el Estado pueda generar una economía coadyuvante de un desarrollo territorialmente equilibrado. (Ver gráfico 3 en la próxima página)

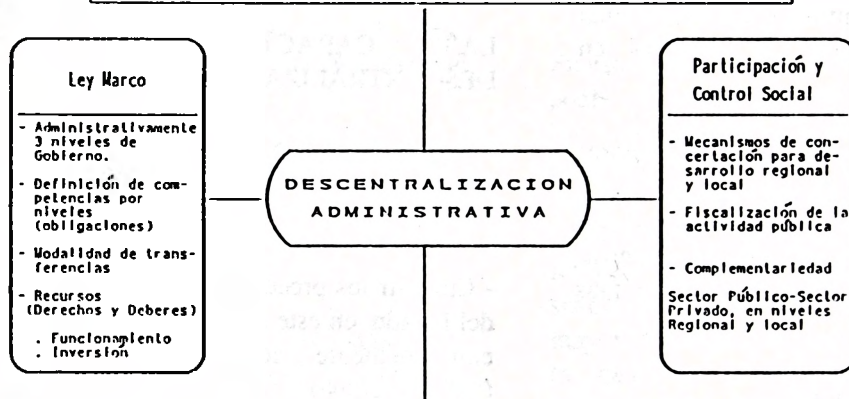
LAS CARACTERISTICAS DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Según el Gobierno Nacional, la Descentralización debería estar enmarcada en tres grandes lineamientos:

- Cumplir los preceptos de la Constitución Política del Estado, en este sentido debería ser una reforma eminentemente administrativa y al interior del Poder Ejecutivo.
- Coadyuvar a los equilibrios macroeconómicos alcanzados, en particular a la consolidación de la estabilidad y el inicio del crecimiento. En ese marco preocupaba que pueda descontrolarse el gasto público a consecuencia de la Descentralización. Todas las medidas proyectadas deberían ser compatibles con los logros macroeconómicos alcanzados.
- Ser gradual, racional, concertada y progresiva. En este sentido interesaba el equilibrio entre obligaciones y derechos, así por ejemplo no se podía concebir que exista una transferencia de recursos si no tiene la contraparte de las

| ADECUACION INSTITUCIONAL | | |
|--|--|---|
| NACIONAL | REGIONAL | LOCAL |
| <ul style="list-style-type: none"> - Transferir competencias - Fortalecer competencias privadas del nivel central - Fortalecer capacidades normativas - Priorización acciones de desconcentración: <ul style="list-style-type: none"> . Salud . Educación . Agropecuaria . Saneamiento Básico . Vialidad | <ul style="list-style-type: none"> - Preparación gobiernos departamentales: <ul style="list-style-type: none"> CORDES • PREFECTURA • UNIDADES DESCONC. - Gestión Adminis-Financ. <ul style="list-style-type: none"> . Funcionamiento . Inversión - Coordinación Interinstitucional <ul style="list-style-type: none"> . Dptal - Nacional . Dptal - Dptal . Dptal - Local | <ul style="list-style-type: none"> - Preparación para recepción de nuevas competencias. - Municipalización del territorio - Modificación LOM - Gestión Adminis-Financ. <ul style="list-style-type: none"> . Funcionamiento . Inversión |

| CONDICIONES DEL PROCESO |
|--|
| → Marco: CPE |
| → Política Eco-Social: <ul style="list-style-type: none"> - Estabilidad - Crecimiento - Desarrollo Social |
| → Gradual, Racional Concertado y Progresivo |



| SNIP | SNP | SNACG |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Descensajación/Descentralización - Mecanismo de Financiamiento - Decisión de la Inversión Pública, Regional y Local - Fondos de desarrollo y su relación con: Desarrollo Regional y Local - Fortalecimiento de la preinversión <p>OBJETIVO: Equidad y eficacia de la inversión pública</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Constitución de nuevo Sistema Nacional de Planeamiento <ul style="list-style-type: none"> . Ordenamiento Territorial . Mercado . Base regional y local - Fortalecimiento de experiencias de planificación Regional y local - Institucionalización de EMD <p>OBJETIVO: Desarrollo de Largo Plazo territorialmente equilibrado</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Sistemas de: <ul style="list-style-type: none"> . Organización Administra. . Presupuesto . Adminis. de Bienes y Serv. . Contabilidad Integrada . Control Gubernamental <p>OBJETIVO: Eficiencia y racionalización de gastos de funcionamiento.</p> |
| ADECUACION DE SISTEMAS NACIONALES LEY SAFCO | | |

| ANALISIS |
|--|
| « ¿Qué hemos avanzado? |
| « ¿Qué está pendiente? |
| « ¿Qué priorizamos? |
| « ¿Qué problemas tenemos y podemos prever? |
| « ¿Cómo avanzamos? |

obligaciones que se tienen que satisfacer con esos fondos. El carácter concertado y progresivo era planteado porque había la intención de desarrollar un proceso de largo plazo que tenga la flexibilidad suficiente para ir perfeccionándolo paso a paso.

PARTES DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La Descentralización era concebida como un proceso de debería contener los siguientes componentes:

- Ley Marco, que delimite con precisión los tres niveles de gobierno, que defina las competencias y derechos de cada uno de ellos, que determine la modalidad de las transferencias o recursos propios de cada nivel de gobierno y establezca normas para la administración de recursos de funcionamiento e inversión.

- Desarrollo de los Sistemas. Se refiere a los Sistemas de Inversión Pública, Nacional de Planificación y Nacional de Administración y Control Gubernamental. En el sistema de Inversión pública se intentaba avanzar de una administración desconcentrada a la descentralización, definir mecanismos financieros para las entidades locales y regionales, incorporar a la población en la identificación de los proyectos de inversión, reordenar los Fondos de Desarrollo (en su caso unificarlos y dotarse de una organización eminentemente territorial), fortalecer la preinversión en los tres niveles de gobierno, etc.

En el sistema nacional de planificación, se trataba de implementar un nuevo sistema nacional de

planificación que incorpore las instituciones territoriales sean estas locales o regionales, el Ordenamiento Territorial en base al desarrollo de normas y de un sistema nacional de información georeferenciada, el fortalecimiento y la sistematización de las experiencias de planificación regional y local, la institucionalización a niveles locales y regionales de la Estrategia Nacional de Desarrollo, etc.

En el sistema nacional de administración y control gubernamental, se trataba de implementar todos los subsistemas en las instituciones del Gobierno en sus tres niveles. Se trata de los subsistemas de organización administrativa, presupuestos, administración de bienes y servicios, contabilidad integrada y control gubernamental.

- Participación y control social. Se planteaba la introducción de mecanismos de concertación para el desarrollo local y departamental, en el que participe la comunidad. De la misma manera se propuso la dotación de instrumentos que permitan la fiscalización de la ciudadanía sobre autoridades y acciones públicas. Por último, se buscaba la complementariedad entre el sector público y privado en cada nivel de gobierno, a fin de poder desarrollar políticas económicas y sociales con mayor impacto microeconómico.

- Adecuación institucional. Había el convencimiento de que con la Descentralización cambiaban todas las instituciones del Estado, es decir había que prever modificaciones en los tres niveles de gobierno.

En el nivel nacional se preveía la transferencia de competencias a los niveles menores, el

fortalecimiento de aquellas competencias privativas de este nivel y en particular las capacidades normativas. Se habían iniciado acciones de desconcentración y para una posterior descentralización, en los sectores de salud, educación, agropecuario, saneamiento básico y vialidad.

En el nivel departamental, la preparación de los gobiernos departamentales era fundamental para la recepción de nuevas competencias. El Gobierno Departamental tenía que constituirse a partir de la unión de las Corporaciones, Prefecturas y unidades ministeriales desconcentradas. Era fundamental el establecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional entre los niveles nacional, departamental y local.

En el nivel local la ideas eran preparar a las Alcaldías para la recepción de nuevas competencias; municipalizar el territorio nacional, modificar la Ley Orgánica de Municipalidades y implementar programas de fortalecimiento municipal. (Ver gráfico 4 en página 91)

PLANES DE CORTO Y LARGO PLAZO

En el corto plazo (3 años) el Gobierno Nacional inició un programa que buscaba avanzar de la Desconcentración Administrativa a la Descentralización Administrativa, en base a una acción integral que incluía las áreas de planificación, reforma fiscal, inversión pública y fortalecimiento institucional.

Para el largo plazo, se planteaban 7 fases a desarrollarse hasta el año 2.000.

SUGERENCIAS AL PROYECTO DE LEY DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Las sugerencias concretas que los representantes del Gobierno Nacional tenían sobre el proyecto de Ley de Descentralización Administrativa eran las siguientes:

-Respetar las competencias privativas del Gobierno Nacional: defensa, política exterior y política económica.

-Garantizar que la descentralización administrativa no atente contra la unidad que debe tener la política económica en todo el territorio nacional.

- Evitar que mediante la Ley de Descentralización se coadyuve el desarrollo de prácticas estatales que han fracasado en el pasado. En ese marco no se consideraba adecuado mantener artículos contrarios a una economía de mercado.

- Tener un equilibrio entre derechos (recursos) y obligaciones (la atención obligatoria de algunas competencias) en los tres niveles de gobierno.

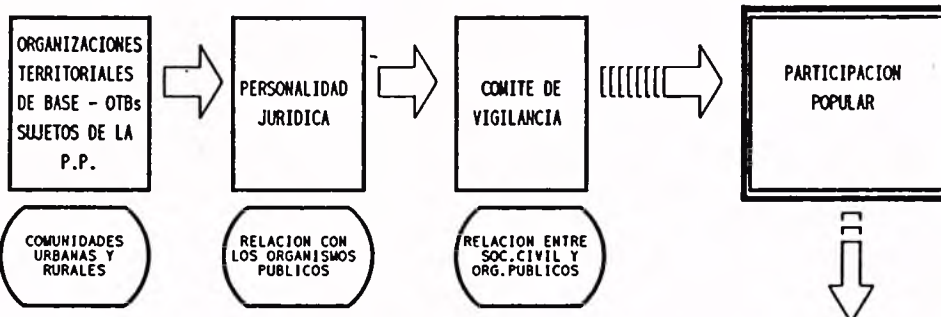
-Concebir la descentralización administrativa como una reforma exclusiva al interior del Poder Ejecutivo.

- Sobre las fuentes de ingreso se sugería no ingresar en muchos detalles por los cambios que se iban a introducir en el sistema tributario.

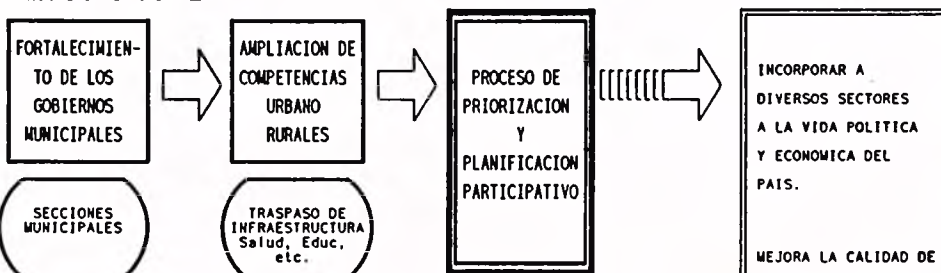
- Sobre la eficiencia y eficacia en el uso de recursos. Se proponía contar con mecanismos que permitan este uso racional y equilibrado. Preocupaba que los gobiernos departamentales no vayan a atender obligaciones de la política social.

ESQUEMA DE LA PARTICIPACION POPULAR

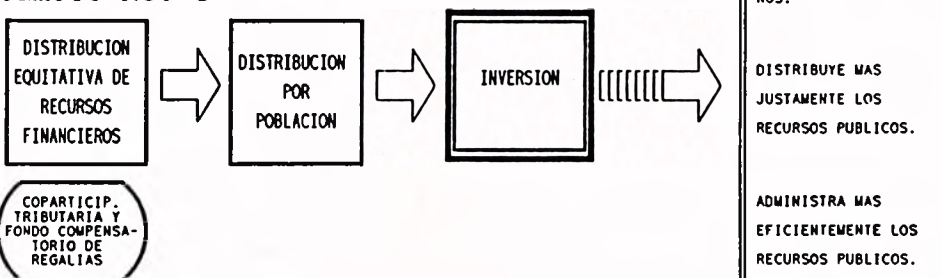
Cambio No. 1



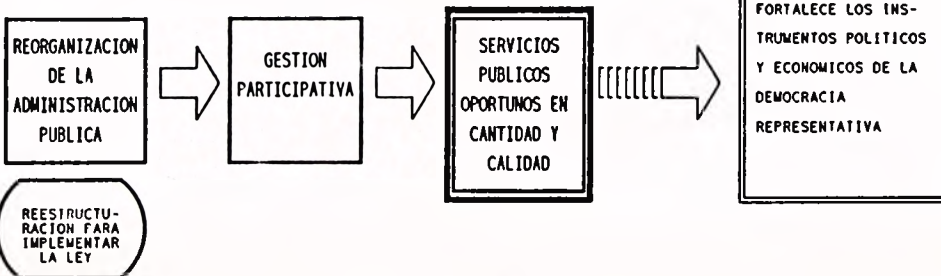
Cambio No. 2



Cambio No. 3



Cambio No. 4



FINALIDAD LEY

INCORPORAR A DIVERSOS SECTORES A LA VIDA POLITICA Y ECONOMICA DEL PAIS.

MEJORA LA CALIDAD DE VIDA DE LOS BOLIVIANOS.

DISTRIBUYE MAS JUSTAMENTE LOS RECURSOS PUBLICOS.

ADMINISTRA MAS EFICIENTEMENTE LOS RECURSOS PUBLICOS.

FORTALECE LOS INSTRUMENTOS POLITICOS Y ECONOMICOS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

- Contar con un Fondo de Compensación pero no como institución sino simplemente como cartera de recursos que tiene una distribución automática.

4.3. POSICION DE LOS PARTIDOS POLITICOS Y PARLAMENTARIOS

Las principales preocupaciones que tenían los partidos políticos y los representantes parlamentarios radicaban en la pérdida de espacio político que podría ocasionarles la descentralización. Hasta ahora había sido muy cómodo ser políticos nacionales con autoridad en todas partes, sin embargo la constitución de asambleas departamentales y la elección del prefecto, en ambos casos por sufragio universal eran vistas como una descentralización política peligrosa para la estabilidad de los tradicionales políticos criollos.

La propuesta de los parlamentarios y principales partidos políticos (MNR, ADN y MIR), se centraban en que las asambleas departamentales sean constituidas por parlamentarios que representan a cada departamento. Y en cuanto al prefecto, que este sea elegido por el Presidente de la República o por el Congreso Nacional. Estas posiciones han resurgido al momento de considerar el proyecto de ley en la cámara de diputados, donde actualmente se encuentra estancado.

5. LA VIA MUNICIPAL

5.1 LA IMPORTANCIA DE LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR

El proyecto de Ley de Participación Popular tiene una importancia trascendental en la vida del país porque:

- * Municipaliza el territorio nacional, y como consecuencia de ello reordena todo el régimen municipal estableciendo verdaderos Gobiernos Municipales, en este sentido es una propuesta mucho más audaz que la realizada por la propia Asociación de Gobiernos Municipales Autónomos de Bolivia.
- * Corrije el sistema de distribución de los recursos provenientes de la cooparticipación tributaria, estableciendo un sistema "neutral" en base a la población que tiene cada jurisdicción municipal.
- * Incorpora una propuesta de participación popular de las organizaciones territoriales de base, reconociendo la personería jurídica de las mismas. De esta manera establece una vía para que las comunidades campesinas y pueblos indígenas tengan derechos y obligaciones frente al Estado.
- * Acelera las decisiones sobre el proceso de descentralización, resolviendolo por la vía municipal. Deja un margen muy estrecho para el rol del nivel departamental, que

era la vía que proponía la Ley de Descentralización Administrativa aprobada por el senado y producto de una concertación entre Gobierno, Comités Cívicos y Partidos Políticos.

5.2. VIRTUDES y LIMITACIONES DE LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR

1. MUNICIPIOS TERRITORIALES.-

La ampliación de la jurisdicción municipal hasta los límites de una sección de provincia, es posible que no sea lo ideal, sin embargo es lo más práctico y viable en el corto plazo. Reduce problemas legales y permite un tamaño y número (301) de Gobiernos Municipales posible de manejar financiera y administrativamente. Más adelante será fundamental introducir el concepto de microregión que desde el punto de vista del desarrollo regional es más adecuado.

Las preocupaciones más importantes que surgen de la constitución de municipios territoriales son las siguientes:

1ro.- La debilidad institucional administrativa de los Gobiernos Municipales es muy grande. Para decirlo en pocas palabras, sólo las Alcaldías de las ciudades de La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y Sucre, cumplen con deficiencias las limitadas funciones y obligaciones que les impone la actual Ley Orgánica de Municipalidades. La pregunta es: ¿ qué y cómo hacer para desarrollar en el menor tiempo posible un programa de fortalecimiento municipal que

permita asumir los nuevos retos planteados por la Ley de Participación Popular? Esta es una tarea gigantesca y hasta ahora, no hay una experiencia satisfactoria, los intentos aislados de instituciones como el INIDEM , Fondo de Desarrollo Regional, PROADE y otras organizaciones, han sido limitados y descoordinados.

Frente a la restricción de que sólo hasta el 10 % de los ingresos deberán ser utilizados por los Gobiernos Municipales para gastos administrativos, es imprescindible:

- Realizar un amplio proceso de concertación y coordinación con las agencias de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales y fundaciones, etc. para obtener recursos y asistencia técnica necesaria.

- Es imprescindible unificar criterios y acciones al interior del gobierno: Secretaría de Participación Popular, Secretaría de Urbanismo, Fondos de Desarrollo, etc. Hay que ponerse de acuerdo sobre las características básicas que deben tener los municipios, por ejemplo tener tres tipos de Gobiernos Municipales : grandes, medianos y pequeños. En base a los cuales deberían definirse y socializarse procesos administrativos, financieros y contables.

- Debe implementarse a la brevedad posible la propuesta del Instituto de Desarrollo Municipal IDEMU, que ya fue respaldada por los gobiernos municipales y por los organismos internacionales.

2do.- Preocupa que frente a la aguda debilidad actual de los gobiernos municipales, la Ley ya establece los derechos de los fiscalizadores,

mediante la creación de los Comités de Vigilancia. Puede suceder una situación donde ambas partes traben el proceso. La actual ineficiencia y debilidad de los municipios no podrá responder en el corto plazo las exigencias de los Comités de Vigilancia. Este no es un problema exclusivo de recursos. La Ley no tiene previsiones que permitan una gestación racional y viable de los Gobiernos Municipales Territoriales. .

3ro.- La ampliación de la jurisdicción municipal de hecho es una ampliación de competencias, sin embargo adicionalmente, la Ley amplía las competencias de los Gobiernos Municipales en las áreas de salud, educación, deporte, etc. Si bien se han incrementado los ingresos municipales de las Alcaldías de provincia particularmente, es preocupante el hecho de que no se ha realizado un balance de derechos y obligaciones. Es decir, los recursos adicionales a los que tendrán derecho los municipios no serán suficientes para financiar las nuevas competencias que se les ha transferido.

En definitiva las acciones aisladas no fructificarán, las palabras claves son: concertación, coordinación y acción conjunta. El proceso planteado por la Ley de Participación Popular, debe ser concertado social e institucionalmente, de otra manera será un proceso trunco.

2.- SISTEMA DE DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS PARA LA PARTICIPACION POPULAR.-

La Ley prevee la distribución de los recursos en base a la población radicada en cada jurisdicción municipal. Aún cuando afectara menos del 30% de los ingresos del TGN, es una medida importante toda vez que era una tremenda injusticia la distribución de estos recursos en base al domicilio legal, lo que favorecía a las tres ciudades más grandes del país, precisamente donde la mayoría de las empresas privadas estaban radicadas. El nuevo sistema de distribución per cápita permite que las provincias participen en una mayor proporción de los recursos del sector público. Mientras que con el anterior sistema más del 90% de estos fondos se quedaban en las capitales de departamento, ahora sólo el 46%.

En terminos departamentales, anteriormente los tres departamentos del eje central captaban más del 90 % de los estos recursos, ahora sólo captarán el 71%. Estas cifras son relativas, mientras que en términos absolutos se estima que el total de ingresos destinados a los gobiernos municipales se duplicará, traduciendo en gran salto en los ingresos de las Alcaldías provinciales y una disminución de menor magnitud en los gobiernos locales de las ciudades mayores.

CUADRO 30
RECURSOS PARA LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

| CONCEPTO | SISTEMA ANTERIOR | SISTEMA ACTUAL |
|---|---|--|
| COOPARTIPACION | 10% de los ingresos cooparticipables 216 millones de Bs | 20% más la coparticipación de los ingresos por venta de hidrocarburos. 490 millones de Bs |
| IMPUESTO A LOS VEHICULOS E INMUEBLES | Dominio compartido con el gobierno nacional 88 millones de Bs | Dominio exclusivo 159 millones de Bs |
| RENTAS MUNICIPALES | Ingresos propios por patentes y servicios | Ingresos propios por patentes y servicios |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Proyecto de Ley de Participación Popular

Es previsible que el impacto real de esta redistribución sea limitado por las siguientes razones:

1ro.- Los Gobiernos Municipales de las ciudades "grandes" del país recibirán menos recursos por coparticipación que antes, aún cuando sus obligaciones han sido incrementadas. Sin embargo, como la misma Ley establece, tienen fuentes de ingreso propias como ser: Impuesto a la propiedad de inmuebles urbanos y vehículos automotores; así como las autorizadas por la Ordenanza de Patentes e Impuestos Municipales. Se puede prever que los municipios se verán obligados a explotar a fondo esas fuentes de ingreso propias. Posiblemente se incurrirán en problemas de exceso de cargas impositivas sobre el ciudadano común, el pequeño empresario, el gremialista, etc. agudizando y generalizando el llamado problema de la "doble tributación". De ser

así la Ley de Participación Popular tendrá un impacto negativo sobre los ingresos de las clases medias y bajas de las ciudades capitales de departamento. No debe descartarse que los Gobiernos Municipales, de estas ciudades, incurran en atropellos a las empresas medianas y grandes.

2do.- Al no afectarse la participación del gobierno central en los ingresos tributarios (se mantiene en el 75%), se está eliminando el esfuerzo que debería hacer el gobierno en reducir su planta burocrática. Se debería tener con el gobierno central la misma severidad que se exige a los Gobiernos Municipales, a saber, que hasta el 10% de sus ingresos estén orientados a gastos administrativos. En todo caso, es importante introducir normas que aceleradamente incrementen la participación en los tributos nacionales de los Gobiernos Municipales y Departamentales.

3ro.- Para lograr un impacto justo en la redistribución del ingreso era imprescindible introducir, respetando la simplicidad y eficacia del sistema tributario actual, modificaciones que permitan incrementar los impuestos a los sectores de mayores ingresos. Por ejemplo, la incorporación de un impuesto sobre utilidades que tengan una tasa razonable que no espante al empresario privado. Si este tipo de impuestos se implementarían y fueran coparticipables, habría un impacto real en la redistribución del ingreso.

4to.- Hay que evaluar la posibilidad de transferir el derecho de administrar los impuestos a consumos específicos (a excepción de los hidrocarburos) a los Gobiernos Municipales. El régimen de coparticipación podría ser inverso, es decir, que los Gobiernos Municipales transfieran un porcentaje, a determinarse, al Gobierno Nacional.

5to Se han disminuido los ingresos de las Corporaciones y junto a las menores competencias que ahora tienen, se traduce en un debilitamiento de las instituciones que mayor fortaleza tenían en cada departamento. Antes de la aprobación de la Ley, el 58% de los recursos de la región eran administrados por las Corporaciones, ahora solo el 36%, esta disminución permite incrementar los ingresos de los municipios de 41.9% a 64% de los ingresos regionales.

3. PARTICIPACIÓN POPULAR.-

Sin duda la propuesta de participación popular que contiene el Proyecto de Ley es novedosa, aparentemente no hay otro país que lo incorpore. Tiene razón el Vicepresidente de la República al afirmar que la virtud está en que la ley incorpore el concepto de "vigilancia a las autoridades" que ha sido practicado por los pueblos originarios a lo largo de siglos. Asimismo, es correcto afirmar, como lo hace el Presidente de la República que está vigilancia es el antídoto más eficaz para reducir, sino eliminar, la corrupción en los Gobiernos Municipales. Sin embargo existen preocupaciones que surgen al pensar como realmente funcionará esta propuesta y más aún, que cosas se preveen en la Ley.

1ro.- Riesgo de partidización. Es conocido que el Movimiento Nacionalista Revolucionario que es el partido de gobierno actual, ha ingresado a partir de la aprobación de sus últimos estatutos en 1990, a una organización eminentemente territorializada. Tiene ventaja sobre otros partidos que fueron pioneros en las ideas sobre este tipo de organización partidaria.

Si se partidiza el proceso, se dañaría al país, y peor aún, se daría un duro golpe a la democracia.

2do.- Preocupa la autoridad que sobre el proceso se les otorga a los prefectos y subprefectos, que como sabemos son elegidos a dedo desde el gobierno central. Normalmente estos nombramientos caen sobre dirigentes departamentales del partido de gobierno. Estas autoridades están autorizadas a controlar el proceso y lo que es peor, dirimir situaciones de

representatividad, por ejemplo, si en una misma unidad territorial existen dos organizaciones o dentro una organización existe más de un representante, serán los prefectos o subprefectos los que decidan quien representa o que institución es la autorizada. Este es un aspecto muy delicado y vulnerable del Proyecto de Ley presentado. Al igual que lo establecido en otras leyes e incluso en la Ley de Descentralización Administrativa aprobada por el Senado Nacional. Se debería recurrir a otro poder del Estado para dirimir estas situaciones. Caso contrario se tiene la puerta abierta para la partidización de la Participación Popular.

3ro.- Gobernabilidad local en cuestión. Los Comités de Vigilancia tienen derechos y atribuciones muy parecidas a los Consejos Municipales. Ahí radica un problema de gobernabilidad muy complicado. Por otra parte, se mantienen las subprefecturas y corregidores, en una nueva duplicación de autoridad con el Gobierno Municipal. La existencia paralela de Comités de Vigilancia, Consejos Municipales y Subprefectos y Corregidores, es la base de la ingobernabilidad que puede desarrollarse en las secciones de provincia.

CUADRO 31

ATRIBUCIONES: COMITES DE VIGILANCIA Y CONSEJOS MUNICIPALES

| COMITES DE VIGILANCIA | CONSEJOS MUNICIPALES |
|---|--|
| Vigilar que los recursos municipales sean invertidos equitativamente. | Formular políticas y fijar objetivos, planes y programas municipales |
| Controlar que solamente se inviertan el 10% en gastos corrientes. | Aprobar y fiscalizar el Presupuesto Municipal. |
| Dictaminar sobre el presupuesto y la rendición de cuentas de gastos e inversiones. | Dictar normas municipales. |
| Controlar el trabajo de las autoridades elevando al Poder Ejecutivo informes y observaciones. | Considerar el informe anual del Alcalde |

Fuente: Ley Orgánica de Municipalidades y Ley de Participación Popular

Al menos deberían hacerse dos acciones, por una parte corregir las funciones y atribuciones de cada instancia, para que no haya problemas de gobernabilidad local y por otra parte, eliminar los subprefectos y corregidores, estableciendo verdaderos Gobiernos Departamentales y reglas

claras en las relaciones entre los tres niveles de gobierno.

4to.- Comités de Vigilancia y Pueblos Originarios. Una pregunta que surge es si los pueblos originarios aún cuando tengan personería

jurídica reconocida, pueden "funcionalizarse" a una estructura municipal. En el proyecto se sostiene que se respetaran las formas de organización propias de cada Organización Territorial de Base, pero lo que no se sabe es si estas organizaciones respetaran las reglas que ahora propone el gobierno a través de la presente Ley. Posiblemente sea bueno generalizar y homogenizar lo "pluri y lo multi", bajo el "rubro" de "Comités de Vigilancia", pero su aplicabilidad está en cuestión. Estos pueblos originarios tienen

costumbres, leyes y sistemas de propiedad particulares, son características sustanciales, que no tienen nada en común con las organizaciones barriales de las ciudades por ejemplo. Sin embargo, ambos están en la misma bolsa. Este es un tema delicado, cuidado que nombre de la participación popular, de otorgar personería jurídica, etc, estemos dando un golpe de muerte a esas 12,000 comunidades indígenas.

CUADRO 32

| CARACTERISTICAS DE LAS OTB'S |
|---|
| Representación territorial de comunidades campesinas, pueblos indígenas, organizaciones barriales de las ciudades, etc., sin distinción de razas, culturas, idioma, ocupación y otros |
| Representativa de sus mandantes, respetando sus propias formas de elección y organización. |
| Representación de la comunidad ante los Gobiernos Municipales |

Fuente: Ley de Participación Popular

5to. También preocupa las expectativas desmesuradas que la propaganda oficial ha generado sobre la Ley de Participación Popular. Esto es muy delicado y puede convertirse en un problema de gobernabilidad. Si bien muchas secciones que antes no recibían nada o muy poco, ahora se estima que anualmente recibirán algo más de 90 Bs por habitante que este en esa jurisdicción; debe decirse también que estos recursos son mínimos frente a las necesidades que se tiene en cada una de esas zonas. Es fundamental dar señales claras sobre las magnitudes del problema y de la solución que sin duda es insuficiente.

4. SOBRE LAS CORPORACIONES REGIONALES DE DESARROLLO Y LAS PREFECTURAS.

El proyecto de Ley tiene algunos detalles que son muy rescatables, por ejemplo el cambio de composición de los directorios de las Corporaciones, la clara delimitación de sus responsabilidades, etc. Sin embargo en lo fundamental este proyecto, innecesariamente a nuestro entender, presenta una propuesta que busca debilitar al nivel departamental de gobierno, esto se traduce de las nuevas funciones que se asignan a las Corporaciones y de la eliminación de

los ingresos que por coparticipación recibían estas instituciones. Esta intencionalidad nos parece un error y peor aún, una oportunidad perdida para poder acelerar el proceso de modernización del Estado en sus niveles departamentales y locales. Nos guste o no, y con todos sus defectos, las Corporaciones Regionales de Desarrollo son al presente las instituciones más fuertes al interior de cada departamento.

Nuestras preocupaciones y sugerencias son las siguientes:

1ro.- Ya que no se lo hizo en la misma Ley de Participación Popular, debe aprobarse a la brevedad posible la Ley de Descentralización Administrativa, pero se lo debería hacer con las siguientes características:

- Dividir su contenido, en una Ley de Gobiernos Departamentales y otra que establezca los rasgos y las relaciones de los tres niveles de gobierno y las relaciones que deben existir entre ellos.

- La Ley de gobiernos departamentales debe ser a las Prefecturas y Corporaciones lo que la Ley de Participación Popular es a los Gobiernos Municipales. Es decir, hacer una transformación radical, donde se unifique la Prefectura y la Corporación, se definan derechos, obligaciones y atribuciones.

- Por su parte la otra Ley, que podría llamarse Ley de Organización del Poder Ejecutivo y de los Gobiernos Municipales, debería contener las relaciones que existen en general y en cada una de las políticas de Estado entre los tres niveles de

gobierno. Establecer por ejemplo los sistemas de control financiero y contable, aprovechando lo desarrollado hasta ahora con la Ley SAFCO.

5.3. POSICION DE LA ASOCIACION DE GOBIERNOS MUNICIPALES.

A diferencia del Movimiento Cívico, los Gobiernos Municipales no lograron nunca generar una asociación fuerte y cohesionada, por el contrario se caracterizaron por su inestabilidad y propuestas limitadas a algunas reformas en la Ley Orgánica de Municipalidades. Los Gobiernos Municipales no participaron en los debates sobre la descentralización, porque no fueron invitados y porque ellos mismos consideraban a esta reforma como un cambio exclusivamente departamental.

Entre las propuestas más destacadas de la Asociación de Gobiernos Municipales están las siguientes:

En el campo institucional:

-La necesidad de contar con programas de fortalecimiento institucional que les permitan cumplir mínimamente las limitadas competencias y funciones que la Ley Orgánica de Municipalidades establece.

- Ampliar el período de gobierno a cuatro años a fin de tener Gobiernos más estables y que puedan desarrollar programas de mediano plazo.

En el campo jurídico:

- Delimitar la jurisdicción de cada Gobierno

Municipal. En este aspecto, muy pocos municipios reivindicaban la necesidad de tener una jurisdicción territorial que abarque la zona urbana y rural. Por el contrario la mayoría de los Gobiernos Municipales veían esta propuesta como una carga imposible de administrar por la extrema debilidad en la que se encontraban.

En el campo económico:

- Los municipios reclamaban una mayor cooperación de los impuestos nacionales, pues a excepción de algunas ciudades en el resto de los casos con la aplicación de la Ley de Reforma Tributaria los ingresos habían disminuido.

- Los Gobiernos Municipales que no pertenecían a las tres ciudades del eje central (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) tenían el grave problema. La cooperación era asignada en base al domicilio legal de las empresas contribuyentes de los impuestos respectivos. En este marco existía una especie de subvención de las ciudades intermedias y pequeñas en favor de las ciudades anteriormente mencionadas.

- Otra preocupación que tenían las Alcaldías consistía en que a pesar de que existía una obligación constitucional, los Gobiernos Municipales de las capitales de departamento, no transferían recursos suficientes a las Alcaldías menores y en muchos casos simplemente no lo hacían. Esta situación suponía una mayor debilidad de los Gobiernos Municipales de provincia.

Durante los últimos meses la Asociación de Gobiernos Municipales se ha reorganizado y

participa en negociaciones con representantes del Gobierno Nacional a fin de concertar la Reglamentación de la Ley de Participación Popular.

6. COMPARACION ENTRE AMBAS PROPUESTAS

A fin de avanzar en la compatibilidad de ambas propuestas, a continuación presentamos una comparación que permita sacar conclusiones hacia adelante.

6.1. CONCERTACION EX-POST O EX-ANTE

El rol que ocupa la concertación es una de las grandes diferencias en la elaboración de ambas propuestas. La Ley de Descentralización Administrativa fué elaborada en base a un proceso de concertación de varios años, con mayor intensidad entre 1991 y 1993. Participaron en la elaboración de este instrumento legal las siguientes instancias:

Gobierno Nacional,
Comités Cívicos,
Partidos Políticos,
Parlamentarios
Fuerzas Armadas

La Ley de Participación Popular fué elaborada por un equipo técnico del Gobierno Nacional y aprobada en el Congreso Nacional en base a la mayoría absoluta que tiene la bancada parlamentaria. Recién se intento iniciar un proceso de concertación con los municipios para la reglamentación de la Ley. Este proceso hasta el

momento se ha traducido en un Decreto Supremo que reglamenta de manera muy general la Participación Popular, hay muchos aspectos importantes que aún no han podido ser resueltos.

Es interesante verificar que ambos caminos pueden ser utilizados en democracia, sin embargo es bueno precisar sus virtudes y debilidades. La concertación para la Ley de Descentralización Administrativa tuvo la gran virtud de intentar unificar criterios completamente dispersos que existían en el país, es posible que las dificultades en la implementación sean menores que para la Ley de Participación Popular. Se cometió el error de tomar mucho tiempo e incorporar en el proceso principalmente a miembros de la llamada clase política tanto nacional como departamental.

La Ley de Participación Popular tuvo la virtud de dar una clara señal de cambio y capacidad propositiva del Gobierno Nacional. Fue una decisión de gobierno, en la cuál los gobernantes asumían todo el riesgo. Las dificultades que se presentan son principalmente en la implementación. Por la forma como fué elaborada y aprobada es considerada como una imposición incluso por los supuestos beneficiarios. Frente a esta dificultad el gobierno tiene dos importantes instrumentos: la palanca de los recursos económicos que serán administrados y fiscalizados localmente junto a una amplia estrategia comunicacional.

En el tiempo y por los resultados veremos cuál fué el mejor camino.

6.2 LOS INSTRUMENTOS LEGALES

La Participación Popular fué concebida inicialmente como un Decreto Supremo, seguramente porque ni sus mismos proyectistas imaginaban la dimensión que tenía o porque se temía hacer una propuesta agresiva sin ninguna concertación. Nuevamente fue una decisión de gobierno la de elaborar y aprobar una Ley de tal manera que se de una señal clara y de largo plazo. Actualmente la Ley esta en vigencia, ha sido reglamentada parcialmente y se ha iniciado su implementación.

El proyecto de Ley de Descentralización ha sido aprobado por el Senado Nacional y actualmente se encuentra en la Cámara de Diputados. Sin embargo se ha paralizado su tratamiento hasta que se decida los contenidos de la reforma a la Constitución Política del Estado.

Las dificultades mayores consisten en lo establecido en los artículos 109 y 110 de la Constitución. La polémica se ha centrado en la legalidad de tener asambleas departamentales y prefectos elegidos por sufragio universal. Existen posiciones encontradas en cuanto a la interpretación de si se trata de una descentralización administrativa o política. Hasta el próximo 6 de agosto se tiene que definir necesariamente estas reformas a la Constitución debido al procedimiento que la misma ley tiene.

6.3. LAS PROPUESTAS ECONOMICAS

La propuesta de Descentralización Administrativa prevé la transferencia de recursos del Gobierno

Nacional a los Gobiernos Departamentales y Municipales de manera gradual y en base al costo efectivo en el que se incurre al administrar cada una de las competencias. Es decir, se tenía un claro equilibrio entre derechos de captación de recursos económicos y obligaciones de administración de nuevas competencias.

La Ley de Participación Popular transfiere de hecho la infraestructura y administración de la salud y la educación en favor de los municipios. A partir de ahora el Gobierno Nacional solamente tendrá las obligaciones de dictar normas nacionales y pagar sueldos y salarios. No se ha hecho ningún esfuerzo por estimar si los recursos que serán transferidos a los gobiernos municipales serán suficientes para la administración de sus nuevas competencias. En el caso de las capitales de departamento, muchos alcaldes han reclamado la imposibilidad de financiar con la nueva distribución de fondos las competencias emergentes de la Ley de Participación.

En cuanto a los fondos de compensación, la Ley de Descentralización preveía un sistema de redistribución que permita gradualmente ir equilibrando las diferencias estructurales que existen entre las regiones. La Participación Popular solamente prevee una compensación por la diferencia en los ingresos por regalías departamentales. En el primer caso se trataba de una institución, mientras que en el segundo es un mecanismo de cartera.

6.4. LA INSTITUCION PRINCIPAL

En ambas propuestas se afectan a tres

instituciones: Alcaldías, Corporaciones y Prefecturas. En el caso de la Ley de Participación se fortalecen los gobiernos municipales, ampliando sus competencias sectoriales y territoriales, se debilitan las Corporaciones y se ratifica el rol de las Prefecturas.

La Descentralización Administrativa preveía la unificación de las Corporaciones y Prefecturas para constituir el Gobierno Departamental al cuál se irían sumando las Direcciones Departamentales de los Ministerios en la medida que se proceda a la transferencia de competencias. Las Alcaldías no eran modificadas en nada, ratificandose sus características actuales, bajo el criterio de que sólo podrían jugar un rol importante en el largo plazo.

6.5. LA PARTICIPACIÓN POPULAR

La Ley de Participación Popular, como su nombre lo dice, centra toda su propuesta en una forma de incorporar a la comunidad principalmente en la fiscalización y planificación de las tareas municipales. La Descentralización Administrativa subestimaba este componente.

6.6. INCORPORACION DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS

La propuesta de Participación establece la constitución de las Organizaciones Territoriales de Base para que mediante este mecanismo puedan ser incorporadas indistintamente organizaciones barriales de las ciudades o pueblos y comunidades campesinas.

En el proyecto de Descentralización no se ha tomado en cuenta este aspecto, por el contrario se consideraba que era un tema que debería tener una ley expresa.

6.7.GOVERNABILIDAD

La Descentralización Administrativa suponía un riesgo por la existencia de mayor democracia representativa a nivel departamental. La constitución de asambleas departamentales y prefectos elegidos por voto directo frente a un Gobierno Nacional que mostraba muchas debilidades, era la principal razón que hacía prever problemas de gobernabilidad. Más aún, los paros cívicos departamentales que prácticamente paralizaban todas las actividades en determinados departamentos mostraban que la institucionalidad departamental que tenga como mandantes a los pobladores de cada departamento era un riesgo para el buen funcionamiento del Poder Ejecutivo.

La propuesta de Participación Popular genera problemas de gobernabilidad pero a nivel local. En cada uno de los 300 municipios es posible que exista incompatibilidad entre las acciones de los Comités de Vigilancia constituidos por representantes de las Organizaciones Territoriales de Base frente a los Consejos Municipales. Sin embargo serán problemas que no afectarán la gobernabilidad del Gobierno Nacional.

7..PERSPECTIVAS DEL PROCESO

7.1.ESTRATEGIA Y TIEMPO

La gran virtud que ha tenido la Ley de Participación Popular ha sido la de agilizar un proceso que anteriormente era pensado como algo de muy largo plazo. Ahora las cosas han cambiado, es momento de asumir el desafío, lo que se necesita es aprobar e implementar la Descentralización Administrativa con la misma agresividad y capacidad que se ha tenido para la propuesta de Participación Popular. Sin duda de que si se dan las bases para una integración de ambas propuestas, habremos avanzado años en pocos meses.

7.2.PRIMER GRAN DESAFIO: REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

Los gobiernos democráticos que se han sucedido en Bolivia los últimos años han demostrado que la Constitución Política del Estado es un chaleco de fuerza que dificulta los cambios que se necesitan realizar.

La Participación Popular puede interpretarse como una Ley anticonstitucional porque rompe la estructura jerárquica municipal establecida en los artículos de la Constitución, así como territorializa los municipios frente a una concepción municipal completamente urbana que existe en el mandato constitucional. Sin embargo, eso es marginal frente a los importantes cambios que propone esta Ley.

Para viabilizar la Descentralización Administrativa deben modificarse los artículos

109 y 110 de la Constitución, de tal manera que puedan elegirse a los miembros de las asambleas departamentales y los prefectos mediante sufragio universal. De otra forma sería un proceso trunco y parcial. No existiría equilibrio entre los tres niveles de gobierno.

7.3.SEGUNDO GRAN DESAFÍO: INTEGRACION DE AMBAS VIAS EN UN SOLO PROCESO.

La Ley de Participación Popular ha cambiado el panorama que antes se tenía sobre el proceso de descentralización. Sin embargo hay muchas tareas estructurales que aún quedan pendientes y deben ser resueltas:

a) Simplificación y unificación administrativa en cada nivel de gobierno. Es decir se deben tener tres niveles de gobierno nitidamente diferenciados eliminandose aquellas instituciones que tienen un funcionamiento sectorial operativo a nivel nacional, departamental y local simultáneamente. Las normas deben ser para todos, mientras que la planificación, ejecución y control deberían ser en cada nivel de gobierno.

Para este fin deberían desaparecer los Fondos de Desarrollo como instituciones y constituirse en carteras financieras que sean administradas departamentalmente por cada Gobierno Departamental.

La estructura departamental dependiente del Prefecto debería eliminarse y en su reemplazo

establecer reglas claras para el relacionamiento entre el Gobierno Departamental y los Gobiernos Municipales.

b) Participación Popular en los Departamentos. Puede ser la misma lógica de la Ley de Participación Popular o no, pero lo cierto es que se necesita abrir los Gobiernos Departamentales a la Comunidad. Es posible que las asambleas departamentales ayuden a este cometido, pero con seguridad que son mecanismos insuficientes.

7.4.TERCER GRAN DESAFIO: LA IMPLEMENTACIÓN

La época de las propuestas electorales pasó, las gestiones para la aprobación de las Leyes necesarias próximamente será culminada, ahora gobernantes y gobernados tienen que ser concientes que se debe pasar del decir al hacer.

Para que avanzar con paso firme y seguro necesitamos:

a) EVITAR LA UNIPARTIDIZACION DEL PROCESO.

Han pasado las épocas de las dictaduras y democracias excluyentes, ahora estamos en pleno proceso de desarrollo de una democracia real ante todo participativa. No caben proyectos hegemónicos de ningún partido. Desde el gobierno y desde la oposición tenemos la obligación de generar escenarios que permitan una competencia sana y leal entre todos los partidos que necesariamente van a participar en el proceso de descentralización. Es mejor enfrentar el riesgo

explícitamente y no de manera encubierta como han pretendido algunas autoridades gubernamentales.

Para esto necesitamos una actitud democrática y responsable de todos que permita evitar el manipuleo y tergiversación de las normas legales.

b) CONSECUENCIA.

Este es una tarea que acompañará a Bolivia en el largo plazo, son desafíos que no se resuelven en pocos años y menos en un solo mandato presidencial. Más bien que se contarán con Leyes y no solamente con Decretos que son susceptibles de modificación en cualquier momento. Sin embargo la legislación es insuficiente. Deben concertarse programas de varios años en los temas centrales, de tal manera que estos puedan ser implementados independientemente del color político de la autoridad que temporalmente ocupa el gobierno nacional, departamental o local. En este sentido la definición de un gran programa de fortalecimiento municipal y departamental es imprescindible.

c) CONCERTACIÓN.

Algunas autoridades nacionales han retornado a concepciones propias de los regímenes dictatoriales. Afirman que concertar es signo de debilidad y falta de legitimidad. Nada más equivocado.

En democracia y más aún cuando se esta en un franco proceso de constitución de una democracia

cada vez más participativa la concertación en base a propuestas y reglas claras es esencial. Es posible que pueda subestimarse la concertación en la elaboración de propuestas, en base al argumento de ganar tiempo, pero con seguridad que para la implementación de las propuestas de Descentralización Administrativa con Participación Popular la concertación palmo a palmo, comunidad por comunidad, es una tarea sin la cual el proceso fracasaría.

d) MODERNIZACIÓN DEL ESTADO.

La descentralización con participación popular es una tarea que forma parte fundamental de la Modernización del Estado, sin embargo son acciones que se irán desarrollando en el largo plazo. Hay que señalar que solamente se están dando los primeros pasos de una tarea donde el gobierno central deberá reducir sus roles operativos y fortalecer su capacidad normativa y controladora. Mientras que los gobiernos departamentales y fundamentalmente municipales deberán perfeccionar sus capacidades de gestión. Por esta razones debería establecerse un programa de transferencia gradual de competencias del nivel central hacia los gobiernos departamentales y municipales.

e) COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL.

Pasó el tiempo en que el único actor era el gobierno, ahora hay muchas instituciones no gubernamentales que tienen los mismos objetivos que declaran los gobernantes. Para lograr un mayor impacto en menor tiempo es imprescindible institucionalizar los mecanismos de coordinación

interinstitucional, es decir evitar que sea a capricho de las autoridades de turno. De otra manera continuarán los esfuerzos aislados y en definitiva la mala asignación de recursos.

f) INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

Un problema que enfrentará el gobierno en corto tiempo será la reacción por las grandes expectativas económicas creadas en las regiones por la propaganda oficial. Se han dado señales en el sentido de que con los recursos de la Participación Popular alcanzará para todo, para resolver definitivamente el atraso y la miseria. Sin embargo, si bien habrá un incremento importante en los ingresos que tendrán las instituciones locales es claro que estos serán completamente insuficientes para la solución de sus grandes problemas. Es mejor decir la verdad, sus virtudes y sus limitaciones. Eso se aprende con el tiempo.

ANEXO 1

PROYECTO DE LEY DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Aprobado en Enero de 1993, remitida al Honorable Cámara de Diputados.

EL HONORABLE CONGRESO NACIONAL
DECRETA:

TITULO I DISPOSICIONES GENERALES CAPITULO 1 ALCANCES Y FINES DE LA LEY

Artículo 1º.- (MARCO DE LA LEY).- La presente Ley norma los aspectos básicos del proceso de

descentralización administrativa del Poder Ejecutivo en el marco de la Constitución Política del Estado y de las Leyes.

Artículo 2º.- (ALCANCES).- La presente Ley:

- a) Define la naturaleza, alcances y objetivos del proceso de descentralización administrativa.
- b) Determina las competencias a transferirse.
- c) Identifica las entidades territoriales receptoras de competencias.
- d) Establece los principios, bases modalidades del régimen económico - financiero del proceso de descentralización.
- e) Determina las normas y procedimiento de transferencias de competencias y manejo operativo del proceso.
- f) Determina el inicio y desarrollo de la descentralización administrativa.
- g) Reconoce y promueve la participación social desde la base territorial.
- h) Norma la organización y funcionamiento de los gobiernos departamentales.

CAPITULO II DEFINICION Y OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Artículo 3º.- (DEFINICION).- La descentralización administrativa es un sistema de organización administrativa por la cual, mediante un proceso, el nivel central del Poder Ejecutivo transfiere competencias no privativas a los gobiernos departamentales, por una parte y a los gobiernos municipales, por otra, en forma general

concertada gradual, permanente, progresiva y obligatoria.

Artículo 4°.- (OBJETIVOS).- La descentralización busca:

- a) Democratizar el Estado
- b) Alcanzar una eficaz interacción entre el Estado y la sociedad civil.
- c) Lograr mayor equidad en la asignación de recursos a los departamentos y dentro de ellos a las provincias y cantones.
- d) Incorporar las formas organizativas tradicionales de los pueblos y nacionalidades originarias al proceso de Descentralización Administrativa.
- e) Reorganizar y modernizar el Estado y redistribuir sus funciones y roles.
- f) Estimular y promover el desarrollo de las iniciativas y capacidades regionales, fortaleciendo la integración nacional.
- g) Mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la administración pública en la prestación de servicio, en forma directa y cercana a la población.
- h) Lograr una mejor articulación entre los diferentes niveles de gobierno.
- i) Fortalecer un rol institucional del nivel central del Poder Ejecutivo en la formulación y seguimiento de las políticas nacionales.

TITULO II

DE LAS COMPETENCIAS

CAPITULO I

COMPETENCIAS DEL GOBIERNO NACIONAL

Artículo 5°.- (GOBIERNO NACIONAL).- Son

competencias privativas del gobierno nacional las reconocidas por la Constitución Política del Estado y las siguientes:

- a) Seguridad y defensa nacionales, Fuerzas Armadas, Policía Nacional y Migración.
- b) Relaciones Exteriores, Culto e Integración
- c) Control y utilización del espacio aéreo.
- d) Definir las políticas nacionales de uso del suelo, de uso y explotación del subsuelo y de los recursos naturales.
- e) Formular la estrategia, políticas y planes de desarrollo nacional dirigir el Sistema Nacional de Planificación y el Sistema Nacional de Inversión Pública, así como sus sistemas específicos integrantes.
- f) Definir y ejecutar una política económica y social, sus normas e instrumentos.
- g) Definir las políticas de administración pública y de control gubernamental.
- h) Aprobar el financiamiento para proyectos regionales, con recursos nacionales y/o externos.
- i) Dirigir las políticas y los mecanismos de integración y coordinación interregional.
- k) Determinar, dirigir y coordinar las políticas a nivel nacionales, de la cooperación externa técnica y financiera.
- l) Definir la política integral del medio ambiente.
- m) Determinar y confrontar el régimen aduanero.
- n) Definir y controlar las políticas de comunicaciones de transporte y de vialidad interdepartamentales y con el exterior del país.
- ñ) Formular el Proyecto de Presupuesto Nacional y Departamental para su

aprobación por el Poder Legislativo.

**CAPITULO II
COMPETENCIAS DEL GOBIERNO
DEPARTAMENTAL**

Artículo 6°.- (COMPETENCIAS DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL).- Son competencias del gobierno departamental:

- a) Planificar el desarrollo departamental integral, conforme a la estrategia de desarrollo nacional y a las normas del Sistema Nacional de Planificación y ejecutar los planes, programas y proyectos correspondientes.
- b) Formular el proyecto de Presupuesto Anual Departamental, de acuerdo a las normas constitucionales.
- c) Administrar los recursos humanos, financieros y materiales inherentes a la ejecución de los planes de desarrollo departamental.
- d) Previa compatibilización con las políticas nacionales, los gobiernos departamentales asumirán las competencias que no sean privativas del gobierno nacional o de los gobiernos municipales, de acuerdo a los mecanismos señalados en esta Ley.
- e) Compatibilizar, supervisar y controlar los servicios públicos que o estuvieran regulados por una competencia nacional o municipal.
- f) Promover e institucionalizar los mecanismos que garanticen la participación social en la gestión y en el control y la administración de las competencias transferidas.

**CAPITULO III
ADMINISTRACION Y COORDINACION
INTERINSTITUCIONAL**

Artículo 7°.- (ADMINISTRACION CONCURRENTE).- La administración, operación de los sectores transferidos se ejerce en forma concurrente y coordinada entre los respectivos órganos de los gobiernos nacional, departamentales y municipales, en aquellas áreas que les correspondan.

Artículo 8°.- (COORDINACION ENTRE NIVELES DE GOBIERNO).- El Poder ejecutivo reglamentará de, manera necesariamente concertada con los gobiernos departamentales y municipales, el funcionamiento y los procedimientos de coordinación entre los tres niveles de gobierno.

Artículo 9°.- (COORDINACION INTERINSTITUCIONAL).- Los gobiernos departamentales deben elaborar los planes y programas de desarrollo departamental en concordancia con los lineamientos nacionales, compatibilizándolos con los de las Municipalidades y de todas aquellas instituciones de cualquier naturaleza que tengan participación en el desarrollo departamental.

Artículo 10°.- (ADECUACION INSTITUCIONAL).- Las entidades públicas descentralizadas, desconcentradas y empresas públicas que estuvieran ejerciendo competencia a nivel departamental, se integrarán a los gobiernos departamentales en sus diferentes secretarías, según la rama de actividad y el proceso de transferencia de competencias.

Artículo 11.- (SUPERVISION Y CONTROL DE LOS SERVICIOS PUBLICOS).- Las empresas o entidades que prestan servicios públicos a nivel departamental, que no estén comprendidas en las competencias de los Gobiernos Nacional y Municipales, debe:

- a) Compatibilizar sus planes, programas y proyectos con los del gobierno departamental.
- b) Coordinar con la ejecución de estos planes, programas y proyectos con los del gobiernos departamental.
- c) Someter sus tarifas a la aprobación del gobierno departamental, en base a disposiciones legales vigentes sobre la materia.

Artículo 12° (PARTICIPACION SOCIAL).- Los Gobiernos Departamentales deben promover y reconocer la vigencia de organizaciones no rentadas de la sociedad civil a nivel departamental, provincial, comunitario y sectorial, las que podrán actuar en el análisis concertación, seguimiento, evaluación y gestión del desarrollo en esos niveles.

CAPITULO IV TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

Artículo 13°.- (CARACTERISTICAS).- Las consecuencias que no sean privativas del gobierno nacional, serán transferidas a los gobiernos departamentales y/o municipales en forma general, concertada, gradual, permanente, progresiva y obligatoria.

Artículo 14°.- (INICIATIVA Y ALCANCES).- A iniciativa del gobierno nacional, las transferencias

se deben concertar con los gobiernos receptores de las mismas, y se pueden efectuar por competencia específica o por conjunto de competencias.

Artículo 15°.- (TEMAS DE CONCERTACION).- Los gobiernos departamentales y/o municipales deben concertar obligatoriamente con el gobierno nacional los siguientes aspectos:

- a) Delimitación de las competencias a ser transferidas.
- b) Período límite para concretar el proceso de transferencia.
- c) La oportunidad de inicio de administración de cada competencia.
- d) La gradualidad y modalidad operativa en la transferencia en la competencia delimitada.
- e) La asignación de los recursos para el funcionamiento de la o de las competencias transferidas.
- f) Los servicios administrativos y recursos humanos destinados a la administración de las competencias a transferirse.
- g) El establecimiento de objetivos y metas de eficiencia, en la administración de las competencias transferidas.

Artículo 16° (FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL).- El gobierno nacional desarrolla programas de fortalecimiento institucional y capacitación de recursos humanos, dirigidos a los gobiernos departamentales y municipales.

Artículo 17° (ACUERDO Y HOMOLOGACION).- La concertación en todos los aspectos relativos a la transferencia de

competencias, se formalizará por acuerdo escrito entre las partes, que será homologado por Decreto Supremo.

Artículo 18°.- (DIRIMIR CONFLICTOS).- Los conflictos de competencias entre el gobierno nacional o departamental con los gobiernos y los que suscedieren entre gobiernos departamentales, serán dirimidos por la Corte Suprema de Justicia.

TITULO III DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

CAPITULO I NATURALEZA Y COMPOSICION

Artículo 19°.- (NATURALEZA).- Se instituyen los gobiernos departamentales como entidades de derecho con personería jurídica patrimonio propio y administración independiente. Estos órganos político - administrativos son descentralizados de la administración central del Poder Ejecutivo, con los alcances y en los líderes establecidos en esta ley.

Artículo 20°.- (AMBITO TERRITORIAL).- Los gobiernos departamentales ejercen sus funciones en el ámbito territorial de los departamentos de la República, teniendo como sede la capital del respectivo departamento.

Artículo 21°.- (COMPOSICION).- El gobierno departamental se compone de la Prefectura y de la Asamblea Departamental.

CAPITULO II DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

Artículo 22°.- (NATURALEZA).- La Asamblea Departamental es el órgano deliberante, normativo y fiscalizador del gobierno departamental, en el ámbito de las atribuciones conferidas por esta ley.

Artículo 23°.- (COMPOSICION).- La Asamblea Departamental está compuesta por un representante de cada provincia elegido por simple mayoría, más 10 representantes departamentales elegidos por el sistema proporcional, todos por voto popular y directo.

Artículo 24°.- (ATRIBUCIONES).- La Asamblea Departamental tiene las siguientes atribuciones.

- a) Aprobar las políticas, programas y planes para el desarrollo económico y social departamental, dentro y en conformidad con las prescripciones establecidas en el Art. 5° de la presente Ley.
- b) Controlar y evaluar la ejecución de los programas.
- c) Fiscalizar los actos del gobierno departamental, excepto las atribuciones privativas del gobierno nacional que ejecuten los prefectos.
- d) Promover la coordinación del gobierno departamental con los gobiernos municipales y otras instituciones.
- e) Aprobar el proyecto de Presupuesto Departamental, su reformulación y el informe de su ejecución, a propuesta del prefecto, en el marco del Sistema Presupuestario y dentro de las disposiciones del Art. 5° inc. fñ) de la

- préente Ley.
- f) Aprobar, a propuesta del prefecto, la constitución de unidades orgánicas técnico operativas dependientes de la estructura definida por esta Ley.
 - g) Autorizar la gestión de créditos internos y externos, de acuerdo a disposiciones legales vigentes.
 - h) Por mayoría absoluta de votos, llamar la atención al prefecto del Departamento y, por su intermedio, a los secretario que componen el área ejecutiva, en caso de que su labor no sea satisfactoria.
 - i) Aprobar la suscripción de convenios interinstitucionales en el ámbito nacional.
 - j) Conocer el recurso de apelación, las resoluciones y disposiciones técnico administrativas del prefecto.
 - k) Aprobar los viajes oficiales de los miembros de la Asamblea Departamental que se efectúen al exterior de la República.
 - l) Aprobar la adquisición de bienes y contratación de obras y servicios, cumplido que sea el trámite de Ley.
 - m) Fomentar, incentivar y encauzar la participación de la comunidad en el desarrollo de la región.
 - n) Fomentar y desarrollar políticas de orden cultural, social y deportivo.
 - ñ) Aprobar la creación de entidades públicas departamentales y reglamentar su funcionamiento.
 - o) Solicitar informes al prefecto, y por su intermedio, a los secretarios departamentales, subprefectos y corregidores.
 - p) Aprobar sus reglamentos y dictar

resoluciones para el funcionamiento del gobierno departamental con arreglo a la presente ley.

Artículo 25.- (FUNCIONAMIENTO).- La Asamblea Departamental sesionará anualmente 45 sesiones ordinarias y prorrogables hasta 60.

Artículo 26.- (ORGANIZACION INTERNA).- La Asamblea Departamental tendrá un Directorio que estará conformado por un presidente, un vicepresidente y un secretario, todos elegidos entre los miembros de la Asamblea Departamental. La Asamblea Departamental se regirá por un Reglamento Interno y un Reglamento de Debates. La Asamblea Departamental podrá organizarse en comisiones de trabajo, respetando el principio enunciado en el Art. 25° de la presente Ley en relación a los mecanismos administrativos.

Artículo 27° (PERIODO DE MANDATO).- El período de mandato de los miembros de la Asamblea Departamental es de 4 años.

Artículo 28°.- (REQUISITOS).- Para ser Miembro de la Asamblea Departamental se requiere:

1. Ser boliviano de origen y haber cumplido los deberes militares.
2. Tener 25 años de edad cumplidos al día de la elección.
3. Estar inscrito en el registro cívico
4. Ser postulado por un partido político o por agrupaciones cívicas representativas de las fuerzas vivas del país, con personería jurídica reconocida, formando bloques o frentes con los partidos políticos. Y
5. Ser oriundo o tener por lo menos dos años

de residencia en el Departamento.

Artículo 29°.- (IMPEDIMENTOS).- No podrán ser Miembros de la Asamblea Departamental, los ciudadanos que hayan sido condenados a pena corporal, salvo aquellos casos en que el H.Senado Nacional los haya rehabilitado; ni tener pliego a cargo o cauto de culpa ejecutoriado.

CAPITULO III NATURALEZA Y ESTRUCTURA DE LA PREFECTURA

Artículo 30°.- (NATURALEZA).- La Prefectura Departamental es el órgano ejecutivo y operativo del gobierno departamental.

Artículo 31°.- (ESTRUCTURA).- La Prefectura Departamental tiene una estructura básica y uniforme en todos los departamentos compuesta por:

- a) El prefecto como su máxima autoridad y representantes del Poder Ejecutivo.
- b) Dos Secretarías de sistemas
 - ba) Planificación, coordinación y presupuesto.
 - bb) Administración y Finanzas
- c) Tres Secretarías de Sectores:
 - ca) Económicos
 - cb) Sociales
 - cc) Obras Públicas e Infraestructura
- d) Una estructura complementaria y flexible, compuesta por subsecretarías. Estas Subsecretarías pueden ser creadas por cada gobierno departamental, de acuerdo a sus necesidades y a medida que se transfieran las diferentes competencias

sectoriales.

- e) Los respectivos órganos administrativos para el cumplimiento de sus funciones específicas.

Artículo 32°.- (ATRIBUCIONES DE LA PREFECTURA).- La Prefectura Departamental tiene las siguientes atribuciones:

- a) Formular y ejecutar los planes de desarrollo regional y el presupuesto del gobierno departamental, coordinado con las instituciones nacionales, departamentales y el gobierno municipal, a través de sus Secretarías.
- b) Controlar y coordinar el funcionamiento del sector público departamental.
- c) Administrar los diferentes sistemas que regulan el funcionamiento técnico, administrativo y operativo del sector público en el Departamento.
- d) Administrar el patrimonio del gobierno departamental.
- e) Formular y ejecutar, previa compatibilización con las políticas nacionales, las políticas departamentales en aquellas competencias que la presente Ley determina.
- f) Aprobar con validez en todo el territorio nacional, la personería jurídica de las asociaciones, fundaciones y sociedades en general con domicilio legal en el departamento.
- g) Aprobar los trámites relativos a la concreción de rentas previstas en el régimen de la seguridad social.
- h) Supervisar y controlar la ejecución de obras públicas en el Departamento,

- cualquiera que sea la entidad financiera y/o ejecutora.
- i) Coadyuvar en las tareas de control y registro de las recaudaciones tributarias en el Departamento.
- j) Promocionar y ejecutar acciones de protección a grupos vulnerables de la sociedad.

CAPITULO VI DEL PREFECTO

Artículo 33°.- (NATURALEZA).- En los político-administrativo, el gobierno departamental está a cargo del prefecto.

Artículo 34°.- (ELECCIONES).- El prefecto es designado por el Presidente de la República.

Artículo 35°.- (REQUISITOS).- Los mismos que para los miembros de la Asamblea Departamental, señalados en el art. 28°.

Artículo 36°.- (PERIODO DE MANDATO).- El mismo período de mandato que para los miembros de la Asamblea Departamental señalados en el Art. 27° (4 años).

Artículo 37.- (SUPLENCIA).- En caso de impedimento o ausencia temporal, el prefecto será suplido por el Secretario Departamental que él designe.

Artículo 38.- (ATRIBUCIONES DEL PREFECTO).- El Prefecto del Departamento tiene las siguientes atribuciones:

- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política del Estado y las leyes de la República.
- b) Representar al Poder Ejecutivo a nivel departamental.
- c) Administrar los recursos humanos y materiales del gobierno departamental.
- d) Dirigir las relaciones funcionales y operativas con el gobierno nacional, sus sistemas y sus instituciones.
- e) Precautelar, conservar y defender el orden público, la seguridad y las libertades ciudadanas.
- f) Cumplir y hacer cumplir las resoluciones y acuerdos de la Asamblea Departamental así como las políticas y normas del Gobierno Nacional.
- h) Promover, mantener y coordinar las relaciones del gobierno departamental con entidades nacionales, departamentales y municipales.
- i) Elevar informe a la Asamblea Departamental, y tramitar la expropiación de bienes inmuebles de acuerdo a Ley.
- j) Gestionar, previa autorización de la Asamblea Departamental, los créditos internos y externos de acuerdo a disposiciones legales vigentes.
- k) Aprobar la personería jurídica, los registros matrículas y rentas del régimen de seguridad social señalados en esta Ley.
- l) Nombrar a los secretarios del gobierno departamental.
- m) Designar a los máximos ejecutivos de las entidades públicas del gobierno departamental, de ternas propuestas por la Asamblea Departamental.
- n) Autorizar los viajes oficiales al exterior

- que realicen los funcionarios de las prefecturas.
- ñ) Coordinar, con los gobiernos municipales, el ejercicio de las competencias a su cargo, supervisando la concurrencia de ambos niveles de gobierno en las mismas, en función de las directrices del desarrollo departamental a nivel sectorial y territorial.

CAPITULO V

DE LOS SUBPREFECTOS Y CORREGIDORES

Artículo 39° (JURISDICCION Y COMPETENCIA).- Los subprefectos y corregidores son autoridades político - administrativas que ejercen jurisdicción y competencia en el ámbito territorial señalado por la Ley, representando al prefecto del Departamento.

Artículo 40° .- (DESIGNACION).- Los subprefectos y corregidores son designados por el prefecto del departamento.

Artículo 41°.- (AUTORIDAD ADMINISTRATIVA).- Los subprefectos ejercen autoridad administrativa, coordinan y supervisan a los corregidores.

Artículo 42°.- (ATRIBUCIONES).- Los Subprefectos y Corregidores tienen las siguientes atribuciones:

- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política del Estado y las Leyes de la

República así como las resoluciones del gobierno departamental.

- b) Dictar las resoluciones pertinentes.
- c) Administrar los recursos que les fueren asignados.
- d) Elaborar los informes que sean requeridos por el Prefecto.
- e) Hacer conocer al prefecto los distintos requerimientos que tengan que ver con el desarrollo de la provincia o de los respectivos cantones.
- f) Coadyuvar a las tareas que corresponden a las entidades públicas del gobierno departamental y de las respectivas Municipalidades.
- g) Suscribir los contratos y convenios que fueren de su competencia, de acuerdo al presupuesto.
- h) Designar al personal superior y subalterno necesario.
- i) Cumplir todas aquellas funciones inherentes a su cargo.

TITULO IV

REGIMEN ECONOMICO Y FINANCIERO

CAPITULO I

RECURSOS DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL

Artículo 43°.- (PATRIMONIO).- El patrimonio del gobierno departamental está constituido por los activos y pasivos que esta Ley reconoce y aquellos que adquiera o le sean transferidos a cualquier título en lo futuro.

Artículo 44°.- (ADMINISTRACION DE

PATRIMONIO).- El patrimonio que la Prefectura administra a nombre del gobierno nacional o de otras entidades, no forma parte del patrimonio del gobierno departamental.

Artículo 45°.- (FUENTES DE INGRESOS).- Los ingresos del gobierno departamental están constituidos por:

- a) La coparticipación en el reglamento tributario nacional que le corresponda de acuerdo al régimen que éste vigente.
- b) Las utilidades netas de las empresas del gobierno departamental de acuerdo al régimen legal establecido para cada una de ellas.
- c) Las regalías departamentales establecidas por Ley.
- d) Las asignaciones del Tesoro General de la Nación para las competencias transferidas.
- e) Las transferencias extraordinarias del Tesoro General de la Nación, en los recursos establecidos en el Art. 148° de la Constitución Política del Estado.
- f) Las donaciones, legados y otros ingresos similares.
- g) Los créditos y empréstitos de acuerdo a las normas establecidas en el ordenamiento jurídico nacional.
- h) Las provenientes de la venta o de cualquier acto de disposición de su patrimonio, de acuerdo a Ley.
- i) Los recursos destinados a la compensación departamental.
- j) Los provenientes de la venta de servicios.
- k) Los otros creados por Ley.

Artículo 46°.- (ASIGNACION INICIAL DE RECURSOS PARA LAS COMPETENCIAS).- A tiempo de efectuarse la transferencia de competencias se asignarán los recursos para el funcionamiento de las mismas bajo responsabilidad de los gobiernos departamentales y/o municipales, los que por lo menos serán equivalentes a la asignación presupuestaria del último año de administración centralizada.

Artículo 47.- (ASIGNACION POSTERIOR).- El valor global de la asignación del Tesoro General de la Nación para las competencias descentralizadas variará en la misma proporción en que varíen los ingresos corrientes a nivel nacional y será asignado automáticamente.

Artículo 48.- (MODELO DE DISTRIBUCION DEPARTAMENTAL).- Se establece el siguiente modelo de distribución departamental.

- a) Una vez obtenido el valor nacional de las competencias a ser transferidas, se procederá a la distribución de recursos financieros entre los departamentos, tomando como parámetros inicial la asignación presupuestaria del último año de Administración Centralizada en cada Departamento.
- b) El modelo de distribución incorporará progresivamente, a partir del segundo año, criterios de población, pobreza, desarrollo relativo, superficie, esfuerzo y eficiencia fiscal, y otros a fin de tener un mecanismo de distribución automática.

Artículo 49.- (PRINCIPIOS DEL GASTO PUBLICO DEPARTAMENTAL).- Los gobiernos

departamentales deben formular y ejecutar el gasto público departamental en base a los siguientes principios:

1. Asignar recursos a todas las competencias transferidas a su jurisdicción.
2. Garantizar la distribución equitativa del presupuesto entre las provincias del Departamento.
3. No transferir, en ningún caso, a otros sectores, los recursos asignados a los sectores sociales.

Artículo 50.- (READECUACION DE ENTIDADES).- El programa de transferencia de competencia contemplará la readecuación y/o transformación de las entidades o instituciones de carácter nacional, cuyas funciones se transfieran a los gobiernos departamentales y/o municipales.

Artículo 51.- (FISCALIZACION).- El régimen económico financiero de los gobiernos departamentales está sujeto a la fiscalización de los organismos señalados por Ley.

CAPITULO II RECURSOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Artículo 52.- (INGRESOS MUNICIPALES).- Los ingresos del gobierno municipal están constituidos por:

- a) Los establecidos por la Ley Orgánica de Municipalidades.
- b) Las asignaciones para las competencias transferidas.
- c) La coparticipación de acuerdo con la Ley

843.

CAPITULO III INVERSIONES DEPARTAMENTALES

Artículo 53.- (RECURSOS PARA INVERSIONES).- Los recursos para las inversiones en las competencias a transferirse, así como las que se realizan a través de las diferentes instituciones públicas, deben ser asignados en favor de todos los gobiernos departamentales por el

Sistema Nacional de Inversión Pública, considerando los criterios de población, pobreza desarrollo relativo, esfuerzo y eficiencia fiscal y otros.

CAPITULO IV FONDO NACIONAL DE COMPENSACION DEPARTAMENTAL

Artículo 54.- (NATURALEZA Y OBJETO DE FONDO).- Se crea el Fondo Nacional de Compensación Departamental como entidad de derecho público, dependiente de la Presidencia de la República, con autonomía de gestión técnica y administrativa, con el objeto de gestionar, captar y asignar recursos de asistencia técnica, preinversión e inversión destinados a corregir los desequilibrios departamentales y promover el desarrollo económico y social en los departamentos que se sitúen por debajo del promedio nacional de recursos propios departamentales.

Artículo 55.- (COMPOSICION).- El Fondo Nacional de Compensacion Departamental tiene un Directorio, presidido por el ministro de

Planeamiento y Coordinación e integrado por el ministro de finanzas, los ministros de los sectores descentralizados a sus representantes de cada gobierno departamental de los departamentos beneficiarios.

El directorio designará un director ejecutivo como la máxima autoridad operativa del Fondo.

El Fondo Nacional de Compensación Departamental utilizará para efectos operativos de gestión, captación y asignación de recursos, los mecanismos administrativos de los gobiernos departamentales beneficiarios y no podrá crear nuevos mecanismos administrativos.

Artículo 56.- (FUENTES DE RECURSOS).- Los recursos de compensación provienen de las siguientes fuentes:

- a) El 8% de los ingresos del tesoro General de la Nación, provienen de la Renta Interna y Renta Aduanera, una vez efectuada la Ley 843. la distribución de estos recursos se hará efectiva en forma diaria y automática a través del sistema bancario en concordancia con el Artículo 90 de la Ley 843.
- b) Otros recursos que le sean asignados.

Artículo 57.- (CRITERIOS DE ASIGNACION).- Los criterios de asignación de recursos de compensación para la asignación técnica, preinversión e inversión son los siguientes:

- a) Los recursos de compensación definidos en el artículo 56 serán destinados, exclusivamente a aquellos departamentos

cuyos recursos propios se sitúen por debajo del promedio nacional de los recursos propios departamentales, considerando los criterios establecidos en el inciso b) del artículo 48.

- b) Necesidad de fortalecimiento institucional y capacitación técnica en la formulación, administración, seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión departamental.

TITULO V
DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS
CAPITULO I
CORPORACIONES REGIONALES DE
DESARROLLO

Artículo 1.- (DISOLUCION).- A partir del 1 de Enero de 1994 quedan disueltas las Corporaciones Regionales de Desarrollo, transfiriéndose a los gobiernos departamentales sus activos, pasivos y demás obligaciones contractuales o resultantes de disposiciones legales o convenios interinstitucionales.

Artículo 2.- (COMISION LIQUIDADORA).- A partir de la promulgación de la presente ley, el ministerio de planeamiento y coordinacion conformará la comisión liquidadora de corporaciones Regionales de Desarrollo, encargada de la liquidación y solución de las mismas para fines del artículo precedente, la cual será presidida por el prefecto de cada departamento.

Artículo 3.- (PROHIBICION).- Durante el periodo de transición se prohíbe todo acto de disposición de

bienes de las Corporaciones salvando los casos autorizados por Ley.

Artículo 4.- (BENEFICIOS SOCIALES).- El gobierno nacional constituirá un fondo para el pago de los beneficios sociales correspondientes al personal de las Corporaciones Regionales de desarrollo.

Artículo 5.- (REGIMEN LABORAL).- Respecto a los funcionarios del gobierno departamental, a excepción de los integrantes de la Asambleas departamentales y de los prefectos, se aplica la Ley General del Trabajo, su reglamento y disposiciones legales relativas.

Artículo 6.- (TRANSICION).- El Poder Ejecutivo organizará el proceso de transición hasta la conformación de los gobiernos departamentales, dentro del cuál se constituirá las respectivas contrapartes regionales.

CAPITULO II DEROGACION

Artículo 7.- (DEROGACION).- Quedan abrogadas y abrogadas todas las disposiciones legales contrarias a la presente ley.

CAPITULO III DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 8.- (ELECCIONES DEPARTAMENTALES).- En la misma fecha en que se verifiquen las elecciones municipales.

Pese a la Honorable Cámara de Diputados, para

efectos de revisión.

Es dada en la sal de Sesiones del Honorable Senado Nacional a los veintisiete días del mes de enero de mil novecientos noventa y tres años.

Firmado por el H. Guillermo Fortun Suarez
PRESIDENTE HONORABLE SENADO
NACIONAL

ANEXO 2

LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR

Aprobada en 20 de abril de 1994

TITULO I DE LA PARTICIPACION POPULAR

CAPITULO I DEL ALCANCE DE LA PARTICIPACION POPULAR

ARTICULO 1ro. (Objetos). La presente Ley reconoce, promueve y consolida el proceso de Participación Popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica del país. Procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano, con una más justa distribución y administración de los recursos públicos. Fortalece los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, facilitando la participación ciudadana y garantizando la igualdad de oportunidades en los

niveles de representación a mujeres y hombres.

ARTICULO 2do.(Alcance). Para lograr los objetivos señalados en el artículo 1ro:

a) Reconoce personalidad jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base, urbanas y rurales, y las relaciona con los órganos públicos.

b) Delimita como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal a la Sección de Provincia. Amplía competencias e incrementa recursos en favor de los Gobiernos Municipales, y les transfiere la infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales, micro-riego, con la obligación de administrarla, mantenerla y renovarla.

c) Establece el principio de distribución igualitaria por habitante, de los recursos de cooportunidad tributaria asignados y transferidos a los Departamentos, a través de los municipios y universidades correspondientes, buscando corregir los desequilibrios históricos existentes entre las áreas urbanas y rurales.

d) Reordena las atribuciones y competencias de los órganos públicos para que actúen en el marco de los derechos y deberes reconocidos en la presente Ley."

CAPITULO II

DE LOS SUJETOS DE LA PARTICIPACION POPULAR

Artículo 3.(Organizaciones Territoriales de Base y

Representación).

I. Se define como sujetos de la Participación Popular a las Organizaciones Territoriales de Base, expresadas en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias.

II. Se reconoce como representantes de las Organizaciones Territoriales de Base a los hombres y mujeres, Capitanes, Jilacatas, Curacas, Mallcus, Secretarios (as) Generales y otros (as), designados (as) según sus usos, costumbres y disposiciones estatutarias.

Artículo 4. (Personalidad Jurídica)

I. Se reconoce personalidad jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base que representen a toda la población urbana o rural de un determinado territorio, correspondiente en el área urbana a los barrios determinados por los Gobiernos Municipales y en el área rural a las comunidades existentes, con el único requisito de registrarse de conformidad al procedimiento establecido en la presente Ley.

II. La personalidad jurídica reconocida por la presente Ley, otorga capacidad legal a sus titulares para ser sujetos de los derechos y obligaciones emergentes de todos los actos civiles definidos por el ordenamiento jurídico nacional.

Artículo 5. (Registro de la Personalidad Jurídica)

I.El registro de la personalidad jurídica de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales en la sección de Provincia, se hará

según la jurisdicción, mediante Resolución de la Prefectura o Suprefectura, en favor de la Organización Territorial de Base que presente documentos comunitarios tales como libros de actas, actas de asambleas, acta de posesión que designe a sus representantes o autoridades, y/o Estatutos o Reglamentos respectivos, de acuerdo a la naturaleza del peticionante, y previa Resolución afirmativa del Consejo o Junta Municipal correspondiente. Cumplidos los requisitos establecidos precedentemente, la autoridad administrativa competente no podrá negar el registro, siendo responsable de cualquier acción u omisión que incumpla lo establecido en el presente artículo.

II. Las Organizaciones Territoriales de Base que hubieren obtenido personalidad jurídica con anterioridad a la promulgación de la presente Ley, para gozar de los derechos establecidos en favor de la Participación Popular, deberán registrarse en las Prefecturas y Subprefecturas según corresponda, sin que la autoridad administrativa pueda formular observación alguna.

III. El trámite para el registro de la personalidad jurídica reconocida por la presente Ley, será gratuito.

Artículo 6. (Unidad de Representación).

I. En cada unidad territorial, se reconocerá una sola Organización Territorial de Base, para acceder a los derrelacionadas a la gestión y preservación del medio ambiente, el equilibrio ecológico y el desarrollo sostenible.

II. Para cada Organización Territorial de Base se

reconocerá una sola representación.

III. En caso de presentarse conflicto de representación, territorial o institucional, cuando las partes no lleguen a una solución respectiva, sin perjuicio de que posteriormente las partes puedan recurrir a las instancias del Poder Judicial definidas por ley. Mientras dure el conflicto quedan suspendidos los derechos reconocidos en favor de las Organizaciones Territoriales de Base que sean parte de la controversia.

IV. Los Gobiernos Municipales y las Asociaciones Comunitarias, velarán por la unidad, organización y fortalecimiento de las Organizaciones Territoriales de Base, buscando evitar el fraccionamiento y la división innecesaria del territorio donde se encuentran.

Artículo 7. (Derechos de las Organizaciones Territoriales de Base)

Las Organizaciones Territoriales de Base, tienen los siguientes derechos:

a) Proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades comunitarias en materias de educación, salud, deporte, saneamiento básico, microriego, caminos vecinales y desarrollo urbano y rural.

b) Participar y promover acciones para el registro de la Personalidad Jurídica reconocida por la presente Ley, será gratuito.

c) Representar y obtener la modificación de acciones, decisiones, obras o servicios brindados por los órganos públicos, cuando sean contrarios al interés comunitario.

d) Proponer el cambio o ratificación de autoridades

educativas y de salud dentro de su territorio.

e) Acceder a la información sobre los recursos destinados a la participación popular.

Artículo 8. (Deberes de las Organizaciones Territoriales de Base).

Las Organizaciones Territoriales de Base, tienen los siguientes deberes:

a) Identificar, priorizar, participar y cooperar en la ejecución de obras para el bienestar colectivo, atendiendo preferentemente los aspectos de educación formal y no formal, mejoramiento de la vivienda, cuidado y protección de la salud, masificación del deporte y mejoramiento de las técnicas de producción.

b) Participar y cooperar con el trabajo solidario en la ejecución de obras y en la administración de los servicios públicos.

c) Coadyuvar al mantenimiento, resguardo y protección de los bienes públicos, municipales y comunitarios.

d) Interponer los recursos administrativos y judiciales para la defensa de los derechos reconocidos en la presente Ley.

e) Promover el acceso equitativo de mujeres y hombres a niveles de representación.

Artículo 9. (Asociación Comunitaria)

Se conoce a las Asociaciones Comunitarias Constituidas por las Organizaciones Territoriales de Base, según sus usos y costumbres o sus disposiciones estatutarias.

Artículo 10. (Comités de Vigilancia)

I. Con el objeto de articular a las Organizaciones Territoriales de Base con cada uno de los

Gobiernos Municipales en el ejercicio de sus derechos y obligaciones establecidos en la presente Ley, se conforma un Comité de Vigilancia constituido por un(a) representante de cada Cantón o Distrito de la jurisdicción elegido (a) por la Organización Territorial de Base respectiva, con las siguientes atribuciones:

a) Vigilar que los recursos municipales de la Participación Popular, sean invertidos en la población urbana y rural, de manera equitativa, constituyendo el nexo para que las Organizaciones Territoriales de Base ejerzan los derechos reconocidos por la presente Ley.

b) Controlar que no se destinen en gastos corrientes del Gobierno Municipal más del 10% de los recursos de la Participación Popular.

c) Pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos de Participación Popular, y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuadas por el Gobierno Municipal. Este pronunciamiento deberá hacerse público por cualquier medio de comunicación, remitiéndose copia al Poder Ejecutivo para que actúe de conformidad a las atribuciones que le reconoce la Constitución Política del Estado.

II. En las jurisdicciones donde existe un solo Cantón, las Organizaciones Territoriales de Base elegirán tres ciudadanos para conformar el Comité de Vigilancia, y donde existan dos Cantones, cada uno elegirá dos.

III. El Comité de Vigilancia definirá su forma de organización y trabajo, así como la elección de su Directiva.

Artículo 11. (Suspensión de los recursos de la

Participación Popular).

I. Cuando exista una denuncia del Comité de Vigilancia con relación a Ordenanzas y Resoluciones Municipales referidas a la administración de los recursos municipales definidos para la Participación Popular, el Poder Ejecutivo, efectuará la evaluación consiguiente, y en su caso, requerirá a la municipalidad transgresora para que subsane la situación observada. En caso de no ser atendido el requerimiento de conformidad al Inc.9 del artículo 96vo, de la Constitución Política del Estado, el Poder Ejecutivo denunciará al Gobierno Municipal requerido ante el Senado Nacional.

II. El poder Ejecutivo también podrá requerir de oficio al Gobierno Municipal, la rectificación de actos que considere contrarios a la Constitución Política del Estado y a las leyes; en caso de que la municipalidad requerida no acceda a subsanar las observaciones realizadas, el Poder Ejecutivo denunciará la omisión al Senado Nacional.

III. Si el Senado Nacional admite la denuncia, quedan suspendidos los desembolsos de coparticipación tributaria para la Participación Popular, correspondientes al Gobierno Municipal denunciado. En tanto el Senado Nacional resuelva definitivamente la situación, los recursos de coparticipación continuarán acumulándose en la cuenta del Gobierno Municipal observado."

TITULO II DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

CAPITULO UNICO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Artículo 12.(Jurisdicción Municipal).

I.La jurisdicción territorial de los Gobiernos Municipales es la Sección de Provincia.

II. Habrá un solo Gobierno Municipal en cada Sección de Provincia.

III. La jurisdicción municipal en las capitales de Departamento corresponderá a su respectiva Sección de Provincia.

Artículo 13.(Transferencia de Infraestructura Física)

I.Se transfiere a título gratuito en favor de los Gobiernos Municipales, el derecho de propiedad sobre los bienes muebles e inmuebles afectados a la infraestructura física de los servicios públicos de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales y microriego, consistentes en:

a)Hospitales de segundo y tercer nivel, hospitales de distrito, centro de salud de área y puestos sanitarios dependientes de la Secretaría correspondiente al Ministerio de Desarrollo Humano.

b) Establecimientos educativos públicos en los ciclos inicial, primario y secundario.

c) Campos deportivos para las prácticas masivas y canchas polifuncionales deportivas, con excepción de las instalaciones ligadas a la práctica deportiva nacional e internacional.

d) Infraestructura de micro-riego y de caminos vecinales de propiedad estatal.

e) Casas de cultura, bibliotecas, museos y otros dependientes del Gobierno Nacional, con excepción de aquellas instituciones consideradas

como Patrimonio Nacional y aquellas que sean de propiedad de las Universidades de cada jurisdicción departamental.

II. El Poder Ejecutivo es el responsable de normar y definir las políticas nacionales para los sectores de salud, educación, cultura, deporte, caminos vecinales, riego y micro-riego; regir los servicios técnico-pedagógicos en educación y médico profesionales en la salud. Todo el personal docente, administrativo y técnico especializado, responsable de ejecutar dichas políticas, queda bajo la dependencia del Gobierno Nacional quien deberá remunerarlos, asegurando así la unidad en la prestación de estos servicios sociales.

Artículo 14.(Ampliación de Competencias Municipales)

I. Se amplían todas las competencias municipales al ámbito rural de su jurisdicción territorial.

II. Además de lo establecido en el artículo 9no de la Ley Orgánica de Municipalidades, se amplía la competencia municipal en las siguientes materias:

- a) Administrar y controlar el equipamiento, mantenimiento y mejoramiento de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del Gobierno Municipal, incluyendo los transferidos por la presente Ley, reglamentando su uso.
- b) Dotar el equipamiento, mobiliario, material didáctico, insumos, suministros incluyendo medicamentos y alimentos en los servicios de salud, administrando y supervisando su uso, para un adecuado funcionamiento de la infraestructura y los servicios de salud, saneamiento básico, educación, cultura y deporte.

c) Supervisar, de acuerdo a los respectivos reglamentos, el desempleo de las autoridades educativas, directores y personal docente, y proponer a la autoridad Educativa Departamental la ratificación por buenos servicios o la remoción por causal justificada, por gestión directa o a solicitud de las Organizaciones Territoriales de Base y del Comité de Vigilancia.

d) Fiscalizar, supervisar y proponer el cambio o la ratificación de las autoridades en el área de salud pública, con arrego a los reglamentos sobre la materia y precautelando la eficaz prestación del servicio por gestión directa o a solicitud de las Organizaciones Territoriales de Base y del Comité de Vigilancia.

e) Administrar los sistemas de catastro urbano y rural de acuerdo a las normas técnicas y de aplicación general emitidas por el Poder Ejecutivo.

f) Administrar los registros y padrones de contribuyentes necesarios para la recaudación de ingresos propios, en base al catastro rural y urbano y al Plan Nacional de uso del Suelo aprobados por el Poder Ejecutivo.

g) Conservar y restaurar el patrimonio cultural e histórico y promover la cultura en todas sus expresiones.

h) Promover y fomentar las prácticas deportivas buscando su masificación y competitividad.

i) Promover el desarrollo rural mediante la utilización de tecnologías propias y otras aplicadas, obras de micro-riego y caminos vecinales.

j) Dotar y contruir nueva infraestructura en educación, cultura, salud, deporte, caminos vecinales y saneamiento básico.

k) Contribuir al mantenimiento de los caminos secundarios y vecinales que paen por el municipio.

l) Responder a las peticiones, representaciones, solicitudes y actos de control social de las

Organizaciones Territoriales de Base y del Comité de Vigilancia.

m) Atender los programas de alimentación complementaria incluyendo los desayunos escolares.

n) Promover y fomentar políticas que incorporen las necesidades de las mujeres en el ámbito de las competencias municipales arriba mencionadas.

Artículo 15.(Otros Recursos para el Ejercicio de Competencias Municipales)

El Poder Ejecutivo podrá destinar recursos de origen interno, externo, crédito y cooperación internacional, para apoyar el ejercicio de las competencias de los Gobiernos Municipales, siempre y cuando se satisfagan las condiciones y contrapartes establecidas para su disponibilidad.

Artículo 16.(Elección de Concejales).

I. Se modifica la Segunda parte del artículo 13vo de la Ley Orgánica de Municipalidades, cuyo texto dice: "Los Concejales serán elegidos de conformidad al número de habitantes de los municipios, y en número máximo de once de la siguiente manera:

- a) Población hasta 50.000 habitantes, 5 Concejales.
- b) Por cada 50.000 habitantes más o fracción, dos concejales, hasta llegar al máximo establecido.

II. Las capitales de Departamenteo tendrán 11 Concejales.

Artículo 17.(Agentes Municipales, cantonales y Sub-Alcaldes).

I. Los Agentes Municipales Cantonales, miembros de la comunidad y residentes del lugar, serán elegidos por voto popular y directo, durarán en sus funciones el mismo período que los Concejales, y tendrán las siguientes atribuciones:

- a) Apoyar a las Organizaciones Territoriales de Base del Cantón, rurales y urbanas, en el ejercicio de los derechos y deberes establecidos en la presente Ley.
- b) Ejercer funciones delegadas por el Alcalde Municipal a nivel de Cantón.
- c) Responder a la demanda y control de las Organizaciones Territoriales de Base del Cantón de conformidad con los derechos y deberes que les reconoce la presente Ley.

II. Los (as) Sub-Alcaldes urbanos, serán designados por el Alcalde Municipal como responsables administrativos del Distrito que se les asigne y deben ser residentes de este Distrito.

III. En los lugares que exista una unidad geográfica socio-cultural, productiva o económica, menor o mayor a un Cantón, el Gobierno Municipal aprobará la creación de un Distrito Municipal y la designación de un (a) Sub-Alcalde.

Artículo 18.(Distribución).

Para efectos de la prestación de Servicios Públicos, y delimitación de Unidades Censales, Electorales o de Planificación Rurales y/o Urbanas, se reconoce a la jurisdicción municipal o a la mancomunidad de municipios, como Distrito Administrativo al que deberán adecuarse todos aquellos servicios públicos que permitan tal Sistema de Administración. Cada instancia distrital, rural y/o urbana estará integrada al Sistema de Participación

Popular definida en la presente Ley.

TITULO III DE LOS RECURSOS DE LA PARTICIPACION POPULAR

CAPITULO UNICO

Artículo 19.(Clasificación de los Ingresos del Estado)

A los efectos del artículo 146vo de la Constitución Política del Estado, los ingresos del Estado se establecen con la siguiente clasificación:

A)Son Ingresos Nacionales:

- 1)El impuesto al valor agregado (IVA)
- 2)El régimen complementario del IVA (RC-IVA)
- 3)El impuesto a la renta presunta de empresas (IRPE)
- 4)El impuesto a las transacciones (IT)
- 5)El impuesto a los consumos específicos (ICE)
- 6)El gravamen aduanero consolidado (GAC)
- 7)El impuesto a la transmisión gratuita de bienes (Sucesiones)
- 8)El impuesto a las salidas al exterior.

B)Son Ingresos Departamentales:

- 1)Las regalías asignadas por Ley

C)Son Ingresos Municipales:

- 1.Los impuestos a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes que comprende:
 - 1)El impuesto a la propiedad rural (IRPPB)
 - 2)El impuesto a los inmuebles urbanos (IRPPB)
 - 3)El impuesto sobre vehículos automotores, motonaves y aeronaves (IRPPB)

2.Las patentes e impuestos establecidas por Ordenanza Municipal de conformidad a lo establecido por la Constitución Política del Estado.

Artículo 20.(Cooparticipación Tributaria)

I.La Cooparticipación Tributaria es entendida como una transferencia de recursos provenientes de los Ingresos Nacionales en favor de los Gobiernos Municipales y las Universidades Públicas, para el ejercicio de las competencias definidas por Ley, y para el cumplimiento de la Participación Popular.

II.De la recaudación efectiva de las rentas nacionales definidas en el artículo 19vo Inc.A) de la presente Ley, el 20% será destinado a los Gobiernos Municipales y el 5% a las Universidades Públicas.

III.La totalidad de las rentas municipales definidas en el artículo 19vo Inc.C) de la presente Ley, es de dominio exclusivo de los Gobiernos Municipales, quienes son responsables de recaudarlas e invertirlas de acuerdo al Presupuesto Municipal, conforme a las normas y procedimientos técnico-tributarios reglamentados por el Poder Ejecutivo.

Artículo 21. (Distribución por Habitante de la Cooparticipación Tributaria).

La Coparticipación Tributaria señalada en el artículo anterior, se distribuirá entre las municipalidades beneficiarias en función del número de habitantes de cada jurisdicción municipal, y entre las universidades públicas beneficiarias de la jurisdicción departamental en la que se encuentren.

Artículo 22.(Cuenta de Participación Popular)

I.La Coparticipación Tributaria destinada a las Municipalidades ser{a abonada automáticamente por el Tesoro General de la Nación a través del Sistema Bancario, a la respectiva Cuenta de Participación Popular, en aquellos Municipios cuya población sea mayor a 5.000 habitantes.

II.Los Municipios que no posean una población mínima de 5.000 habitantes, deberán conformar mancomunidades para poder acceder a los mismos, a trav{es de la Cuenta de la mancomunidad.

Artículo 23.(Condiciones para la Coparticipación Tributaria)

I.Para disponer de los recursos de la Coparticipación Tributaria, abonados en la cuenta de Participación Popular, los Gobiernos Municipales, en el marco del artículo 146vo de la Constitución Política del Estado deberán elaborar su Presupuesto Municipal, concordante con su Plan Anual Operativo, así como efectuar la rendición de sus cuentas correspondientes a la ejecución presupuestaria de la gestión anual anterior, de conformidad a los prescrito por el artículo 152vo de la Constitución Política del Estado.

II.En caso de que el Gobierno Municipal no dé cumplimiento a las disposiciones del presente artículo,y a las normas de los Sistemas de Administración y Control establecidos por la Ley No 1178, el poder Ejecutivo lo denunciará ante el H. Senado Nacional para los fines consiguientes de Ley.

III.Los Gobiernos Municipales deberán asignar a inversiones públicas por lo menos el 90% de los recursos de la Coparticipación _Tributaria para la Participación Popular.

Artículo 24.(Información sobre Población)

I.El Censo Nacional de Población y Vivienda efectuado el año 1992 constituye la referencia oficial sobre población.

II.A partir del Censo a efectuarse el año 2.000, la información relativa a población , será obtenida cada cinco años de la encuesta democrática intercensal levantada por el Instituto Nacional de Estadística, y por los Censos Nacionales que se efectuarán obligatoriamente cada diez años.

III. En consideración al necesario ajuste y corrección censal emergente del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992, la próxima encuesta demográfica, se efectuará el año 1996.

TITULO IV

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA PARTICIPACION POPULAR

CAPITULO I

PODER EJECUTIVO

Artículo 25.(Atribuciones del Prefecto, Subprefecto y Corregidor).

En el ámbito de su jurisdicción y competencia, los Prefectos, Subprefectos y Corregidores, promoverán, coordinarán y apoyarán la Participación Popular, así como el ejercicio y cumplimiento de los derechos y obligaciones que esta Ley define entre las Organizaciones Territoriales de Base y el Poder Ejecutivo.

Artículo 26.(Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales).

El Poder Ejecutivo, establecerá instrumentos de

fortalecimiento de la capacidad de gestión administrativa y planificadora de los Gobiernos Municipales.

Artículo 27. (Participación de las Fuerzas Armadas).

Las Fuerzas Armadas en cumplimiento de su misión constitucional de cooperar al desarrollo integral del país, quedan incorporadas al proceso de Participación Popular conforme a su Ley Orgánica.

CAPITULO II CORPORACIONES REGIONALES DE DESARROLLO

Artículo 28.(Creación de Corporaciones de Desarrollo)

Créase las Corporaciones Regionales de Desarrollo en cada uno de los Departamentos de la República, para el ejercicio de los fines establecidos en el presente capítulo.

El Poder Ejecutivo reglamentará a su organización y funcionamiento.

Artículo 29.(Fondo Compensatorio Departamental)

En favor de los Departamentos que estén por debajo del promedio nacional de regalías departamentales por habitante, se establece una compensación presupuestaria anual a cargo del Tesoro General de la Nación, por un monto que permita alcanzar este promedio.

Artículo 30.(Corporaciones Regionales de Desarrollo)

I.Las regalías departamentales y los recursos de los Fondos Compensatorios por Regalías establecidas

en el presente Capítulo, serán administrados por las Corporaciones Regionales de Desarrollo para los siguientes fines:

a) La planificación de carácter regional, subregional y microregional y en coordinación con los Gobiernos Municipales del Departamento y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

b)La inversión para la infraestructura física, en el campo social, ambiental, de servicios básicos y de articulación vial, concurrente con el Gobierno Nacional y/o con los Gobiernos Municipales en los casos que corresponda.

c) El fortalecimiento de la capacidad de gestión y prestación de servicios administrativos en favor de los Gobiernos Municipales.

II. Las Corporaciones no podrán realizar transferencias de recursos a terceros, excepto para proyectos en materia de cultura, investigación e impacto productivo, que cuenten con financiamiento nacional o internacional mayoritario.

III.Las Corporaciones utilizarán preferentemente los recursos que administran, como contraposte financiera para la obtención de nuevos recursos destinados al mejor ejercicio de sus atribuciones.

IV.Las Corporaciones, no podrán asignar más de un 15% de sus ingresos para atender sus gastos de funcionamiento.

Artículo 31.(Directorio de la Corporación)

I.El Directorio de las Corporaciones de Desarrollo queda conformado de la siguiente manera:

- a) El Presidente Ejecutivo, designado conforme a la Constitución Política del Estado.
- b) Tres ciudadanos elegidos por los Alcaldes de Sección de Provincia del Departamento.
- c) Tres representantes del Poder Ejecutivo propuestos por el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible y designados por Resolución Suprema.
- d) El Presidente del Comité Cívico Departamental.
- e) El Secretario Ejecutivo de la Federación Departamental de Campesinos.
- f) El Presidente de la Federación Departamental de Juntas Vecinales.

g) Concurrirá al Directorio el Gerente General con derecho a voz, designado por el Directorio a través de un Concurso de Méritos.

II. Los Directores asumirán responsabilidad personal, solidaria e ilimitada sobre los actos de administración en que intervengan.

III. Los Directores designados no podrán desempeñar actividades financieras, empresariales o comerciales relacionadas con la Corporación, y tendrán la responsabilidad de informar convenientemente a sus mandantes con una frecuencia no mayor a un mes.

CAPITULO III INSTITUCIONES EJECUTORAS

Artículo 32. (Instituciones Ejecutoras)

Las Instituciones Ejecutoras, en especial el Fondo de Inversión Social, Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Fondo de Desarrollo Campesino y ONAMFA, tendrán preferentemente entre los sujetos sociales beneficiados a las

Organizaciones Territoriales de Base, directamente o por intermedio de los Gobiernos Municipales, Prefecturas, Corporaciones Regionales de Desarrollo, Organizaciones No Gubernamentales u otros intermediarios.

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 33. (Aplicación de la Presente Ley).

La presente Ley no restringe el ejercicio de los derechos de libre asociación y petición, ni excluye otras formas legítimas de Participación Popular existentes en el territorio nacional.

Artículo 34. (Otras Instituciones de la Sociedad Civil)

Las instituciones cívicas, gremiales, productivas, religiosas, sindicales, profesionales y no gubernamentales con presencia en Cantones, Secciones de Provincia, Provincias y Departamentos, podrán desarrollar acciones según su propia naturaleza, para el logro de los objetivos de la Participación Popular.

Artículo 35. (Consejos Provinciales de Participación Popular)

Se reconoce la existencia de los Consejos Provinciales de Participación Popular que integren de manera efectiva los principios de la presente Ley e incorporen concertadamente a las instituciones de la sociedad, de acuerdo a la realidad de cada Provincia. Los Consejos Provinciales de Participación Popular, se articularán de forma consultiva con la instancia pública que corresponda, para contribuir al desarrollo provincial.

Artículo 36. (Exención de Pago de Impuestos).

Se mantiene lo establecido en la Ley No 1305 de

13 de febrero de 1992, referido a la exención de pago del impuesto a la propiedad rural en favor de las Comunidades Indígenas y Campesinas.

Artículo 37. El Gobierno Nacional asignará, en forma prioritaria, recursos de origen interno y/o externo a las regiones más deprimidas o de baja densidad poblacional, con el objeto de disminuir gradualmente las históricas diferencias de desarrollo relativo.

Artículo 38.(Abrogaciones y Derogaciones)

I.Abrógase las siguientes Leyes: Ley No 1399 del 15 de diciembre de 1992; Ley No 1113 del 19 de octubre de 1989.

II.Se abroga el Decreto Ley No 15307 del 9 de febrero de 1978.

III.Se derogan los artículos 56vo,57vo,63vo y el Título IX de la Ley 843 de 20 de mayo de 1986.

Artículo 39.(Vigencia).

I.Esta Ley entrará en vigencia desde el primer día del mes siguiente a su publicación.

II.En lo que respecta a los aspectos financieros, la Ley entrará en vigencia a partir de la reglamentación que se dicte para el efecto."

ARTICULOS TRANSITORIOS

Artículo 1ro.(Situación de los recursos)

Los recursos asignados a la Sección de Prvincia sin Gobiernos Municipales, y para los efectos de hacer uso de la tranferencia financiera que les corresponde, las Organizaciones Territoriales de Base de la jurisdicción, podrán solicitar formar una mancomunidad municipal con otro Gobierno

Municipal.

Artículo 2do.(Transferencia de Obras y Proyectos)

I. Las obras de competencia municipal que se estuviesen realizando por las Corporaciones Regionales de Dessarrollo, serán transferidas a los Gobiernos Municipales, junto con el financiamiento internacional y los pasivos, de la parte de la obra o el proyecto a ejecutarse, si los hubiera.

III.Los proyectos de las Corporaciones Regionales de Dessarrollo, que se encuentran en fase de aprobación por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y sean de competencia municipal, serán objeto de concertación entre los Gobiernos Municipales y las Corporaciones para determinar la modalidad de ejecución y participación técnico-financiera de ambas instituciones. En estos casos, los municipios tendrán la prioridad para definir su participación.

II.Los proyectos y otras de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, que por razones técnicas y/o financieras calificadas por el Sistema Nacional de Inversión Pública, no pudieran sera transferidas a los municipios, se mantendrán bajo la responsabilidad de aquellas con el fin de evitar desfases en su ejecución.

Artículo 3ro.(Cumplimiento de Obligaciones)

Las Obras y proyectos en ejecución de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, anteriores y distintos al rol asignado en la presente Ley, serán analizados en cada caso a través del Sistema Nacional de Inversión Pública.

Artículo 4to.(Reorganización)

Las Corporaciones Regionales de Desarrollo reorganizarán su estructura orgánica y

administrativa, de conformidad al nuevo marco legal, y al Decreto Supremo que para el efecto dictará el Poder Ejecutivo.

Artículo 5to. (Administración de los impuestos a la Propiedad Inmueble Urbana, Vehículos y Propiedad Rural).

I. Hasta que las municipalidades practiquen los avalúos fiscales que sustituyan los avalúos de inmuebles urbanos, se mantendrá el procedimiento descrito en el artículo 6to del D.S. 21458 del 28 de noviembre de 1986.

II. Para la determinación de la base imponible de vehículos automotores, motonaves y aeronaves, se mantendrá el procedimiento descrito en el artículo 7mo del D.S. No 21458 del 28 de noviembre de 1986.

III. Hasta la gestión fiscal de 1995, la Dirección General de Impuestos Internos será la encargada de la recaudación de estos impuestos, sin que se afecte el nuevo sistema de distribución establecido en la presente Ley. Durante este periodo, la mencionada Dirección capacitará y transferirá a los Gobiernos Municipales que tengan capacidad administrativa, la recaudación de estos impuestos.

Artículo 6to. (Suspensión de Trámites Territoriales)
Se suspende la creación de nuevas Secciones de Provincia y Cantones hasta el 1ro de enero de 1996.

Artículo 7mo.

I. Los Gobiernos Municipales y sus Concejales electos en las elecciones municipales de diciembre de 1993, y que su población por efecto de la

presente Ley quede comprendida dentro de otros municipios, por esta única vez, mantendrán sus competencias hasta la conclusión de su mandato.

II. En las gestiones fiscales correspondientes a 1994 y 1995, las poblaciones que tenían la calidad de Capitales de Provincia, recibirán los recursos de coparticipación sobre la base de habitantes existentes en el Cantón donde tienen su asiento.

III. Los planes y programas aprobados por la Junta Municipal de la población de referencia, deberán ser coordinados y compatibilizados con el Concejo Municipal del cual dependerán a partir del 1ro de enero de 1996.

Remítase al Poder Ejecutivo para fines constitucionales.

Sala de sesiones del H. Congreso Nacional.

La Paz, 20 de abril de 1994.

Por tanto, la promulgo para que se tenga y cumpla como Ley de la República.

Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los veinte días del mes de abril de mil novecientos noventa y cuatro años.

Fdo. Lic. Gonzalo Sanchez de Lozada, Presidente Constitucional de la República de Bolivia.
Acompañar las firmas de todos los ministros.

*

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EN EL ECUADOR

Raul Gangotena Ribadeneira

Profesor de la Universidad San Francisco de Quito

INTRODUCCIÓN

En el Ecuador, a fines de 1993, no hay evidencia que permita afirmar que el proceso de centralización haya terminado. Los organismos establecidos por la Constitución y las Leyes para ejercer el Gobierno Local, todavía persisten en transferir funciones a un Gobierno Central cada vez más renuente, eso sí, a absorberlas.

Sin embargo es posible afirmar que el esfuerzo de fortalecimiento municipal, iniciado hace algo más de una década, se ha ampliado y profundizado hasta constituir el inicio de un proceso de descentralización práctica, entendida como un proceso de devolución de funciones y rentas a municipios cuya capacidad de desempeño de funciones y manejo de rentas haya sido elevada.

Estas afirmaciones, a primera vista contradictorias, serán fundamentadas¹ y desarrolladas a lo largo de este trabajo con dos objetivos específicos:

1.- Reflejar fielmente la realidad de los procesos de cambio en la distribución de poder decisorio, funciones y rentas entre el nivel central y local de gobierno.

2.- Consignar un caso real de descentralización práctica que puede merecer la atención de gobiernos empeñados en llevar adelante o acelerar procesos descentralizadores.

Para el efecto, este estudio buscará concentrar los elementos necesarios para que el lector tenga un panorama de:

- La estructura del Estado y las funciones municipales según la Ley respectiva;
- La distribución y evolución poblacional;
- El proceso de centralización;
- La situación institucional de los Concejos Provinciales;
- La trayectoria de los programas de fortalecimiento municipal;
- La relación de las etnias aborígenes con el sector público formal;
- Descentralización práctica: el caso Quito;
- Los avances hacia una estrategia de descentralización.

Con fines de orientación, el informe comienza resumiendo la estructura orgánica del Estado ecuatoriano. Se omiten detalles innecesarios para este objeto.

LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL ESTADO ECUATORIANO

Según la Constitución, el Estado ecuatoriano es unitario. Para el Régimen Administrativo establece:

- **Provincias, Cantones y Parroquias; cada provincia tiene una capital y cada cantón una cabecera cantonal;**
- **Un Régimen Seccional Dependiente de la Función Ejecutiva la cual designa un Gobernador por Provincia; un Jefe Político por Cantón; y un Teniente Político por Parroquia.**
- **Un Régimen Seccional Autónomo integrado por Concejos Provinciales, presididos por un Prefecto; cada Cantón constituye el territorio de un Municipio con un Consejo presidido por el Alcalde en las capitales de provincia y cabeceras cantonales de más de 50.000 habitantes. En los demás cantones hay un Presidente de Consejo. Estos dignatarios son elegidos por votación popular y directa, de sus circunscripciones territoriales, por un periodo de cuatro años. Al momento hay 21 provincias y 193 cantones.**
- **Se han creado organismos regionales de desarrollo, sin que esto signifique que existan regiones legalmente delimitadas.**

El siguiente cuadro, elaborado por el autor, intenta proveer una imagen visual de las normas constitucionales y legales del Régimen Administrativo vigente.

FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y FUENTES DE INGRESOS SEGÚN LA LEY DE RÉGIMEN MUNICIPAL VIGENTE².

Según ésta, condensado de su texto, y resaltados los elementos de mayor interés para los fines de este estudio,

1.- **El Municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden constitucional del Estado, que constituye una persona jurídica de derecho público, cuyos vecinos y moradores son los ecuatorianos y extranjeros, con iguales deberes y derechos, que tengan su domicilio en la jurisdicción cantonal.**

El Congreso Nacional crea, suprime o fusiona Municipios y fija los límites del Cantón. Para la creación de un Municipio se requiere una población residente no menor de cincuenta mil habitantes en la extensión territorial, de los cuales cuando menos diez mil deberán estar domiciliados en la ciudad que ha de ser cabecera del Cantón. El territorio deberá contar con recursos indispensables que permitan el establecimiento de servicios públicos esenciales; con capacidad económica suficiente para sufragar los gastos del funcionamiento ordinario de la administración local.

Cuadro 1
Estructura Orgánica del Estado (1993)

| Nivel | Gobierno Central | Gobierno Local (Número) | Dignatario | Elección | Período (años) | Organo Legislativo |
|------------------------|---|--|----------------------|-----------------|----------------|--------------------|
| Nacional | Presidencia | | Presidente República | Popular Directa | 4 | Congreso |
| | Ministerios Institutos Empresas Unidades Ejecutoras | | | | | |
| Regional | Organismos Desarrollo Regional | | Director Ejecutivo | | | Designación |
| Provincial | Gobernación | | Gobernador | | | Designación |
| | | Consejo Provincial (20) | Prefecto | Popular Directa | 4 | Consejo Provincial |
| Cantonal | Jefatura Política | Jefe Político Municipio Cantonal (193) | Alcalde* | Popular Directa | 4 | Concejo Municipal |
| | | | Presidente Concejo | Popular Directa | 4 | Concejo Municipal |
| | | | | | | |
| Parroquia Rural | Tenencia Política | Teniente Político | | | | Designación |
| | Junta Parroquial | | Presidente | Popular Directa | | |

* Capitales de Provincia y Cabeceras Cantonales de más de 50.000 habitantes.

2.- Los fines esenciales del Municipio son:

1º.- Procurar el bienestar material de la colectividad y contribuir al fomento y la protección de los intereses locales;

2º.- Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales; y

3º.- Acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad de los asociados, para lograr el creciente progreso y la indisoluble unidad de la Nación.

En forma complementaria y sólo en la medida que lo permitan sus recursos, el Municipio podrá cooperar con otros niveles gubernativos en el desarrollo y el mejoramiento de la cultura, la educación y la asistencia social.

3.- Para el logro de sus fines, el Municipio cumplirá las funciones que le asigna esta Ley, preferentemente en forma directa, y por contrato o concesión cuando ello fuere más conveniente. **Son funciones primordiales del Municipio** las siguientes:

1a.- Dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado;

2a.- Construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos.

3a.- Recolección, procesamiento o utilización de residuos;

4a.- Dotación y mantenimiento de alumbrado público;

5a.- Control de alimentos: forma de

elaboración, manipuleo y expendio de víveres;

6a.- Ejercicio de la policía de moralidad y costumbres;

7a.- Control de construcciones;

8a.- Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales;

9a.- Servicio de cementerios;

10a.- Fomento del turismo; y,

11a.- Servicio de mataderos y plazas de mercado.

El Gobierno Nacional podrá suplir la **gestión municipal** en casos de comprobada paralización de ésta y podrá intervenir en la prestación de un servicio municipal si se demostrare su deficiencia y velar por la correcta y eficiente gestión municipal.

4.- Es, además, **deber y atribución especial** del Alcalde o del Presidente del Consejo, en su caso, hacer efectiva la garantía constitucional del **habeas corpus**.

5.- Los Concejos decidirán de las cuestiones de su competencia y dictarán sus providencias por medio de **ordenanzas** que tengan fuerza obligatoria en todo el Municipio. De considerarla ilegal, el Alcalde o Presidente del Consejo la llevará a consideración del **Consejo Provincial** respectivo. Del fallo de este organismo se podrá apelar en última y definitiva instancia al **Tribunal de Garantías Constitucionales**.

6.- El **planeamiento físico y urbanístico** del territorio del cantón será **obligatorio** para las municipalidades y comprenderá planes reguladores de desarrollo físico cantonal y de desarrollo urbano.

7.- Los **ingresos municipales** se dividen en:

1.- Ingresos tributarios:**Impuestos sobre:**

- predios urbanos
- predios rurales
- Alcabala (Traspasos de dominio)
- Registro de propiedad
- Vehículos
- Espectáculos públicos
- Patentes municipales
- Utilidades en compraventa de predios urbanos y plusvalía
- Tasas redistributivas de servicios públicos
- Contribuciones especiales de mejoras

2.- Ingresos no tributarios:

- Patrimoniales
- Sanciones tributarias
- De capital
- Asignaciones y subsidios del Estado

3.- Empréstitos:

- Internos
- Externos

8.- **Aprobado el proyecto de Presupuesto Municipal**, el Alcalde o Presidente de Consejo lo someterá a estudio y dictamen del Consejo Nacional de Desarrollo el cual cuidará que las entidades públicas sujeten su acción a los planes adoptados por el Gobierno (Nacional) y, por tanto, podrá objetar, en todo o en parte, aquellos presupuestos que no estuvieren de acuerdo con la política de desarrollo establecida por el Gobierno (Nacional); o por razones de orden legal o

financiero.

Los presupuestos de los Concejos Provinciales y Municipios serán sancionados por los Gobernadores de la respectiva provincia.

9.- La Ley de Régimen Municipal finaliza estableciendo, como organismo de asistencia y coordinación, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas de cual podrán ser socios todas las municipalidades del país.

Este ha sido el marco legal para el desempeño de funciones municipales desde la emisión de la Ley en 1966. Ha habido múltiples reformas hasta 1992, pero éstas no han variado la concepción de ley de manera substantiva.

Conviene ahora analizar el entorno que las municipalidades tuvieron para su desempeño, entorno en el cual las alteraciones poblacionales han jugado un papel decisivo, razón por la cual se pasa a examinarlas a continuación.

EVOLUCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ECUATORIANA

Para cumplir con el objetivo de proveer un panorama general del crecimiento poblacional del territorio que actualmente constituye la República del Ecuador, se elabora, en primer lugar, el Cuadro 2 presentado a continuación:

CUADRO 2
EVOLUCIÓN POBLACIONAL DEL ECUADOR
 (Miles de habitantes)

| Año | Población | Incremento | Año | Población | Incremento |
|------|-----------|------------|------|-----------|------------|
| 1561 | 268 | | 1950 | 3.200 | 1.928 |
| 1650 | 580 | 312 | 1974 | 6.522 | 3.322 |
| 1810 | 600 | 20 | 1982 | 8.061 | 1.539 |
| 1825 | 480 | -120 | 1990 | 9.648 | 1.587 |
| 1890 | 1.272 | 792 | | | |

Fuentes: Históricas varias hasta 1950; INEC, Censos de Población desde 1950.

Elaboración: Autor

El cuadro permite apreciar la magnitud de la aceleración del crecimiento poblacional del país. Mientras en los 60 años anteriores al censo de 1950, la población aumentó en alrededor de 2 millones de habitantes, en los 24 años siguientes se elevó en 3,3 millones. Luego fueron suficientes 16

años para que la población aumente otro tanto. Pero no sólo que el país experimentó esta colosal aceleración, sino que, además, las características de la población cambiaron con rapidez. Esto se puede apreciar en el siguiente Cuadro 3 que muestra la distribución entre la ciudad y el campo.

CUADRO 3

POBLACIÓN TOTAL, URBANA Y RURAL
 (Número de personas)

| | 1974 | % | 1982 | % | 1990 | % |
|--------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|
| Total | 6'521.710 | 100,0 | 8'060.712 | 100,0 | 9'648.189 | 100,0 |
| Urbana | 2'698.722 | 41,4 | 3'968.362 | 49,2 | 5'345.858 | 55,4 |
| Rural | 3'822.988 | 58,6 | 4'092.350 | 50,8 | 4'302.331 | 44,6 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos

Elaboración: Corporación de Estudios para el Desarrollo, CORDES³; Autor

Para un lapso de diez y seis años, históricamente muy corto, las cifras muestran:

- La duplicación de la población urbana;
- La reversión de los porcentajes entre población urbana y rural.

Pero no sólo cambia la distribución mencionada, sino que se altera de forma radical la distribución entre centros urbanos como se puede observar en el siguiente cuadro que muestra su población agrupándolos por rango.

CUADRO 4
POBLACIÓN URBANA DEL ECUADOR POR RANGO DE CIUDADES

| DE | INTERVALO A | NÚMERO CENTROS | NÚMERO DE HABITANTES | | VARIACIÓN PORCENTUAL |
|--------------|----------------|-------------------|----------------------|------------------|-------------------------|
| | | | 1982 | 1990 | |
| | 2.000 | 36 | 35.116 | 41.139 | 17,2 |
| 2.000 | 10.000 | 76 | 284.001 | 370.742 | 30,5 |
| 10.000 | 20.000 | 26 | 291.919 | 369.039 | 26,2 |
| 20.000 | 50.000 | 15 | 325.436 | 437.889 | 34,6 |
| 50.000 | 100.000 | 8 | 526.854 | 681.550 | 29,4 |
| 100.000 | 750.000 | 6 | 630.582 | 836.208 | 32,6 |
| 750.000 | 1'500.000 | 1(A) | 866.472 | 1'100.847 | 27,0 |
| TOTAL | | 169 | 4'159.724 | 5'345.858 | 28,5 |

(A) QUITO (20,8% DEL TOTAL URBANO EN 1982; 20,6% EN 1990)

(B) GUAYAQUIL (28,8% DEL TOTAL URBANO EN 1982; 28,2% EN 1990)

FUENTE: INEC, TABULACIONES ESPECIALES
ELABORACIÓN: CORDES; AUTOR.

En los ocho años que separan los dos últimos censos,

- La población urbana ha crecido en un 28,5%;

- El crecimiento de las dos ciudades más pobladas, Guayaquil y Quito, que albergan casi la

mitad de la población urbana y alrededor de un cuarto de la total,⁴ ha sido algo menor que la media nacional.

- Los asentamientos urbanos de menos de 2.000 habitantes - 21% del número total - han tenido un crecimiento de 17,2% muy inferior al

promedio nacional, pero de magnitud muy significativa para su escala;

- 118 asentamientos, 70% del número total, tuvieron incrementos próximos al promedio;

- Un grupo de 15 asentamientos - 9% del número total - con poblaciones entre 20.000 y 50.000 habitantes, ha crecido bastante más rápido, un 34,6%.

Complejidad técnica.- En un lapso muy corto, los municipios han debido enfrentar una elevación significativa en las inversiones necesarias para infraestructura urbana. Ello ha puesto sobre los

municipios obligaciones y tareas radicalmente distintas a las que estaban habituados: mayores montos de inversión que para infraestructura rural, y **complejidad técnica** que se eleva de forma desproporcionada.⁵

Esta complejidad técnica ha debido ser afrontada por gran número de municipalidades de reciente creación, pues en los últimos 13 años se han creado 71 de los 193 cantones, es decir, el 36,8% de los municipios existentes. Es interesante observar en el siguiente cuadro la evolución del número de cantones y el promedio de población asentada en sus territorios.

CUADRO 5

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE MUNICIPIOS Y SU POBLACIÓN MEDIA (Población en miles de habitantes)

| Años | 1900 | 1935 | 1973 | 1980 | 1984 | 1990 | 1993 |
|---------------------------------|------|------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Número de Municipios | 50 | 67 | 114 | 122 | 136 | 172 | 193 |
| Población nacional* | nd | nd | 6.300 | 7.700 | 8.400 | 9,648 | 10.300 |
| Habitantes por Municipio | nd | nd | 55 | 63 | 61 | 56 | 53 |

* Cifra censal sólo en 1990.

Fuentes: INEC, CEPAR, Moncayo 1986, CORDES 1993.

Elaboración: Autor

El promedio de habitantes por Municipio se eleva en el periodo dictatorial para luego bajar de manera notable hasta la fecha. Un reportaje periodístico aparecido en 1991 logra dar una imagen muy vívida de la politiquería que predomina en la creación legislativa de municipios y consigna una frase que encierra una importante reflexión: "La fiebre político-electoralista que tiene como una de sus expresiones promover la creación de cantones 'para impulsar el desarrollo de los pueblos', está debilitando al sistema jurídico administrativo seccional."⁶

En realidad la proliferación de cantones induce la de estructuras burocráticas rígidas, sin sustento técnico o capacidad de gestión. Angel Crespo, Director General de Operaciones Descentralizadas de CONADE considera que "lo que se observa a nivel del Gobierno Central, se crea también a nivel de los gobiernos provinciales y municipales, y en este sentido, sin temor a equivocarse, se puede afirmar que las prácticas centralizantes se presentan en la gestión de los gobiernos seccionales."⁷

Hay también, sin duda, una intención clientelar en los promotores, aparte del atractivo manejo de recursos financieros de difícil control para los organismos respectivos o para la ciudadanía local. El efecto es un impulso a la centralización pues aumenta el número de Municipalidades en las que debe intervenir de manera continua el Gobierno Central.

Hay, por otra parte, una extensa violación de la condición legal para crear cantones. La Ley fija, entre otras condiciones, la de una población mínima de 50.000 habitantes en el territorio

cantonal y de 10.000 habitantes en la cabecera. Si, por ejemplo en 1990, se resta de la población total, las correspondientes a los tres cantones más poblados, Guayaquil, Quito y Cuenca, queda en 6,431 millones; si se divide esta cifra para los 190 cantones restantes, la media queda en alrededor de 34.000 habitantes por cantón, bastante por debajo del mínimo legal. Claro que muchos cantones estaban ya establecidos con anterioridad a 1966 en que esta Ley entró en vigencia; y que muchos han perdido población.

Pero es muy dudoso que desde entonces haya habido sujeción a sus disposiciones y menos la que consta en el Artículo 4, numeral 3, que determina que el Municipio a erigirse como tal deberá tener "capacidad económica suficiente para sufragar los gastos del funcionamiento ordinario de la administración local y especialmente, para asegurar el establecimiento y atención de los servicios públicos del nuevo Municipio."

Más adelante, en el Cuadro 10 se podrá ver que, a 1990, sólo había una Municipalidad, de entre las 172 existentes a esa fecha, que cumplía con este requerimiento legal. De nuevo - como es tan habitual en nuestro frondoso legalismo - aquello de que la "ley se acata, pero no se cumple".

Complejidad económica y social.- Por otra parte, la migración campo-ciudad, y entre ciudades - que se puede observar en el Cuadro 6 que aparece más abajo - ha sido caracterizada por Simón Pachano como una "migración escalonada y especialmente de carácter temporal (o estacional), sin un sentido determinado en forma estricta"⁸ y ha producido diversas alteraciones de importancia.

En 1991:

- El desempleo urbano⁹ medido sólo en Quito y Guayaquil, y comparado con la Población Económicamente Activa, alcanzó el 8,5%;

El subempleo bruto urbano llegó al 45,9%; y

- El sector informal urbano alcanzó el 40,9%. La magnitud de estas cifras muestra una complejidad económica y social no anticipada por la generalidad de gobiernos locales.

Cuadro 6
Origen y Destino de las Migraciones
(Porcentajes)

| Destino | <u>Guayaquil</u> | <u>Quito</u> | <u>Rangos de población</u> | | |
|-------------------|------------------|--------------|----------------------------|--------------------------|-------|
| | | | 100.000 a 250.000 hbts. | 2.000 a 100.000 hbts. | 2.000 |
| Menos de hbts. | | | | | |
| <hr/> | | | | | |
| <u>Origen</u> | | | | | |
| Guayaquil | x | | 1,4 | 2,1 | 3,8 |
| Quito | 0,9 | | x | 2,0 | 1,5 |
| 100.000 a 250.000 | 6,0 | | 4,6 | x | 3,3 |
| 2.000 a 100.000 | 20,6 | | 23,0 | 21,3 | x |
| Menos de 2.000 | 0,2 | | 1,1 | 1,0 | 0,9 |
| Rural | 5,4 | | 8,4 | 8,3 | 7,7 |

Fuente: INEC, tabulaciones especiales.

Elaboración: CORDES

El cuadro demuestra que:

- De las ciudades pequeñas, ente 2 y 100 mil habitantes, emigran, casi por igual, a Quito (23,0%), Guayaquil (20,6%) y también a las ciudades intermedias (21,3%).

El cuadro demuestra que:

- De las ciudades pequeñas, ente 2 y 100 mil habitantes, emigran, casi por igual, a Quito (23.0%), Guayaquil (20,6%) y también a las ciudades intermedias (21,3%).

- Los del sector rural se reparten casi por igual, sólo Guayaquil es destino de un porcentaje algo menor de inmigrantes rurales (5,4%), pero sumados constituyen más de la tercera parte del origen de la población de los centros urbanos (36,2%).

- CORDES reporta que sólo las dos ciudades mayores tienen saldos migratorios positivos: Quito 26,3% y Guayaquil 19,6%.

Complejidad política.- Pachano también analiza las profundas alteraciones producidas por estos flujos en la cultura predominante en cada asentamiento urbano por el "relevo" generalizado de habitantes en casi todas las ciudades que da lugar al debilitamiento de la identificación del habitante con su nuevo medio. Se introduce una gran complejidad política, una ruptura de consensos que dan lugar a una pérdida de legitimidad de los gobiernos locales.¹⁰

Absorción del elemento humano más calificado.- En la otra cara de la medalla, la capacidad local de respuesta a este entorno de mayor complejidad ha sido erosionada por el mismo fenómeno de migración escalonada. El traslado de grupos sociales ha dado lugar a una absorción del elemento humano más calificado por parte de los

centros urbanos mayores.

Lo expresado se deriva de la observación de los niveles de instrucción de la población de las ciudades presentado por un estudio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS en 1993.¹¹

En el Cuadro 7 se consignan las cifras correspondientes a las cinco provincias más pobladas, en orden descendente, que albergan cerca de dos tercios de la población.¹²

Cuadro 7

NIVEL DE INSTRUCCIÓN DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 24 AÑOS SEGÚN PROVINCIAS
(Porcentajes)

| Provincias más pobladas | Capital | Ninguna | | Secundaria Completa | | Superior (4 años y más) | |
|----------------------------|------------|-------------|-------------|------------------------|-------------|----------------------------|------------|
| | | 1982 | 1990 | 1982 | 1990 | 1982 | 1990 |
| Guayas | Guayaquil | 14,5 | 9,5 | 9,1 | 15,1 | 4,7 | 9,3 |
| Pichincha | Quito | 14,1 | 9,5 | 13,5 | 18,3 | 8,6 | 13,1 |
| Manabí | Portoviejo | 30,0 | 20,3 | 4,0 | 8,1 | 2,2 | 5,0 |
| Azuay | Cuenca | 25,4 | 18,9 | 5,6 | 10,4 | 3,4 | 6,6 |
| El Oro | Machala | 12,5 | 8,1 | 6,5 | 13,7 | 2,5 | 6,7 |
| Todo el País | | 22,7 | 15,3 | 7,3 | 12,4 | 4,1 | 7,7 |

Fuente: INEC Elaboración: ILDIS; autor

El cuadro muestra que:

- Las dos provincias más pobladas, que tienen a las dos ciudades mayores como sus capitales, superan el porcentaje nacional de habitantes con 4 o más años de educación superior, 4,1% el 82; 7,7% el 90. Caen por debajo, en cambio, las restantes tres provincias, y todas las demás del país cuyos datos no se consignan en este cuadro.

- Las mismas dos provincias más grandes superan el porcentaje nacional de habitantes con educación secundaria completa que fueron 7,3% el

82 y 12,4% el 90, a diferencia del resto de provincias - con la excepción de la de El Oro que lo superó el 90 - que caen muy por debajo de los valores nacionales.

- Pichincha y Guayas, asimismo, y más acentuadamente la provincia de El Oro, tienen sus porcentajes de habitantes sin instrucción alguna por debajo de los valores para todo el país, 22,7% el 82 y 15,3% el 90. Todas las demás provincias tienen estos porcentajes superiores al nacional.

- El porcentaje de Pichincha, cuya capital es Quito, para el nivel superior, era más del doble del nacional el 82, 8,6%; el 90 en alcanza 13,1%. Es la provincia con mayor concentración de pobladores con educación superior. Tiene una

situación similar los pobladores con secundaria completa, pues los porcentajes respectivos fueron 13,5% y 18,3%. No tiene, en cambio, los porcentajes más bajos del país para habitantes sin instrucción. La provincia de El Oro es la que ostenta, al respecto, la mejor situación.

- El de Guayas, cuya capital es Guayaquil, superaba ligeramente la media nacional para educación superior el 82 -tenía sólo un 4,7% - pero duplicó este porcentaje en el período intercensal para alcanzar un 9,3% el 90. También eleva con rapidez - mayor que Pichincha - el porcentaje de pobladores con secundaria completa pasando de 9,1% al 15,1%.

- Es notorio que en las dos provincias más grandes, y en la provincia de El Oro, el porcentaje de población con secundaria completa supera - por primera vez - el correspondiente a habitantes sin instrucción alguna. En 1982, sólo Pichincha, sumando Secundaria Completa con Superior, superaba este porcentaje. Ni Guayas ni El Oro lo superaban con esta suma en 1982.

Estos cambios pueden constituir una explicación importante -aunque parcial - de la pérdida de la hegemonía que agrupaciones populistas, de corte demagógico, tuvieron por casi cuatro décadas en la provincia del Guayas y, especialmente, en la ciudad de Guayaquil. Más adelante en el estudio se comentará sobre el estado en que la Municipalidad quedó después de estas administraciones.

Lo reseñado hasta el momento demuestra que las municipalidades ecuatorianas han experimentado importantes alteraciones cuantitativas y cualitativas de la población en las últimas décadas. Al

aumento de la complejidad se añadió la disminución del elemento humano calificado a nivel local y se dieron las condiciones para que funcione, en la realidad, la disposición de la Ley de Régimen Municipal por la cual 'el Gobierno Nacional podrá suplir la gestión municipal'. Se produjo, en la práctica, un proceso de centralización progresiva cuyas características se analizan a continuación.

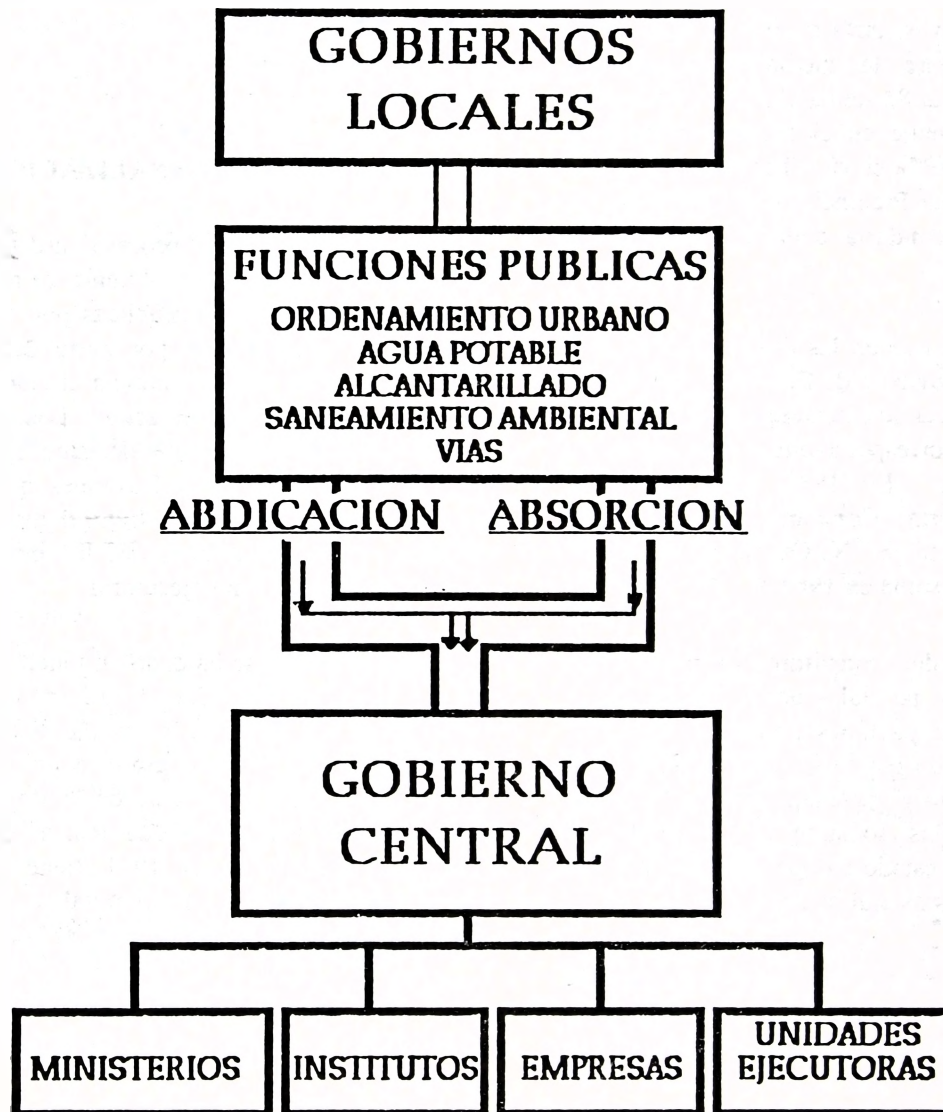
EL PROCESO DE CENTRALIZACIÓN¹³

La Figura 1 describe ese proceso sutil por el cual los gobiernos locales, especialmente los municipios, se vaciaron de funciones públicas por dos anchas vías: la de la absorción por parte del gobierno central y la de la propia renuncia al ejercicio local de las mismas, la abdicación. Los Gobiernos locales perdieron, tanto por decisión ajena como propia, el ejercicio de la funciones que les dan razón de ser. El Gobierno Central distribuyó las funciones entre los ministerios, los institutos, las empresas y las unidades ejecutoras.

El proceso descrito se ha dado en muchos países y, en el Ecuador en particular, a lo largo de la época republicana. El siguiente fragmento de un discurso pronunciado ante un Congreso de Municipalidades, por el cinco veces Presidente de la República del Ecuador, José María Velasco Ibarra, durante su última administración, en 1971, tiene un notable valor descriptivo y testimonial. Con su característica retórica, Velasco Ibarra, decía:

'En 1934 (...) encontré que todo estaba centralizado en Quito. Un municipio no podía nombrar un

FIGURA1
CENTRALIZACION



portero, porque todo estaba centralizado en Quito. Y ¡qué atraso del país, qué falta de escuelas, que falta de colegios, qué falta de caminos, qué falta de hospitales!. Natural.(...) Esa centralización estaba matando al país."¹⁴

La centralización continuó hasta que, al llegar a la década del setenta, se acentuó en forma notable por la abundancia de recursos fiscales generados por el petróleo, en poder del gobierno central. Los gobiernos locales - autosuficientes hasta mediados de los años 60¹⁵ - se quitaron de encima los supuestos costos políticos de la recaudación de rentas para el ejercicio de las funciones locales, por el sencillo arbitrio de acogerse a la abundancia central. La riqueza del denominado Fondo Nacional de Participaciones, FONAPAR, cubría

con largueza los requerimientos locales disminuidos por la continua absorción.¹⁶ El siguiente Cuadro 8 lo demuestra.

La transferencia directa del Gobierno Central, ya elevada en 1975, 0,70% del PIB, pues la exportación petrolera se había iniciado en 1972, más que se duplica para 1980 alcanzando el 1,56% del PIB. Para esta elevación concurren dos factores:

- Primero, en 1979 se había reinstaurado el sistema democrático, luego de siete años de dictadura, generando múltiples demandas de los dignatarios municipales que iniciaban sus administraciones; y

- Segundo, y más decisivo, el precio del petróleo llegó a los niveles más altos de la historia;

CUADRO 8

INGRESOS MUNICIPALES Y PRODUCTO INTERNO BRUTO (Porcentajes)

| Año | Ingresos Totales/ PIB | Transferencias estatales/PIB | Ingresos Municipales/PIB |
|--------|--------------------------|---------------------------------|-----------------------------|
| 1975 | 1,50 | 0,70 | 0,80 |
| 1979* | 1,48 | 0,82 | 0,66 |
| 1980** | 2,20 | 1,56 | 0,64 |
| 1984 | 1,56 | 1,00 | 0,56 |
| 1990 | 1,49 | 0,95 | 0,54 |
| 1991 | 1,54 | 1,00 | 0,54 |

* Año de retorno a la democracia

** Año de máximo precio del petróleo

Fuentes: Moncayo, 1986¹⁷; CORDES, 1992; SENDA, 1993¹⁸. Elaboración; Autor.

bordeaba los cuarenta dólares por barril y permitía una gran largueza de un gobierno central muy asediado por presiones políticas.

Pero la crisis de la deuda de 1982 - seguida por graves inundaciones en 1983 - produjo un brusco cambio de condiciones económicas y fiscales. La transferencia central cae en 1984 a 1,00% del PIB que practicamente se sostiene hasta 1991.

En cambio, por el lado municipal, la recaudación de ingresos propios cae de manera continua y aguda desde un 0,80% del PIB en 1975, hasta un 0,54% del PIB en 1991. Este deterioro también es notorio al observar la estructura de Ingresos y Gastos de las Municipalidades y su comparación con el presupuesto del Gobierno Central. Las cifras aparecen en el siguiente cuadro.

CUADRO 9

INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES (Porcentajes)

Años

| | 1985/89 | 1990 |
|---|---------|-------|
| <u>Presupuestos municipales/ Presupuesto del Gobierno Central</u> | 11,1 | 9,7 |
| <u>Estructura de los Ingresos Municipales</u> | | |
| Transferencias de Gobierno Central | 54,6 | 61,3 |
| Ingresos propios | 32,6 | 34,0 |
| Ingresos por empréstitos | 12,8 | 4,7 |
| Total Ingresos | 100,0 | 100,0 |
| <u>Estructura de Gastos Municipales</u> | | |
| Gastos corrientes/Ingresos propios* | 147,3 | 150,8 |
| Inversiones/Presupuesto municipal* | 40,9 | 39,4 |
| (*) 1986-89 | | |

Fuente: CORDES, 1992.

El prolongado deterioro de la recaudación municipal de impuestos prediales, por desactualización de catastros luego de una década de inflación que ha oscilado entre el 20% y el 50%, y por la severa caída de las tasas de servicios en relación a sus costos, ha llevado a que el conjunto

municipal tenga gastos que superan en un 50,8% los ingresos propios que es capaz de recaudar. Al desagregar por rangos de ciudades - como se hace en el cuadro que sigue - se nota la gravedad y extensión del problema.

CUADRO 10

INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES POR RANGOS DE CIUDADES EN 1990

(Porcentajes)

(Rangos en miles de habitantes)

| Rangos | 2 a 100 | 100 a 250 | Quito | Guayaquil |
|---|---------|-----------|-------|-----------|
| <u>Presupuestos municipales/</u> | | | | |
| Presupuesto del Gobierno Central | 3,8 | 1,1 | 3,0 | 1,6 |
| <u>Estructura de los Ingresos Municipales</u> | | | | |
| Transferencias de Gobierno Central | 76,0 | 61,7 | 47,5 | 49,8 |
| Ingresos propios | 19,3 | 33,9 | 45,8 | 49,2 |
| Ingresos por empréstitos | 4,7 | 4,4 | 6,7 | 1,0 |
| Total Ingresos | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| <u>Estructura de Gastos Municipales</u> | | | | |
| Gastos corrientes/Ingresos propios | 230,9 | 182,5 | 98,9 | 152,9 |
| Inversiones/Presupuesto municipal | 45,5 | 28,8 | 46,2 | 18,4 |

Fuente: CORDES, 1992

En todo el país, en 1990, había sólo una Municipalidad cuyos ingresos superaban los gastos corrientes: la de Quito. En las pequeñas el

problema es tan grave como que los gastos superan en 130,9% a los ingresos; en las medianas gastan casi el doble de los que ingresan, y la de Guayaquil

el porcentaje de 52,9% es muy grave si se toma en cuenta que sus inversiones sólo alcanzan el 18,4% de presupuesto municipal.

Aparte de reducir ingresos propios, las municipalidades -exceptuando la de Quito - han transferido al Gobierno Central casi todo lo que hacían en educación y salud desde tiempos inmemoriales. En Guayaquil queda uno que otro pequeño dispensario municipal. Lo sucedido es comprensible desde el punto de vista financiero pues, ante la reducción de ingresos, abdicaron de funciones que, según la Ley, les corresponde desempeñar sólo "en forma complementaria y sólo en la medida que lo permitan sus recursos". Es es cambio difícil apreciar la pérdida de imagen, y legitimidad, que la ausencia municipal en estas áreas vitales implica.

Pero el donde el proceso centralizador alcanza niveles espectaculares es en la transferencia de la dotación del Agua Potable y de Alcantarillado al Gobierno Central. En este caso se trata de las que encabezan la lista de funciones privativas asignadas por la Ley; aquellas funciones que prácticamente dan la razón de ser a la institución municipal.

Al respecto, el caso de mayor magnitud - pues hay muchos - es el de Guayaquil. Por la situación caótica que ha atravesado su Municipalidad por décadas, agudizada en extremo al final de la última, el Gobierno Central se vió obligado a asumir la dotación de Agua Potable - nada menos - suprimiendo la empresa municipal correspondiente y creando la Empresa Provincial de Agua Potable, como empresa del Gobierno Nacional, en 1989. Por si esto fuera poco, en 1991, la fuerza de los hechos obligó al Gobierno Central a asumir la

recolección de basura de la ciudad de Guayaquil, responsabilidad que tiene todavía al momento, fines de 1993.

Inmediatamente de su posesión en Agosto de 1992, el nuevo Alcalde de Guayaquil pidió a los diputados de su provincia que presenten a consideración del Congreso un proyecto de ley por el cual se fusionaba la Empresa Municipal de Alcantarillado con la de Provincial de Agua Potable.¹⁹ La situación municipal que encontró era tan calamitosa²⁰ que consideró imposible acometer siquiera el mantenimiento del alcantarillado. Las consecuencias de insalubridad podían ser catastróficas. El proyecto fue acogido por el mismo Gobierno Nacional que lo envió a consideración del Congreso en Agosto de 1993.²¹

Puesto que el proyecto está en consideración legislativa al momento, la afirmación inicial de este trabajo, de que la centralización no ha terminado, se sustenta - lamentablemente - en hechos de gran magnitud.

LA SITUACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS CONCEJOS PROVINCIALES

Casi no se ha mencionado hasta el momento a los Concejos Provinciales, a pesar de que están en un nivel superior al municipal en el ordenamiento administrativo local. La razón está en la extrema dependencia de las transferencias del Gobierno Central a la que han llegado. Su autonomía es casi inexistente. En 1991, de sus ingresos totales, sólo el 10,1% fueron propios; el restante 89,9% provino de las referidas transferencias.

Por otra parte, los ingresos totales alcanzaban un

magro 0,52% del PIB, es decir menos de la tercera parte del porcentaje correspondiente a los Municipios. Y si, además, 0,46% del PIB provenía del Gobierno Central y sólo 0,06% de PIB era de los ingresos propios - una novena parte del porcentaje propio municipal - se comprende que vaya tomando cuerpo la idea de suprimirlos.

En ámbitos gubernamentales, legislativos y políticos se estima en poco lo que los Concejos pueden hacer ante las Gobernaciones, provinciales también, pero dependientes del Gobierno Nacional, aparte de constituir una instancia más del exceso de superposiciones públicas que aquejan al país. Su debilidad institucional ante la opinión pública está en relación directa con su escasa capacidad de entregar servicios a las colectividades provinciales.

Les resulta también difícil materializar su condición de instancia superior a las Municipalidades. Los Cabildos de las capitales de provincia - y aún las de cabeceras cantonales importantes - tienen, a no dudarlo, mayor peso político. El proceso de urbanización experimentado por el país ha dejado sin sustentación política y económica al Consejo Provincial. Sus días parecen estar contados.

Va, en cambio, tomando cuerpo la idea de, reconociendo la existencia de regiones²² con afinidad histórica, cultural, económica y, en consecuencia, política, considerar la constitución de gobiernos regionales autónomos que podrían ser el relevo de los provinciales.

La debilidad de los Concejos Provinciales ha originado que los programas de fortalecimiento institucional se hayan dirigido casi exclusivamente

a los Municipios, tal como se pasa a examinar a continuación.

LA TRAYECTORIA DE LOS PROGRAMAS DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

El organismo de planificación nacional, el Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE, instituido como Junta de Planificación en 1954, tomó tempranamente la decisión de acudir en apoyo de las Municipalidades para que puedan afrontar mejor los retos planteados por el desproporcionado incremento de la complejidad técnica, aspecto destacado con anterioridad en este estudio.

Para el efecto comenzó a efectuar "la revisión de los planes de desarrollo cantonal, la aprobación de presupuestos anuales, dictámenes sobre contratos, financiamientos y ciertas ordenanzas municipales, colaboración técnica para la formulación de proyectos, etc."²¹²³

Aunque la intención era colaborar con las Municipalidades, éstas vieron las labores del CONADE como nuevas instancias de control y complicación burocrática. El CONADE ayudó de manera efectiva a la elaboración de planes de algunas municipalidades. En 1980, el Fondo Nacional de Preinversión, FONAPRE, creado en 1974, que hasta 1980 concedió, sobre todo, créditos para estudios de grandes proyectos de infraestructura vial y energética, inició una amplia labor de promoción entre Municipalidades grandes e intermedias de un programa destinado a fortalecer su capacidad en tres áreas:

- Elaboración, con el concurso de consultoría privada, de planes reguladores del desarrollo

urbano y rural, prescritos por la Ley de 1966 como obligatorios para los Municipios, hasta entonces casi inexistentes.

- Financiamiento para levantamiento y actualización de catastros, para que puedan contar con los recursos para ejecutar los planes; y

- Desarrollo de gestión por medio del entrenamiento del personal municipal en el sitio y de los Alcaldes electos, antes de entrar en funciones, lo cual se llevó a cabo, por vez primera, en 1984.

El programa de fortalecimiento municipal tenía el objetivo explícito de contribuir a la descentralización del sector público "para que el Gobierno Central pueda concentrar su esfuerzo de dirección y control sobre áreas o sectores económicos de máxima importancia, desembarazándolo de los que absorben un gran esfuerzo institucional sin una correlativa ventaja en la solución de los problemas económicos claves". El programa consideraba que "la dirección global del Gobierno central puede complementarse con la ²⁴acción local del gobierno seccional."²⁵ Como resultado, para mediados de 1986, de los 147 Municipios existentes, disponían o estaban próximos a disponer de instrumentos de planificación urbana.²⁶

Esta orientación fue recogida por el Banco Ecuatoriano de Desarrollo, BEDE, el cual negoció un programa de crédito para continuarla y proveer recursos para ejecución de proyectos de infraestructura urbana. Las gestiones culminaron en 1990 con la expedición de la Ley que creó el Fondo de Desarrollo Seccional y puso en marcha el

Programa de Desarrollo Municipal, PDM, de gran aliento y respaldo financiero y técnico de la banca multilateral y la GTZ (Sociedad Alemana de Cooperación Técnica).

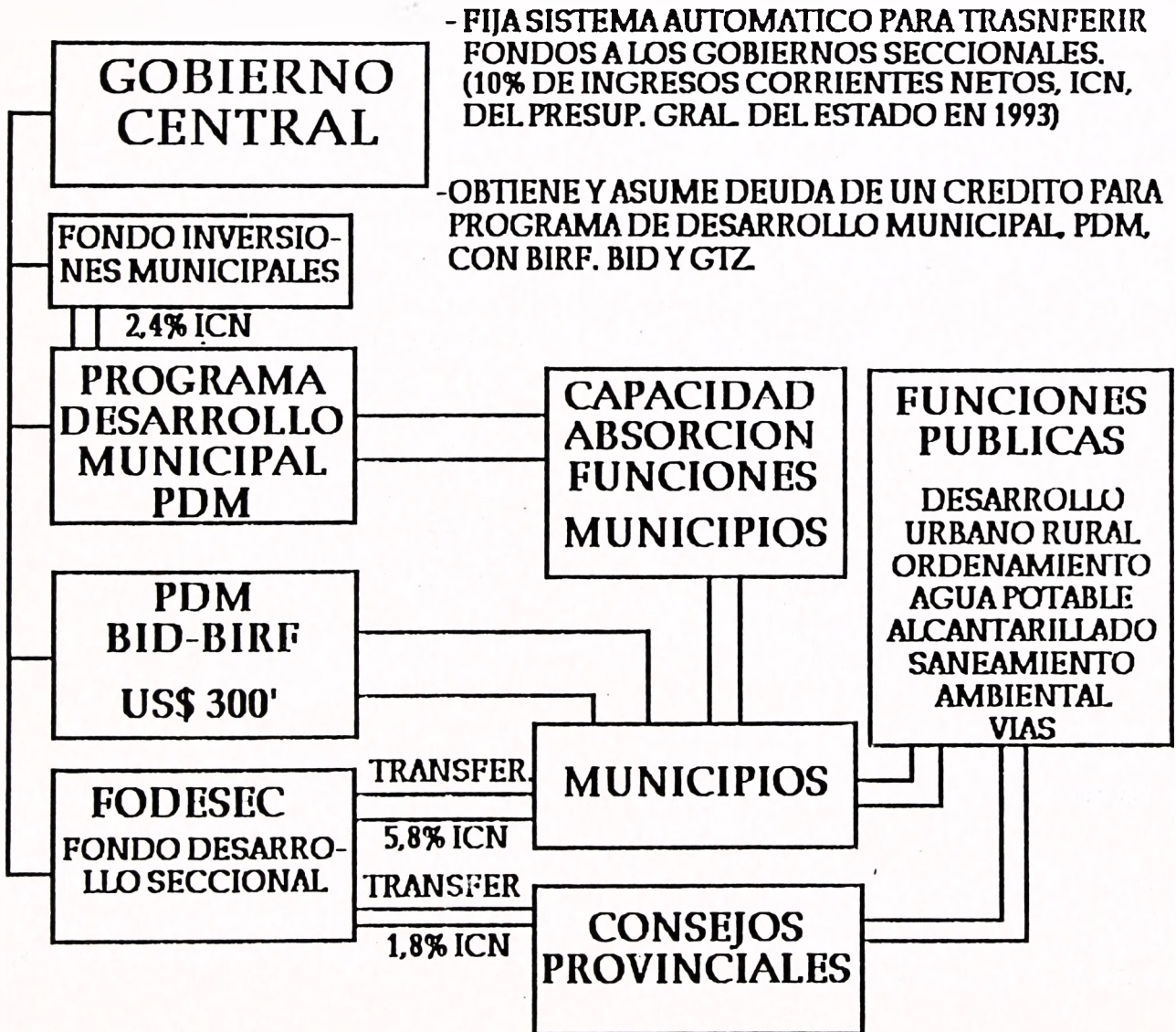
El PDM está claramente orientado a revertir el proceso de centralización antes descrito. "El objetivo es lograr una real autonomía de estos organismos seccionales sobre la base de su independencia económica" - declaraba la Coordinadora del Programa en Junio de 1993.²⁷

Tal como aparece en la Figura 2, la Ley creó el Fondo de Desarrollo Seccional, FODESEC, sistema por el cual se distribuye el 10% de los Ingresos Corrientes Netos (ICN) del Presupuesto General del Estado de 1993 conforme a criterios objetivos relacionados con la población de las jurisdicciones y sus condiciones socio-económicas. Los ingresos originados en el FODESEC se han convertido en cantidades predecibles, no sujetas a cambios por voluntad de magistrados o funcionarios del Gobierno Central.

La Ley establece, en primer término, la porción del Fondo sujeta a transferencia automática. En el Presupuesto de 1993 esta alcanza el 5,8% de los Ingresos Corrientes Netos del Presupuesto General del Estado (ICN) y el 1,8% de los ICN a los Concejos Provinciales.

Crea, por otra parte, el Fondo de Inversiones Municipales, FIM, para constituir la contraparte nacional de un Programa de Desarrollo Municipal, PDM, sustentado en créditos provenientes del Banco Mundial, BIRF, del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y de la Agencia Alemana de Desarrollo, GTZ. Estos tres organismos aportan

FIGURA 2
ECUADOR
LEY DE DESARROLLO SECCIONAL
1990



US\$ 208 millones que, con la contraparte ecuatoriana, redondean un programa de crédito de US\$ 300 millones.

El FIM asigna para 1993 un 2,4% de los ICN al PDM. Se distribuye en entrenamiento en gestión para los municipios y en la contraparte mencionada. El PDM intenta así, explícitamente, **eleva la capacidad de absorción de funciones de los municipios** tal que acometan su propio desarrollo urbano-rural, su ordenamiento, los proyectos de saneamiento ambiental incluyendo agua potable y alcantarillado, la construcción y mantenimiento de vías urbanas y de caminos vecinales de los cantones, y otras funciones locales que los municipios propongan a través de proyectos.

Es ilustrativo examinar la distribución del FODESEC con la población y la recaudación fiscal de cada provincia. En el Cuadro 11 se observa que la provincia del Guayas recibe el porcentaje más alto, el 23,1%, cercano al 26,5% de la población nacional que habita en ella. Pero, en cambio, en la misma provincia se recauda el 42% de la rentas fiscales²⁸, el cual, relacionado con el que le corresponde en la distribución, muestra una relación de 1,82. El porcentaje de recaudación casi duplica el de la distribución en el FODESEC.

Esta relación es aún más desventajosa para la provincia de Pichincha pues si bien el 19,9% que le corresponde supera algo al 18,4% de la población

nacional que se asienta en la provincia, la recaudación de rentas en la misma circunscripción asciende al 38,6% del total nacional. Comparando los porcentajes se obtiene un valor de 1,94.

Cuadro 11
Distribución del Fondo de Desarrollo Seccional, FODESEC
Presupuesto de 1993
 Comparación con población y recaudación de Rentas
 (Porcentajes)

| PROVINCIA | MUNTO \$ MILLONES | POBLACION (1990) | | RECAUDACION (1991) | RELACION %RENTAS/ % FODESEC |
|--|----------------------|---------------------|--------------|-----------------------|-----------------------------------|
| | | % | % | % | |
| GUAYAS | 34.668 | 23,1 | 26,5 | 42,0 | 1,82 |
| PICHINCHA | 29.755 | 19,9 | 18,4 | 38,6 | 1,94 |
| MANABI | 12.202 | 8,1 | 10,9 | 2,0 | 0,25 |
| AZUAY | 7.010 | 4,7 | 5,3 | 3,4 | 0,72 |
| EL ORO | 5.398 | 3,6 | 4,3 | 1,1 | 0,31 |
| SUBTOTAL | 89.033 | 59,4 | 65,4 | 87,0 | 1,46 |
| RESTO | | | | | |
| DEL PAIS | 60.888 | 40,6 | 34,6 | 13,0 | 0,32 |
| TOTAL | 149.921 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 1,00 |
| FONDO INVER- SIONES MUNI- PALES. | | | | | |
| FIM | 49.919 | | | | |
| FONDO EMER- GENCIAS | | | | | |
| FE | 8.320 | | | | |
| TOTAL | 208.160 | | | | |

FUENTE: Ministerio de Finanzas, Presupuesto del FODESEC 1993; Diario EL UNIVERSO, Octubre 15, 1992, Primera Sección, Pág. 3.
 ELABORACION: Autor.

La realidad de las dos provincias más grandes contrasta con la tercera, Manabí, que asentando el 10,9% de la población nacional recibe el 8% de las rentas del FODESEC. Como allí se recauda sólo el 2% de las rentas del país, el porcentaje de recaudación es un cuarto del de FODESEC. En la provincia de El Oro es un tercio. En la provincia,

Azuay, la relación es de 0,72, o sea cercano la tres cuartas partes del porcentaje resultante de la distribución.

El resto del país, que acoge el 34,6% de la población, lleva el 40,6% del FODESEC y recauda el 13% de las rentas. El porcentaje de recaudación es aproximadamente un tercio del de distribución.

Es evidente que hay una enorme concentración de las actividades económicas en las dos provincias más grandes y que la ley realiza una redistribución de rentas favorable a todo el resto del país.

Esta redistribución proviene de los criterios establecidos por esta ley de Desarrollo Seccional para asignar el 10% de los Ingresos Corrientes Netos del Presupuesto General del Estado. Los presupuestos del FODESEC de 1992 y 1993 se ciñen a la Ley para la distribución que se efectúa de la siguiente manera:

1.- 2% de los ICN para Municipios de capitales de provincia distribuidos así:

- 25% Municipio de Quito
- 25% Municipio de Guayaquil
- 50% Municipios del resto de capitales.

2.- 8% de los ICN para todos los Concejos Provinciales y Municipios distribuidos así:

- 20% Concejos Provinciales
- 75% Municipios
- 5% Fondo de Emergencias

3.- La parte correspondiente a los Concejos Provinciales se distribuye de la siguiente manera:

- 60% por Población
 - 20% por Superficie territorial
 - 20% por Necesidades Básicas Insatisfechas de cada Provincia medidas a través de los siguientes indicadores: ingreso per cápita, tasas de mortalidad infantil, de desnutrición y de crecimiento poblacional.
- El 70% de lo que le toca a cada Provincia se

transfiere automáticamente en alícuotas mensuales. El 30% restante se destina exclusivamente a inversiones en zonas rurales y se entrega por orden del Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

4.- La parte correspondiente a los Municipios se transfiere así:

- 60% por transferencia automática en alícuotas mensuales.
- 40% constituye el Fondo de Inversiones Municipales

La porción de transferencia automática se distribuye así:

- 60% por Población
- 30% por Necesidades Básicas Insatisfechas de acuerdo a los mismos factores que para los Concejos Provinciales
- 10% por Grado de Evolución de Eficiencia Administrativa medida en base al esfuerzo realizado en la recaudación de ingresos propios.

El Fondo de Inversiones Municipales se distribuye, desde el Banco del Estado, como contraparte nacional para la obtención de créditos o como financiamiento complementario para las inversiones dentro del PDM.

Se puede constatar que la Ley fijó criterios objetivos para la distribución de las rentas, pero introdujo algunos que se orientan a incentivar el fortalecimiento institucional y la capacidad de ejecución propia de funciones. Tal es el caso para el incentivo al esfuerzo realizado en la recaudación de ingresos propios y a la obtención de créditos o como financiamiento complementario para las

inversiones dentro del PDM. Los dos incentivos ascienden a un importante 46% de lo que les toca a todos los Municipios. Hay, en consecuencia, un fuerte atractivo para elevar su autonomía y su capacidad de ejecución de proyectos, condiciones ambas para sustentar la continuidad en el proceso de descentralización.

El FODESEC asciende al 10% de los ingresos corrientes netos del presupuesto general del Estado para 1993. Para fines de comparación vale notar que la Constitución colombiana de 1991 fijó este porcentaje en 14% para 1993 debiendo llegar al 22% en el año 2002, año en que se completa la devolución de funciones desde el nivel central hacia el nivel municipal, funciones entre las que destacan la educación y la salud.²⁹

La marcha del PDM genera expectativas alentadoras. Según declaraciones públicas de su Coordinadora, el PDM está llevando a cabo una extensa labor de asistencia técnica, planificación y asesoría en 150 de los 193 municipios del país. En 100 municipios el PDM ha pasado a la ayuda en elaboración de proyectos, contrataciones, licitaciones y ejecución.³⁰

Como consecuencia de esta labor, hay indicios de aumento de la capacidad de absorción municipal medida a través de la captación del crédito. La misma funcionaria del Banco del Estado informa que están comprometidos US\$ 60 millones de los US\$ 300 millones totales y se han realizado desembolsos por US\$ 25 millones.

Se ha publicado también información de solicitudes de crédito próximas a ser presentadas por las dos ciudades principales, Quito y Guayaquil, con

montos que ascienden a los US\$ 85 millones. La Coordinadora del PDM estima que se requiere más recursos en los próximos años y anuncia que el año 94 se planeará una segunda etapa del PDM.

En intervención ante la Asamblea de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas de 11 de Diciembre de 1993, el Gerente del Banco del Estado informó sobre la marcha del PDM³¹ reportando que el Programa tiene en proceso 233 proyectos por un valor aproximado al monto total del mismo. Los proyectos se encuentran en diversas fases que van desde la prefactibilidad hasta el diseño definitivo. Informó también que de 41 proyectos ya aprobados, "muchos están en licitación y 17 en plena ejecución." Afirmó que "el Banco del Estado no sólo se preocupa de financiar la ejecución de los proyectos (sino que) va mucho más allá, porque quiere que esta obras (...) una vez en funcionamiento, sean debidamente administradas y presten de la mejor manera el servicio para el cual fueron construidas."

En la información el Gerente del Banco del Estado reveló que 172 de los 193 municipios se han beneficiado de la asistencia técnica del PDM y que "166 cuentan ya con el diagnóstico urbano institucional. Con planes de trabajo de asistencia técnica se encuentran 75 municipios y 6 empresas municipales. A su vez 76 municipalidades cuentan con asesoramiento técnico en materia de saneamiento ambiental, vías y transportes, catastros, tarifas, administración y finanzas, asuntos jurídicos e informática."

Es muy significativa la información de este funcionario gubernamental de que "20 municipios han mejorado sus ingresos por la vigencia de

nuevas tasas y tarifas: 20 por la emisión de títulos de catastro y otros conceptos; 10 por las mejoras en las recaudaciones y 14 han incrementado sus registros de usuarios.(...) Sostuvo que en el lapso de un año , los municipios que aún no habían ingresado al PDM tuvieron un decremento del 2% en sus ingresos propios. En cambio, los municipios que habían ingresado al PDM y tenían en ejecución trabajos de asistencia técnica, aumentaron en promedio sus ingresos propios en un 80 % en términos reales."

Estos datos dan lugar a creer que la descentralización práctica está avanzando en el país y que el caso de Quito puede repetirse en numerosas municipalidades. Si así sucediera, el Gobierno Central podría experimentar una importante descongestión en el mediano plazo, más rápida aún si acomete su propia desconcentración.

Pero la condición para que este saludable proceso siga adelante, es que Quito profundice y amplíe lo logrado hasta el momento; que Guayaquil ingrese a la captación de funciones y rentas de manera progresiva y sostenida; y que todos los municipios avancen en la misma dirección conforme a sus posibilidades, en aumento gracias al PDM.

En entrevista con el autor de este trabajo, la Coordinadora del PDM manifestó el criterio mantenido por el Programa y por el Banco del Estado dentro del cual opera, de que la Ley de Desarrollo Seccional consagre esta práctica de descentralización flexible, ajustada a las posibilidades de cada municipalidad y elimine las disposiciones generales e indiscriminadas que convierten las leyes en letra muerta por imposibilidad práctica de aplicación.³²

De lo referido hasta el momento en este estudio se infiere que las organizaciones del Estado ecuatoriano han orientado sus esfuerzos a elevar la capacidad municipal para afrontar la **complejidad técnica**. El pasaje arriba citado de la Memoria del FONAPRE de 1983, liga de manera explícita su programa al objetivo de descentralización, pero sin llegar a elaborar una estrategia que aborde la **complejidad económica y social y la complejidad política** como condiciones para que las Municipalidades puedan - efectivamente - constituirse como Gobiernos Locales en toda la línea.

Las Municipalidades no asumen un papel de agentes de desarrollo local. Las declaraciones de los personeros municipales, que el autor sigue de manera asidua, se refieren casi siempre a obras específicas, a pedidos al Gobierno Central, o a aspectos organizativos internos.

Puede exceptuarse de esta afirmación un solo Alcalde, el de Ambato, ciudad de 140.000 habitantes situada en el centro de la República, quien declaró, a poco de su posesión en Agosto de 1992, que le preocupaba el hecho de que, siendo Ambato un centro comercial, "su desarrollo industrial está postergado", pudiendo muy bien ser, también un centro industrial.³³

Aproximadamente un año después de su posesión fue más explícito, al declarar:

"Mi propósito es convertirlo (al Cantón) en un lugar atractivo para las inversiones. Creo que el desarrollo de una ciudad depende también del desarrollo económico. Si no estimulamos la actividad económica las ciudades comienzan a

desaparecer. De ahí que como Alcalde mi propósito es crear la infraestructura básica para que la ciudad pueda prosperar con inversiones. La inversión genera crecimiento y el crecimiento genera empleo.”³⁴

Por su parte el Alcalde de Guayaquil - el ex Presidente de la República León Febres Cordero - apunta a la sustentación política de la Municipalidad, a la consolidación de su legitimidad institucional. En una extensa entrevista, a los cinco meses de su posesión,³⁵ relata que puesto que al llegar se hizo cargo de una Municipalidad en ruinas - hasta el edificio se estaba derrumbando, literalmente - el panorama que tenía que afrontar era de una ciudad sin los más elementales servicios básicos, sin alcantarillado, mediana recolección de basura (a cargo del Gobierno Central), vías destruidas e invadidas por el mercado informal, desorganización administrativa y “problemas innúmeros e indescriptibles”.

“Estoy seguro - afirmaba - de que mi triunfo no se debió a mis méritos personales sino a la desesperación de la comunidad que se vió arrastrada al caos y vió de pronto en un hombre, que sirvió lealmente al país, un rayo de esperanza frente a la penumbra.”

Considera en la entrevista que los “gobiernos seccionales han perdido absolutamente su autonomía y hoy los Alcaldes somos empleados de quinta o sexta categoría del gobierno (central)”. Considera que “el principal problema es conseguir la colaboración de la ciudadanía y de no conseguirla es muy poco lo que se podrá hacer por Guayaquil” - afirma. Las siguientes palabras demuestran que Febres Cordero basa la

recuperación política de la institución a su cargo, en la recuperación de la plena capacidad de afrontar la complejidad técnica. Al respecto dice:

“Si algo preocupa al Alcalde no es el hecho de no poder conseguir muchas cosas sino recuperar, para el municipio, las respetabilidad que se ganó a lo largo de la historia a través de una administración diáfana, eficiente y correcta”.

Se puede apreciar, por tanto, y desde diferentes ángulos, que en el Ecuador hay un criterio generalizado de que la capacidad de gestión es el punto de partida para que la institución Municipal pueda afrontar con éxito el desafío político y económico. Es la base de una estrategia - no suficientemente explícita - de descentralización. Al examinar en detalle el caso de Quito se apreciará lo dicho con mayor amplitud y profundidad.

Hay, sin embargo, en el país, una dificultad o escollo de gran importancia para el pleno logro de la legitimidad política de la institución municipal: es la distancia, desconfianza y hasta aversión con que es percibida por los grupos aborígenes. Estos sentimientos no son - de manera alguna gratuitos - como se pasa a analizar a continuación.

LA RELACIÓN DE LAS ETNIAS ABORÍGENES CON EL SECTOR PÚBLICO FORMAL

Sobran razones históricas para que los grupos aborígenes desconfíen profundamente de las Municipalidades. La fundación de las ciudades, o, mejor dicho, de estructuras municipales, con el acta

constitutiva del Cabildo, fue la base "jurídica" que amparó el masivo despojo de tierras y el desalojo aborígen hacia los campos, previamente, distribuidos, evidentemente, entre los "fundadores". Las ciudades nacieron como reductos españoles, más tarde criollos, con los aborígenes urbanos destinados a la servidumbre doméstica. Sobreabunda la evidencia histórica al respecto.

Era imposible que los aborígenes tuvieran al Municipio como una institución con la que sintieran mutua pertenencia. Con el advenimiento de la República desapareció la protección directa de la Corona española, la que, mal o bien, favorecía a los aborígenes. Para ellos la República fue una nueva catástrofe; para muchos, peor aún que la de la Conquista. El poder político pasó a los Gobiernos de la nuevas naciones que agruparon los Municipios integrantes de sus respectivos territorios.

Esta distancia respecto a los Municipios tiene también antecedentes históricas relativamente recientes. En el estudio **Demografía y Estadística Indigenista** realizado en 1948, el autor, César Cisneros, observa que el "habitante característico de la zona urbana" es el "criollo indo-hispánico" que produjo "migraciones indígenas de los centros blancos más nutridos a secciones alejadas, donde su influencia fue menor, las actuales concentraciones indígenas asentadas en páramos y regiones altas, indudablemente corresponden a estas traslaciones."

Estas circunstancias llevan al Gobierno a expedir la Ley de Régimen Comunal en 1937. según Cisneros esta ley, "como ninguna dictada en favor de los indios y del campesinado en general, se halla fundamentada en la organización social de

'Tahuantinsuyo': cultivo y aprovechamiento del agro en común, organización que de hecho subsistió a los ataques de los blancos, ya en la destrucción violenta y demolidora de la Colonia en los primeros tiempos, ya también en la pasiva e indiferente nuestra." Según la Ley, al órgano oficial de la comuna se le denominó "Cabildo" al que se le asignó "importantes atribuciones: disposición y reforma de usos, costumbres y administración del patrimonio comunal; arrendamiento de tierras (cinco años como máximo y con escritura pública); aceptación de donaciones, legados o adjudicaciones y adquisición de bienes; representación judicial; y el propender al adelanto material e intelectual de los socios."

Reporta asimismo cómo la Ley resultó conflictiva y poco eficaz, pues, según afirma en el mismo estudio, eran "frecuentes los líos y choques que se producían por intereses, ya entre Comunas, entre Parroquias y Comunas o entre éstas y particulares." Como resultado fue desapareciendo el interés colectivo por mantener las Comunas, aparte de que "todos aquellos grupos que se organizaron como Comunas a base de población de parroquias, pero que no tuvieron bienes comunales, prácticamente han desaparecido, pero quedan alguna de ellas que tienen tierras de aprovechamiento en común." Esta Ley de 1937 fue perdiendo vigencia en poco tiempo, pero quedó el recuerdo de la diferenciación entre Municipios urbanos, de predominio blanco - mestizo, y los Cabildos indígenas.

Si la identificación con los cercanos Municipios era nula -o mejor dicho, negativa - la sensación de ser parte de las nuevas naciones se volvió una imposibilidad absoluta. Esta realidad se manifestó en el Ecuador - otra vez - en Junio de 1990, cuando

un levantamiento indígena anunciado -pero que ni el Gobierno Nacional ni la sociedad blanco-mestiza tomaron en serio - conmovió al país hasta constituir para el antropólogo Erwin Frank, "el acontecimiento político social de mayor trascendencia en los últimos años en el Ecuador."

El mismo autor explica con claridad la razón de ser de la organización que fue capaz de promover y conducir el levantamiento - absolutamente pacífico - que paralizó todo el centro y norte del territorio ecuatoriano: la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE. Para ellos, el "proyecto nacional" del sector blanco mestizo, aparte de extraño, es distinto de la identidad histórico-cultural, es decir una "nacionalidad" preexistente, desde tiempos inmemoriales, de los grupos aborígenes. En el proyecto plurinacional "Índigena", el Estado - según Frank - coordina, "en un sentido más bien federativo, los intereses antagónicos de subunidades autónomas de la población nacional, es decir, de sus diversas 'nacionalidades autónomas'. Su 'legitimidad' (y la de los gobiernos en turno) por ende, ya no

resultaría de un consenso general, en cuanto a la pertenencia de todos a un solo grupo de 'nosotros' políticamente constituido ('nación'), sino que se derivará casi exclusivamente de su éxito relativo en su tarea principal, que es la de posibilitar la coexistencia pacífica de sus diferentes grupos de 'nosotros' ('nacionalidades'), considerados básicamente antagónicos entre sí, en el espacio común que es el 'territorio' del futuro Estado pluricultural y multinacional, dentro de lo cual las 'nacionalidades' guardan una relativa autonomía"

Se estima que al momento alrededor de un 10% de la población ecuatoriana es indígena. José Sánchez-Parga reporta los resultados de un trabajo especial, efectuado por UNICEF sobre la información de los censos. Con mucho fundamento afirma que "siempre resultará muy difícil determinar dónde termina lo indígena y comienza lo mestizo", pero con el criterio lingüístico y el de pertenencia a una comunidad, elabora el siguiente cuadro que resume el referido trabajo para mostrar la población indígena y su distribución geográfica.

CUADRO 12

ESTIMACIONES POBLACIÓN CON IDIOMA NATIVO Y PERTENENCIA A UNA COMUNIDAD
Censos de 1982 y 1990 (Habitantes)

| Provincia | 1982 | % | 1990 | % |
|--------------------------|---------|------|----------------|------------|
| <u>SIERRA*</u> | | | | |
| Azuay | 65.980 | 14,9 | 60.576 | 11,9 |
| Bolívar | 23.106 | 15,8 | 25.093 | 16,2 |
| Cañar | 71.981 | 41,2 | 71.650 | 37,8 |
| Carchi | nd | nd | 2.031 | 1,4 |
| Cotopaxi | 85.416 | 30,8 | 78.692 | 28,5 |
| Chimborazo | 110.033 | 34,7 | 114.552 | 31,4 |
| Imbabura | 52.792 | 21,3 | 44.482 | 16,7 |
| Loja | 38.412 | 10,6 | 34.779 | 9,0 |
| Pichincha | 53.949 | 3,9 | 44.771 | 2,5 |
| Tungurahua | 68.405 | 20,9 | 72.081 | 19,9 |
| Subtotal | 570.074 | 21,5 | 546.686 | 19,3 |
| <u>COSTA</u> | | | | |
| Esmeraldas | | | 7.173 | 2,3 |
| Manabí | | | 4.166 | 0,4 |
| Guayas | | | 15.991 | 0,6 |
| Los Ríos | | | 1.345 | 0,3 |
| El Oro | | | 4.971 | 1,2 |
| <u>AMAZONÍA**</u> | | | | |
| Sucumbíos | | | 4.917 | 6,7 |
| Napo | | | 35.236 | 35,0 |
| Morona Santiago | | | 20.987 | 25,5 |
| Otras áreas | | | 577 | 0,7 |
| Total | | | 642.049 | 6,7 |

(*) Población de las comunidades indígenas de la Sierra con predominio de población quichua-hablante.

(**) No constan los datos de las provincia de Pastaza y Zamora-Chinchipe que no alterarían el resultado global de manera sustantiva en cuanto al número y el porcentaje.

Fuente: INEC

Elaboración: UNICEF, José Sánchez-Parga; Autor
 De lo que no hay duda, según Sánchez-Parga en el mismo trabajo, es de que, como lo demuestra el

De lo que no hay duda, según Sánchez-Parga en el mismo trabajo, es de que, como lo demuestra el estudio de UNICEF "Los pueblos Indígenas de la Sierra Ecuatoriana", "éstos son los sectores con los mayores índices de pobreza en todo el país."

Sin importar el número de indígenas, o su proporción relativa al total de la población, las 18 etnias tienen una importancia capital para la estructuración y consolidación nacional y sus instituciones. Por esta razón se le destina espacio apreciable en este trabajo.

Con mucha razón, y precisión de términos, el Presidente de la CONAIE, Luis Macas, escribió en Diciembre de 1990, a raíz del levantamiento, que: "la cuestión indígena no incumbe sólo a los indios, sino que es un problema nacional, que involucra al conjunto de la sociedad ecuatoriana." En el mismo artículo afirma:

"Los valores culturales nuestros han sido despreciados y nos han impuesto una cultura enajenante que suprime nuestras expresiones culturales propias. (...) Por ello buscamos el camino de la unidad de los distintos pueblos, ya que encarnamos la esperanza de la construcción de nuevas sociedades, donde se reconozcan los derechos étnicos y culturales de las nacionalidades indígenas. Es decir una sociedad plurinacional y multicultural, que se base en el principio de la legítima democracia, que sea solidaria y respetuosa de las diferencias culturales. (...) El derecho que demandamos a la autodeterminación, consiste en crear un régimen (autogobierno) que nos permita tener competencia legal sobre la administración de los asuntos internos de nuestras comunidades, en el marco del Estado nacional."

La manifestación política más destacada del movimiento indígena, desde el levantamiento de 1990, se ha producido en los mismos días en que este trabajo se realiza. Se trata de la creación del Parlamento de las Naciones Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana, región en la cual han tenido un relativo aislamiento hasta que la colonización se aceleró en las últimas décadas.

Una amplia cobertura de prensa, reporta que durante los días 23 al 25 de Noviembre de 1993, 120 representantes de las comunidades autóctonas, uno por cada diez comunidades asentadas en la región, deliberaron en lo que Luis Macas, Presidente de la CONAIE denominó "una nueva instancia organizativa" a cuya creación calificó de "acontecimiento histórico".

Para los dignatarios del Parlamento Indígena, éste "no será contrapuesto al Estado ecuatoriano. Constituirá una alternativa democrática y participativa (...) Somos y seremos ecuatorianos"- declararon - al tiempo de hacer un llamado a las autoridades nacionales y seccionales de la región "para mantener un respeto mutuo que permita encontrar, conjuntamente, las alternativas de solución a la problemática que atraviesa la población indígena amazónica."

Los mismos dignatarios explicaron en detalle las características del Parlamento y la forma de elección de sus integrantes, comentando que en el pasado, "la necesidad de enfrentar al mundo blanco mestizo, obligó a adoptar formas organizativas ajenas a lo tradicional en lo que concierne a la administración del poder al interior de cada uno de estos pueblos. Sin embargo - precisan - en la entraña de las comunidades

actuaban subyacentes las formas de gobierno tradicionales." Si sus propias organizaciones resultaron extrañas a las "formas de gobierno tradicionales", ¿qué se podrá pensar que suceda con los Municipios tal como la Ley de Régimen Municipal vigente los concibe?.

Es importante notar que, aparte de la cobertura de prensa efectuada por los principales medios con enviados especiales a la reunión del Parlamento, un editorial del prestigioso diario capitalino Hoy destacó en forma expresa la creación del Parlamento Indígena, emitiendo conceptos de singular importancia para transmitir una imagen del tratamiento que el tema ha tenido en el Ecuador. En la columna "Opinión", el diario dice:

"A espaldas de los partidos políticos, del Gobierno y de un amplio sector de la sociedad que jamás tomaron en serio el tema, el movimiento indígena, especialmente en la amazonía, sigue planteando iniciativas y tomando acciones que apuntan a lograr la vigencia plena de sus demandas (...y a) crear un espacio político que les permita llevar a la práctica sus aspiraciones como pueblos, con una cultura, un lenguaje y una identidad propias. (...) Más que una advertencia o amenaza, los indígenas están ratificando la necesidad de un cambio histórico en las relaciones de la sociedad - habría que decir del resto de la sociedad - y del Estado con sus pueblos, con sus organizaciones. Un cambio que presupone el reconocimiento a su existencia y a la afirmación de una vocación pluralista del país, capaz de admitir y valorar las diferencias en un plano democrático de igualdad."

En la actualidad las organizaciones aborígenes no reivindican solamente la posibilidad de organizar

cabildos, sino que saltan directamente al planteamiento de las nacionalidades indígenas. El diario Hoy en su edición de Diciembre 20 de 1993 reporta los resultados del IV Congreso de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE realizado en los días previos contando con la presencia de Lidia Catari, esposa del Vicepresidente de Bolivia. En el documento político discutido en ese Congreso, la CONAIE plantea un "plan de acción en torno a los siguientes aspectos:

- Reforma total de la Constitución del actual Estado uninacional para dar paso a un Estado multinacional;
- Democratización de la administración pública;
- Aplicación y consolidación de la autonomía y del derecho indígena; el respeto y la oficialización del derecho a la autonomía de los pueblos indígenas;
- Reordenamiento de los territorios de los pueblos y nacionalidades indígenas, aspecto que incluye la legalización de los territorios y el reconocimiento de su integridad, y aplicación de la reforma agraria."

Es notoria la exclusión de cualquier instancia intermedia de autonomía de tipo municipal. El planteamiento es de autonomías nacionales indígenas que serían - en caso de que se haga viable la propuesta - los sujetos de descentralización del gobierno del Estado plurinacional. La gran dificultad para que esta propuesta llegue a materializarse es lo que el

dirigente indígena Carlos Viteri considera "un paso previo: la consolidación de los pueblos, de las naciones indígenas", asunto nada fácil a juicio de Francisco Ron, Director del Centro Andino de Acción Popular, pues - afirma - "hay diversidad de proyectos como diverso es el sector indígena."

Mientras se den los debates constitucionales y legales relativos a la multinacionalidad del Estado ecuatoriano, los indígenas, en la realidad, adoptan formas de organización según sus necesidades, independientemente de lo que se decida en las funciones del Estado.

Un caso reciente es muy ilustrativo. En el mismo diario ecuatoriano *Hoy*, el 21 de Noviembre de 1993, aparece un artículo de Luis Maldonado, a quien el diario presenta como "líder indígena que actualmente dirige en Amsterdam un barcaza convertida en centro de difusión cultural otavaleña." (Otavalo es la población principal de una comarca situada a 100 Km. al norte de Quito). Este líder recuerda en el artículo que "no es novedad alguna la actividad comercial que desarrollamos. Por siempre nos hemos distinguido por nuestra actividad mercantil. Los Cronistas de Indias nos identifican ya en el siglo XVI."

Luis Maldonado relata en el artículo de ciertos problemas que algunos otavaleños tuvieron con las autoridades holandesas de inmigración y de cómo éstas arreglaron el asunto con la representación indígena en la que depositaron "credibilidad y confianza" como "interlocutor válido para resolver problemas legales de la manera más humana." Más adelante escribe estas palabras muy significativas: "Lo que extrañó a las autoridades holandesas y medios de comunicación, era la

ausencia de la Embajada Ecuatoriana ante este problema, porque parece ser que los indios no interesan o no son prioridad para la embajada, cosa que no es extraña conociendo el discrimen racial y social del gobierno y de la sociedad en general. Esto ha llevado a calificar a nuestra representación como 'Embajada Indígena del Ecuador' en Amsterdam, Holanda."

Lo sucedido hasta en las lejanas tierras europeas es un fiel reflejo de lo que se puede observar en el territorio ecuatoriano.

Tanto en el planteamiento de autodeterminación de Luis Macas como en las expresiones más recientes de otros voceros aborígenes, es absolutamente claro que excluyen la posibilidad de integrarse a organizaciones intermedias como los Municipios. Expresamente reconocen al Estado Nacional. Pero al referirse a los Municipios y Concejos Provinciales proponen "el respeto mutuo" y la cooperación para asuntos regionales.

Lo referido respecto al tema de la relación indígena con las organizaciones públicas formales demuestra que, al momento, está en proceso una nueva estructuración estatal, y social, en general, en la que figuren organizaciones autonómicas de naturaleza innovativa, que logren conciliar la unidad con la diversidad, difícil tema que muchas sociedades nacionales del mundo entero están dando a luz, en algunos casos de manera demasiado dolorosa.

Por lo reseñado se puede observar que, según la Constitución, está vigente el régimen administrativo autónomo para Concejos Provinciales y Municipios, exclusivamente. Pero

se aproxima decisiones nacionales sobre la extensión autonómica a territorios con carácter nacional, tema espinoso en la tradición de Estado unitario, que sin duda producirá un difícil y delicado debate,

Pero toca ahora examinar el caso específico de una Municipalidad que ha incrementado de forma substancial su capacidad de absorber funciones y rentas reservadas al Gobierno Central: el caso de Quito.

DESCENTRALIZACIÓN PRÁCTICA: CASO QUITO 1988 - 1992

Pocas semanas antes de completar el primer año de su administración del Municipio de Quito, en Abril de 1989, el Alcalde Rodrigo Paz Delgado informó a la ciudadanía que "el Ministerio de Obras Públicas (del Gobierno Central del Ecuador) entregó al Municipio la responsabilidad del estudio y financiamiento de la Nueva Vía Oriental, la pavimentación de la Avenida Occidental, de la Panamericana Norte y la terminación de varios tramos que están pendientes hace varios años."

La declaración era insólita en el medio ecuatoriano, habituado a que los Alcaldes más bien reclamen por el retraso en la ejecución de estas vías de acceso y circunvalación a las ciudades, obras tradicionalmente asumidas por el Gobierno Central, el cual, en el Ecuador, ha llegado a construir aún calles y avenidas.

En la misma rueda de prensa el Alcalde defendió la reforma del impuesto predial y de la tasa de basura fijada como porcentaje del valor de la planilla de

consumo eléctrico. Manifestó que aspiraba a lograr la autonomía financiera del Municipio actualizando catastros, restableciendo el rendimiento tributario erosionado por la inflación y poniendo las tasas de servicios en línea con sus costos reales. Afrontaba un evidente peligro de pérdida de popularidad y la oposición beligerante de agrupaciones situadas en los dos extremos del espectro político.

En los anuncios del Alcalde Paz había una ruptura importante con la tradición municipal de las dos décadas anteriores. El autor de esta ponencia comentó en un artículo periodístico que la decisión del Alcalde significaba aumentar el grado de descentralización del Gobierno Local de Quito por absorción de funciones del Gobierno Central.

Este criterio tuvo más fundamento al conocer el trabajo publicado en Noviembre de 1990 por Jerry Silverman, quien, de la observación sistemática de procesos de descentralización efectuados en todo el mundo, concluye que su éxito depende, en gran medida, de la capacidad de absorción de funciones de los gobiernos locales.

El estudio de este caso se propone observar los resultados de la transferencia de funciones desde el Gobierno Central y la absorción de las mismas por parte del Gobierno Local de Quito entre 1988 y 1992, precisando los conceptos de **descentralización y desconcentración desde un punto de vista práctico y desde la óptica de una ciudad capital.**

Quito, como otras sedes del gobierno central, sufre los excesos de la centralización y, a la vez, el natural fenómeno de ser confundida por la ciudadanía del resto del país con el gobierno

central mismo, ente social no siempre merecedor de afectos populares. Aunque parezca una paradoja, para los gobiernos municipales capitalinos la descentralización es tan importante como para cualquier otro asentamiento urbano de un país, pues implica la gestión y ejecución propia de funciones desempeñadas con creciente dificultad por un Gobierno Central congestionado.

La desconcentración de las funciones del Gobierno Nacional no les resulta, en cambio, tan vital a las capitales, pues tienen las oficinas de Gobierno Central a pocos pasos. No sienten, ni remotamente, lo que la concentración significa para quienes deben incurrir en costos ingentes de tiempo y dinero para llegar a ellas y sufrir, adicionalmente, los efectos de no disponer de la red de contactos personales, en diversos niveles de la administración central, que resultan decisivos para el éxito de las gestiones.

CONCEPTO DE UN PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

En la Figura 3 se describe lo que la descentralización implica para la recuperación de la autonomía por un proceso devolutivo de funciones y rentas desde el nivel central hacia el local. El dibujo mismo lo muestra como un proceso cuesta arriba que incluye una condición ineludible: elevar la capacidad de absorción de funciones públicas de los gobiernos locales, sin la cual la autonomía permanece como una ficción constitucional y legal.

Silverman reporta que muchos programas de descentralización fracasan por la ausencia de

capacidad gerencial y técnica a nivel local. El mismo autor estima, por otra parte, que el concepto no se limita a la simple capacidad de "realizar una función específica. Desde una perspectiva institucional, - afirma - la capacidad se entiende mejor como la habilidad de anticipar en influir en el cambio, de tomar decisiones informadas, de atraer y absorber recursos y de manejar recursos para lograr objetivos."

Es, sin embargo, muy difícil de lograr la elevación de la capacidad de municipios repartidos en todo el territorio nacional, si no hay un proceso concomitante de desconcentración de las funciones del Gobierno Central distribuyéndolas por el todas las localidades. Sin este proceso, tanto las unidades del Gobierno Central distribuidas por el territorio, como los Gobiernos Locales, deben recurrir a permanentes peregrinaciones a la capital para lograr avances hasta en las tareas más mínimas.

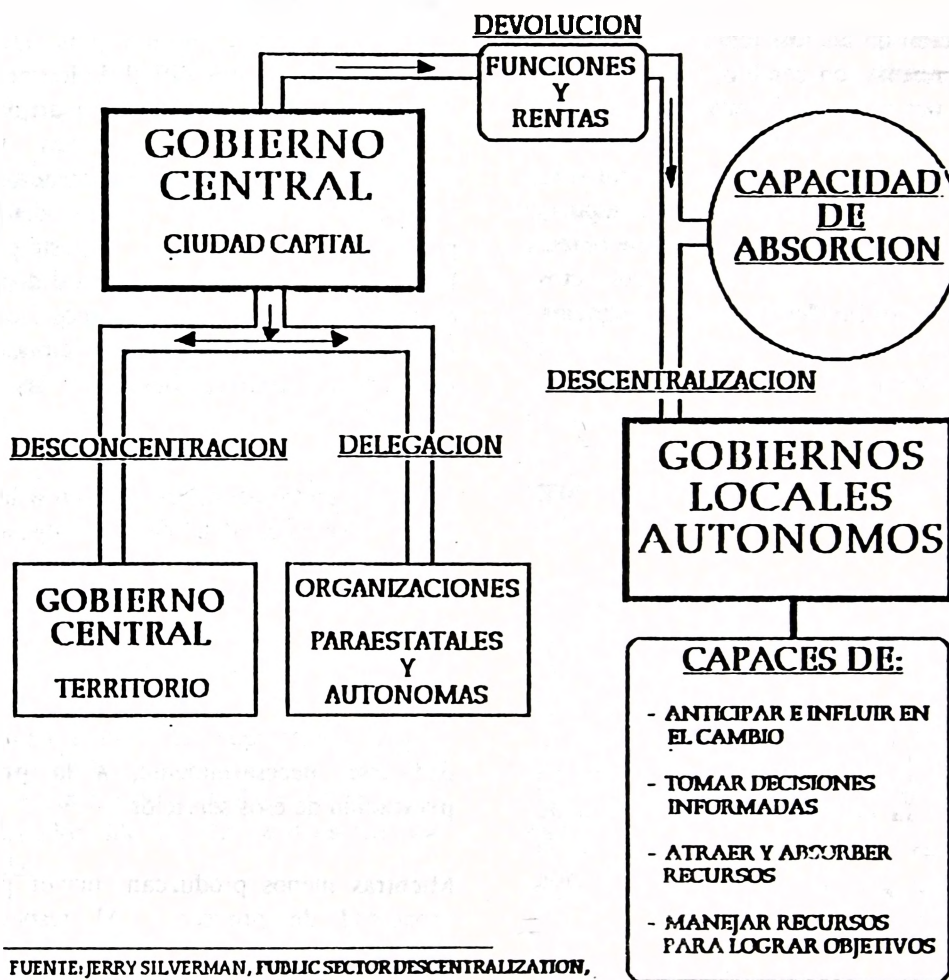
El autor citado menciona también a la delegación como una necesidad de descongestión de los Gobiernos Centrales, destacando con mucho énfasis, que para recuperar capacidad de gobierno, las organizaciones públicas tienen que ocuparse de asegurar la provisión de servicios públicos a la ciudadanía, función primordial que no implica, de manera alguna, que las entidades públicas deban dedicarse, necesariamente, a la producción o prestación de esos servicios.

Mientras menos produzcan, mayor puede ser su capacidad de proveer. Al respecto es muy ilustrativo el caso de la recolección de basura: al ciudadano le tiene sin cuidado quien la recoja; le importa sólo que lo hagan en días y horas

preestablecidos, y en función de ello hace su juicio acerca de la organización pública.

Con estos conceptos como base, se examina a continuación lo ocurrido en el Gobierno Municipal de Quito durante el período en cuestión. Para el

FIGURA 3
DESCENTRALIZACION



FUENTE: JERRY SILVERMAN, PUBLIC SECTOR DESCENTRALIZATION,
WORLD BANK, NOV. 1990.

ELABORACION: AUTOR

efecto se seguirá el testimonio del ex Alcalde Paz en entrevistas con el autor y las Memorias de su administración elaboradas entre Julio y Agosto de 1992.

PROCESO Y RESULTADOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE QUITO 1988-1992

“De Mayo a Diciembre de 1988 no hicimos nada” - dice ahora el ex Alcalde Rodrigo Paz. Encontró un Municipio con tradición planificadora y con el denominado Plan Quito, terminado a principios de la década de los 80. Pero no había proyectos, razón por la cual, en los meses iniciales, aparte de las labores rutinarias, no se emprendió nuevas obras.

Integró un equipo con profesionales de probada capacidad para dirigir las diversas áreas municipales. Casi ninguno de estos nombramientos tuvo carácter político. Conformado el equipo, se dedicó a la tarea primordial del momento: elaborar proyectos.

Para agilizar este proceso, aprovechó los contactos con gobiernos municipales de ciudades como Córdoba, Argentina; Curitiba, Brasil; Bogotá, Colombia; Louisville, EE.UU.; Santiago de Chile; y muchas otras que podían ofrecer ideas y soluciones probadas para ponerlas en marcha en Quito. Para el efecto recurrió al medio expeditivo de enviar a sus colaboradores para observar de forma directa lo que en estos gobiernos locales se había hecho y aplicar en Quito con rapidez.

Recurrió, por otra parte, a organismos internacionales que le enviaron técnicos

experimentados para ofrecer soluciones prácticas en áreas de tributación, recolección de basura, preservación del Centro Histórico - severamente afectado por un terremoto ocurrido en 1987 -, transporte urbano y otras. Al inicio de la administración, el énfasis estuvo en el establecimiento de un conjunto de relaciones fundamentales para desempeñar el gobierno local.

1.- Relación con el Consejo Municipal

Al tiempo que se elige Alcalde, la ciudadanía también elige los concejales municipales que integran el Consejo por el sistema de representación proporcional. El Alcalde Paz convino en reducir al mínimo posible la ingerencia de las maniobras partidistas en el gobierno municipal. Hubo acuerdo general de los concejales al respecto. El Consejo tiene facultades legislativas, a través de la aprobación de ordenanzas, y de fiscalización sobre la labor del Alcalde. Pero él dejó muy claro que no estaba dispuesto a compartir la condición de ejecutivo municipal con el Consejo.

Sin embargo acogía iniciativas ciudadanas canalizadas por los concejales y las ejecutaba siempre que no contravengan los planes municipales. De esta manera ejercía el indudable poder, que a su juicio, tiene el Alcalde sobre los concejales y mantenía un espíritu de colaboración permanente. Afirma ahora que, aún en las decisiones de los mayores opositores, primaba el espíritu de beneficio para la ciudad.

2.- Relación con el Gobierno Central

En estos meses iniciales, el Alcalde Paz estableció

las condiciones para la relación con el Gobierno Central. Consideraba que la coordinación era vital para la administración exitosa de la ciudad. Para el efecto negoció con franqueza sus bases políticas. A cambio logró que la Municipalidad sea la organización que maneje la ciudad. Pidió y logró que ni el Gobierno Central ni el Consejo Provincial (organismo de gobierno seccional) interfirieran realizando labores por su propia iniciativa sin la anuencia municipal.

A juicio del ex Alcalde, "el Gobierno Central debe dedicarse a las macro obras y dejar el resto para que lo lleve a cabo la empresa privada y los Municipios. (...) El Municipio de Quito todavía depende del Gobierno Central, pero menos que antes. Lo que hay que hacer es que dependa aún menos, pues cuando interviene en las ciudades con todos sus Ministerios, Institutos, empresas y unidades ejecutoras produce un caos completo, rompe toda planificación."

Estos criterios explican bastante bien las gestiones que dieron lugar a la declaración que anuncia la transferencia de responsabilidades que abre esta ponencia. Es evidente que el Alcalde se proponía **gobernar** en el ámbito local de Quito. Pero, además, el planteamiento de que el Gobierno Central le entregue los estudios y el financiamiento de obras viales de gran envergadura - previstas a ejecutarse por parte del Gobierno Central - denota una sólida confianza en el potencial del equipo ejecutivo y del personal municipal para llevar a cabo tareas complejas.

Convino también en que los aportes del Gobierno Central se realicen de acuerdo a una planificación acordada y no como las tradicionales donaciones

concedidas al calor emocional de las fiestas conmemorativas. Logró que los aportes sean predecibles, sin quedar sujetos a la voluntad de los ministros o funcionarios. Resultado importante de esta negociación inicial fue la decisión del Gobierno Central de no competir con la Municipalidad en reconocimiento por la ejecución de tal o cual obra, eliminando mutuamente las vallas y letreros, y de asumir deuda pública interna y externa de la Municipalidad de Quito por valor de 100 millones de dólares.

La mayoría legislativa que logró el Gobierno Central fue también propicia para que la Municipalidad de Quito logre la instauración de un nuevo tributo destinado a la reconstrucción y salvamento del patrimonio histórico dañado por el terremoto de 1987. El Congreso aprobó que un 8% del impuesto a la renta de la personas jurídicas asentadas en la ciudad de Quito se destine a este propósito. Posteriormente se lo rebajó al 6%. En la actualidad rinde alrededor de US\$ 3 millones por año, casi un 10% de los ingresos corrientes del municipio, que sirve de contraparte para recursos internacionales obtenidos para el mismo fin.

La experiencia práctica demuestra una vez más la validez del criterio recogido por Silverman de que "las estrategias de descentralización efectivas se deben basar en relaciones de apoyo mutuo entre los gobiernos centrales y subnacionales."

3.- Relaciones internacionales

Durante estos mismos meses iniciales, la administración municipal fue muy activa en esta área. Para el efecto estableció una unidad de Asesoría en Relaciones Internacionales que logró

obtener en el período 52,6 millones de dólares de Estados Unidos en créditos en condiciones blandas y 8,7 millones de dólares en donaciones. (En adelante se usará la abreviatura US\$ para denominar esta moneda). Estas dos cantidades suman US\$ 61,3 millones, algo más de cinco veces lo obtenido como crédito público interno en el mismo período: US\$ 11,4 millones.

4.- Relación con el personal municipal

El Alcalde Paz recuerda que el teléfono consumía la mitad de su jornada. Dice que se la pasaba "fregando, peleando y molestando" funcionarios de todo nivel del Gobierno Central y de la Municipalidad; que combinaba su gestión con la de sus colaboradores quienes, a su vez, acudían a niveles medios e inferiores echando mano de todas sus relaciones personales.

"Las cosas salían" - afirma. Tenía, por supuesto, la gran ventaja sobre otros Alcaldes y Presidentes de Consejo, que la oficinas del Gobierno Central estaban concentradas en la misma ciudad. Para los dignatarios municipales del resto del país es difícil llegar a los niveles altos, medios y bajos de la administración central. Eso y la distancia limitan severamente su capacidad de acción de no mediar la antes mencionada desconcentración del Gobierno Central.

El teléfono era, a juicio de sus colaboradores, el "látigo del Alcalde", quien llamaba directamente para inquirir sobre el estado de avance de las tareas. Miembros del personal de la Municipalidad afirman que el estilo de pedir las cosas del Alcalde Paz era muy singular: en lugar de disponer u ordenar, como bien podía hacerlo, llamaba en tono

familiar y planteaba el pedido a modo de pregunta: "¿Sería usted capaz de realizar esta tarea hasta tal fecha?". El funcionario lo recibía como un reto y aceptaba o contraproponía. Relatan también que nunca faltaba la llamada del Alcalde algún tiempo antes del cumplimiento del plazo acordado. Inquiría acerca de la posibilidad de acortarlo. Por lo general el personal encontraba formas de satisfacer al Alcalde.

Esta forma de actuar rompía las trabas del organigrama formal, de las divisiones y departamentos y de las jerarquías. El Alcalde era la cabeza de un sistema que se ponía en funcionamiento para lograr cada objetivo particular. Lograba estructuras flexibles acordes con el propósito perseguido.

El "látigo telefónico", sin embargo, no es recordado como un arbitrio coercitivo o punitivo porque el humor rodeaba estas conversaciones. A juicio de quienes fueron sus colaboradores, era la mejor arma de Paz para lograr la voluntad de acción de la gente. *A posteriori* se puede estimar como una limitación, el papel protagónico que el Alcalde mismo jugaba en cada caso. La demanda de tiempo sobre el ejecutivo municipal puede, en este estilo gerencial, llegar a ser excesiva si no hay colaboradores con características semejantes de liderazgo.

En cuanto a la relación con las organizaciones laborales de la Municipalidad, el ex Alcalde Paz tiene una expresión muy sintética: "Si se le trata bien a la persona; si se le dice sí y se le dice no; no hay problema con el personal". Es posible que esta expresión encierre toda una atmósfera de relación muy en línea con formas nuevas de desempeño

gerencial desarrolladas recientemente en el ámbito de las ciencias administrativas y la práctica de la conducción de organizaciones.³⁶

5.- La preparación para la acción

Especial atención mereció el tema catastral. Luego de observar el sistema de Bogotá, se modificó un proyecto de Catastro Integral Multifinalitario Automatizado, financiado con un préstamo de 4,8 millones de dólares, con una duración estimada de 18 meses. Se lo simplificó y ejecutó con personal de planta ayudado por grupos de encuestadores, bajando su costo a algo menos de 200 mil dólares y su tiempo de ejecución a la mitad. La información se actualizó a razón de 15.000 predios por mes con 20 equipos encuestadores de tres personas cada uno.

Hubo que superar, por otra parte, una limitación legal: los municipios pueden modificar montos de impuestos prediales sólo cada cinco años. Por un arbitrio perfectamente legal se logró efectuar dos incrementos, dentro del período de cuatro años, en el impuesto predial, en la contribución especial de mejoras y en la tributación por plusvalía.

También se realizaron correcciones en las tasas de alcantarillado, agua potable y otras. Una ordenanza municipal estableció el valor de la tasa de recolección de basura en el 10% del valor de la planilla de consumo eléctrico. La administración municipal superó con éxito impugnaciones de la legalidad de estos arbitrios presentadas por grupos políticos opuestos al Alcalde.

Durante el primer año de la administración, hasta bien entrado el 89, se puso especial esfuerzo en la

puesta a punto de los proyectos. El año 1990 se dedicó a los procesos de contratación. Para entonces las finanzas municipales habían convalidado del severo deterioro que habían experimentado, como se podrá ver más adelante. Una vez que los contratos estuvieron a punto, y que había los recursos financieros para sostener su ejecución, la Municipalidad se lanzó a la realización de una extensa obra pública en toda la ciudad.

Era tanto lo que se acometió, que el personaje creado por la administración municipal para comunicarse con la ciudadanía, Don Evaristo, apareció en la pantallas de televisión cayéndose en uno de los huecos de las obras iniciadas. Recibió, de inmediato, las disculpas de un técnico municipal por las molestias, así como la explicación de la causa para emprender todas las obras al mismo tiempo: si se las demoraba, la inflación afectaría gravemente las disponibilidades municipales. De esta forma el Alcalde se adelantó al justificable fastidio del ciudadano que iba a ser víctima, por un año y medio, de las incomodidades, las polvaredas de las obras en construcción, los desvíos por arterias secundarias y los inevitables embotellamientos de tráfico que la labor municipal producía.

6.- Relación con la ciudadanía

La reacción de los pobladores de Quito fue de extrema paciencia y comprensión. El personaje Don Evaristo, muy quiteño, fue un éxito como intermediario entre el gobierno municipal y la ciudadanía. tanto en este caso, como en muchos otros. Preguntado Rodrigo Paz acerca de las razones para haber escogido a este personaje, la

respuesta fue inmediata: "Don Evaristo es el personaje quiteño por excelencia." Este personaje fue creado hacia la década del 50 por un gran actor, ya fallecido, Ernesto Albán Mosquera, e hizo época por su crítica a los poderosos, en lenguaje sencillo y accesible, marcado por el acento típico de la Sierra norte, así como de sus actitudes, reacciones y sentido del humor. Sus herederos cedieron a una fundación la posibilidad de permitir la recreación del personaje en dibujos animados, a condición de que participe sólo en causas de interés ciudadano general.

Este personaje conectó de manera inmediata y profunda con la totalidad de la población de Quito y, muy especialmente, con los niños y jóvenes. El Municipio tuvo entonces el mejor medio para transmitir los mensajes más importantes a la población. El Alcalde Paz tuvo el buen cuidado de que "Don Evaristo proyecte la imagen municipal; nunca la de la persona del Alcalde. Nunca dijo Don Evaristo que tal o cual obra era de Rodrigo Paz. En realidad, Don Evaristo sólo aparece conmigo para despedirme al finalizar mi gestión."

El Alcalde Paz complementaba la comunicación institucional de Don Evaristo con sus frecuentes presentaciones en entrevistas, en especial radiales, y una infallible rueda de prensa luego de un recorrido semanal por los barrios; así recogía inquietudes y aspiraciones y daba cuenta de las labores del Cabildo.

7.- Examen de resultados

7.1.- Hacia la autonomía financiera

Establecido el sistema de relaciones institucionales internas y externas, la administración municipal se

desarrolló en todas sus dimensiones. El reflejo más objetivo de los logros es el Estado de Operaciones Comparativo en el periodo 87-92, contenido en el Cuadro 13 que se presenta a continuación. Se incluye 1987 como año de referencia. Las cifras están en dólares de Estados Unidos para facilidad de comparación interna y externa al país. Estos resultados no incluyen cifras de las empresas municipales ni del Fondo de Salvamento del Patrimonio Histórico.

Los Ingresos Corrientes del Municipio de Quito se duplicaron en el periodo 1988-1992, pasando de US\$ 18,4 millones a US\$ 37,5 millones. Este incremento es resultado del esfuerzo catastral y de las dos elevaciones tributarias antes mencionadas. Fue un esfuerzo apreciable para la población, pues, durante todo el periodo, la inflación anual estuvo en alrededor del 50%. Los aumentos fueron, por lo tanto, de notable magnitud en moneda nacional.

Se evitó que el peso de los incrementos recaiga sobre los segmentos más pobres dividiendo la ciudad en 10 Sectores Socio-Económicos. Con información directa se clasificó 288.319 predios para 1991. Los nueve primeros Sectores, residenciales, comprendían 285.041 predios que aportaron el 83,3% de la tributación total. En el Sector 1 se registraron 23.235 predios, 8,1% del total, que, sin embargo, por pertenecer a estratos socio-económicos altos, aportaron el 23,1% de la tributación. En cambio el Sector 9, con 56.959 predios, 19,8% del total, aportó sólo con el 3,6% de la tributación. El Sector 10, integrado por 3.278 predios de Bancos, Financieras, Hoteles, Compañías e Industrias, aportó con el 16,7% de la tributación siendo sólo el 1,1% del número de predios.

Los equipos encuestadores lograron catastrar 66.000 nuevos predios en el período, elevando el número total de 224.000 predios en 1988 a 290.000

en 1992. De éstos, a Agosto de 1992, quedaban sólo 37.000 sin información completa actualizada, pero estaba previsto que a Diciembre se completaría el trabajo.

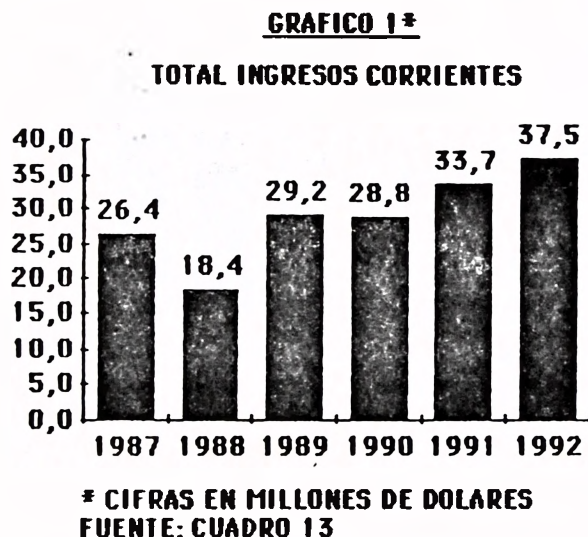
Cuadro 13
Municipio de Quito
Estado de Operaciones Comparativo 1988-1992*
(CIFRAS EN MILLONES DE US DOLARES)

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| INGRESOS CORRIENTES | 26,4 | 18,4 | 29,2 | 28,8 | 33,7 | 37,5 |
| TRIBUTARIOS | 6,2 | 9,7 | 12,8 | 12,6 | 16,3 | 16,3 |
| NO TRIBUTARIOS | 3,0 | 2,2 | 8,1 | 6,8 | 7,4 | 9,5 |
| TRANSFERENCIAS CORRIENTES | 7,2 | 6,6 | 8,4 | 9,4 | 10,1 | 11,7 |
| INGRESOS DE CAPITAL | 5,4 | 3,5 | 6,6 | 11,2 | 13,7 | 26,7 |
| TRANSFERENCIAS | 3,9 | 2,4 | 4,3 | 9,4 | 10,3 | 18,0 |
| CREDITO PUBLICO | 1,4 | 1,0 | 1,2 | 1,2 | 1,1 | 6,9 |
| OTROS | 0,1 | 0,1 | 1,1 | 0,6 | 2,3 | 1,8 |
| TOTAL INGRESOS | 31,8 | 21,9 | 35,8 | 40,0 | 47,4 | 64,2 |
| GASTOS CORRIENTES | 20,0 | 13,2 | 21,8 | 23,3 | 28,3 | 32,1 |
| REMUNERACIONES | 10,9 | 8,1 | 11,5 | 12,1 | 14,4 | 16,8 |
| SERVICIOS | 1,6 | 0,8 | 2,0 | 2,5 | 3,0 | 3,2 |
| SUMINISTROS Y MATERIALES | 0,8 | 0,7 | 1,4 | 1,3 | 1,8 | 1,8 |
| INTERESES | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1,3 | 0,7 | 1,7 |
| TRANSFERENCIAS | 4,7 | 3,2 | 4,6 | 4,2 | 4,8 | 5,2 |
| FONDOS DE TERCEROS Y ASIG. GLOBAL | 1,9 | 0,6 | 2,4 | 2,0 | 3,6 | 3,4 |
| GASTOS DE CAPITAL | 12,6 | 8,2 | 11,6 | 16,2 | 21,9 | 27,2 |
| SERVICIOS CAPACITACION | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,5 | 0,4 |
| BIENES MUEBLES | 0,7 | 0,7 | 2,9 | 2,3 | 2,9 | 1,8 |
| ADQUISICION INMUEBLES | 0,3 | 0,2 | 1,3 | 0,3 | 0,4 | 0,8 |
| CONSTRUCCIONES | 5,9 | 5,2 | 6,1 | 11,8 | 16,4 | 20,5 |
| DEUDA PUBLICA | 5,7 | 2,1 | 1,2 | 0,6 | 1,7 | 1,9 |
| TRANSFERENCIAS | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,9 | 0,1 | 1,8 |
| TOTAL EGRESOS | 32,6 | 21,5 | 33,4 | 39,5 | 50,1 | 59,3 |
| SUPERAVIT OPERACION | 6,4 | 5,2 | 7,4 | 5,5 | 5,4 | 5,4 |
| DEFICIT DE CAPITAL | -7,2 | -4,8 | -5,0 | -5,0 | -8,2 | -0,5 |
| SUPERAVIT FINANCIERO | -0,9 | 0,4 | 2,4 | 0,4 | -2,8 | 4,9 |
| COTIZ PROM US\$ MERC LIBRE** | 194,8 | 436,2 | 573,5 | 821,9 | 1.101,4 | 1.579,6 |
| POBLACION MILES HBTES*** | 1.255,3 | 1.292,9 | 1.331,6 | 1.371,1 | 1.412,6 | 1.454,9 |

FUENTE: * MEMORIAS, Administración Municipal 1988-1992, TOMO III; ** Banco Central del Ecuador, BCE; *** INEC.

ELABORACION: Autor

El resultado en los ingresos se observa en el siguiente Gráfico 1.



Cabe notar que los Ingresos no tributarios prácticamente se quintuplican. El Municipio de Quito se afirmó sobre sus propios pies. Los ingresos corrientes no sólo crecieron, sino que superaron de manera consistente a los gastos corrientes, también incrementados, dejando un superavit de operación de US\$ 5,4 millones

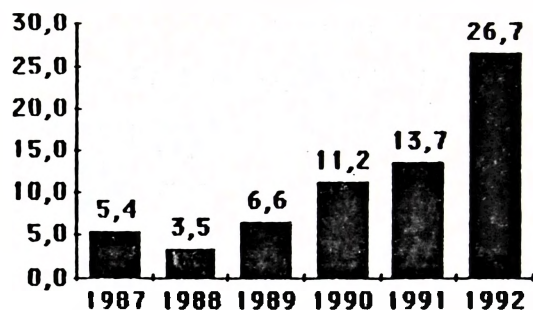
7.2.- Capacidad de captación de recursos financieros.

Por asumir tareas propias del Gobierno Central, el Municipio logra la correspondiente transferencia de recursos de capital. La elaboración de proyectos permite captar transferencias adicionales y obtener créditos internos. como consecuencia, el Municipio de Quito multiplica por 7,6 sus

ingresos de capital en el período analizado, tal como aparece en el Cuadro 13 y en el Gráfico 2. (véase próxima página)

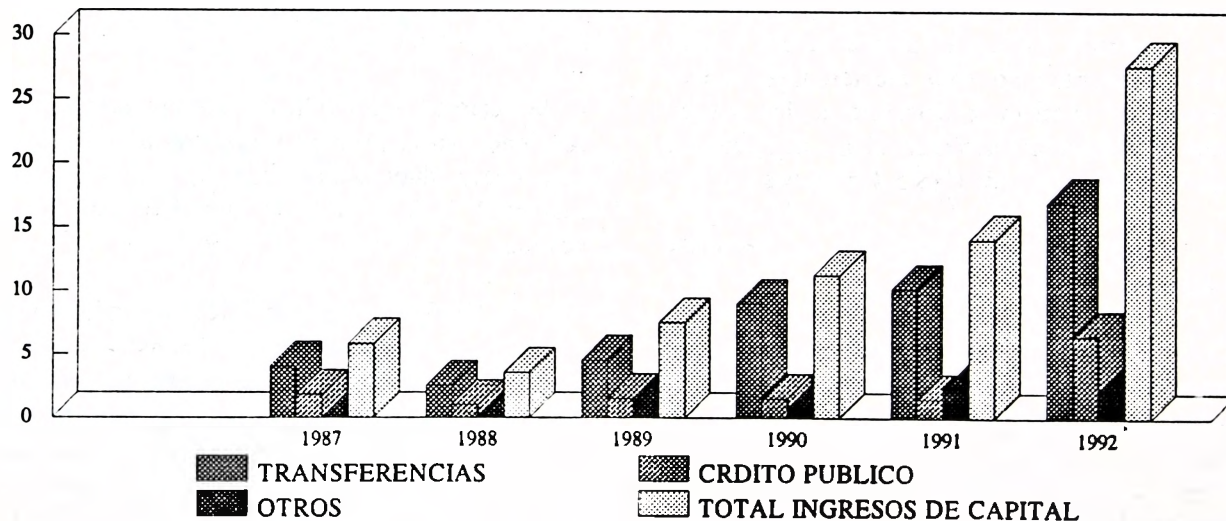
El Municipio logra duplicar estos ingresos por tres ocasiones: en el primero y segundo año, y, luego, una nueva duplicación, con un salto de gran magnitud, US\$ 13 millones, en el último año de gestión.

En el Gráfico 3 (véase próximo página) se evidencia la progresión de las Transferencias de Capital. El hecho es que el monto logrado por este concepto en 1992 es el de 1988 multiplicado por 7,5. En ese salto se torna patente la magnitud del traspaso de la responsabilidad sobre la ejecución de obras desde el Gobierno Central a la

GRAFICO 2***TOTAL INGRESOS DE CAPITAL**

* CIFRAS EN MILLONES DE DOLARES

FUENTE: CUADRO 13

GRAFICO 3***TOTAL INGRESO DE CAPITAL (en Mio US\$)**

Municipalidad. Es menester destacar que éste, al igual que casi todos los rubros, traían una tendencia declinante entre el 87 y el 88. En todos se produce una inflexión hacia arriba en el 89. Las Transferencias en el 87 fueron de US\$ 3,9 millones y el 88 bajaron a US\$ 2,4 millones. La tendencia se revierte el 89 con US\$ 4,3 millones; el 90 con US\$ 9,4 millones; hasta llegar a la cifra de US\$ 18 millones.

La captación de crédito público, por otra parte, da un súbito salto el año 92. De alrededor de US\$ 1 millón anual, pasa a US\$ 6,9 millones. S multiplica por siete entre el 88 y el 92. Para entonces habían madurado los proyectos y solicitudes de crédito correspondientes.

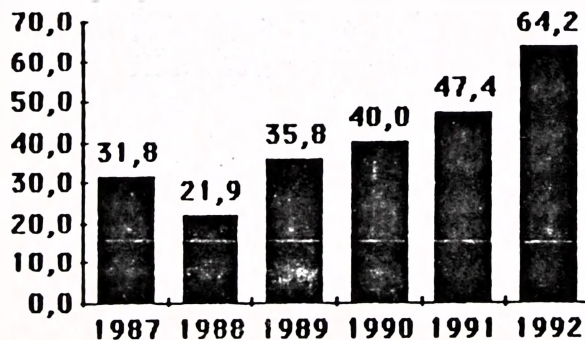
Era el resultado del trabajo de la Dirección de Planificación que reporta la realización, en el período, de:

- 202 proyectos de equipamiento arquitectónico;
- 70 proyectos de equipamiento recreacional, área de importancia no siempre bien ponderada dentro del la labor municipal;
- 45 estudios estructurales;- 207 trazados viales de la ciudad y parroquias; y
- 169 levantamientos topográficos altimétricos.

Al analizar los egresos se podrá examinar si estos incrementos en transferencias y en crédito público tuvieron cumplida utilización. Por ahora se debe notar que el total de ingresos, sumados los corrientes y de capital, casi se triplican en el período; pasan de US\$ 21,9 millones el 88, a US\$ 64,2 millones el 92, tal como se observa en el Gráfico 4 presentado a continuación.

GRAFICO 4*

TOTAL INGRESOS



* CIFRAS EN MILLONES DE DOLARES
FUENTE: CUADRO 13

7.3.- Costos de operación

Como era de esperar, el costo de la operación necesaria para llevar a cabo tareas tan significativamente incrementadas también se eleva, aunque en menor magnitud. Los Gastos Corrientes se triplican.

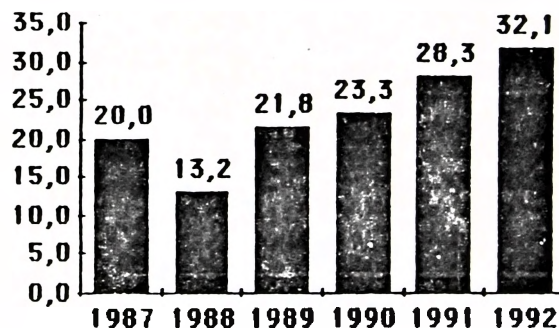
El grueso de los Gastos Corrientes recae en Remuneraciones, que se duplican y generan un incremento correlativo en las transferencias de vuelta a entidades del Gobierno Central por concepto, sobre todo, de cargas sociales del personal remunerado permanente. Sólo el rubro Remuneraciones hace la mitad de los Gastos Corrientes. Lo indicado se observa claramente en

las cifras del Cuadro 13. La evolución de los totales se refleja en el siguiente Gráfico 5.

Es notorio, por otro lado, que si bien el rubro Servicios tiene un incremento importante en el período, el monto al que llega, US\$ 3,2 millones, es menos de la quinta parte de monto de Remuneraciones, US\$ 16,8 millones. Es posible inferir que el Municipio de Quito acomete por sí mismo, con personal de planta, la prestación de los servicios públicos. Es evidente que afronta la provisión y la prestación o producción propia de los servicios. No recurre en proporción semejante a la prestación por medio de terceros - empresas del sector privado - que le darían una flexibilidad organizacional mucho mayor.

GRAFICO 5*

TOTAL GASTOS CORRIENTES



* CIFRAS EN MILLONES DE DOLARES

FUENTE: CUADRO 1

7.4.- Capacidad de inversión

El incremento en remuneraciones se explica, parcialmente, por el salto experimentado en la capacidad profesional y técnica para poder convertir los ingresos de capital en inversiones. Este proceso, muy fácil visto en las cifras de un cuadro, trae aparejada una larga cadena de capacidades organizacionales: planeación, programación, proyectos, gestión de fondos y créditos, licitaciones, contratación pública - con sus incontables vericuetos y peligros -, gestión financiera, asignación oportuna de fondos, fiscalización y todos los componentes de un sistema que logra los objetivos.

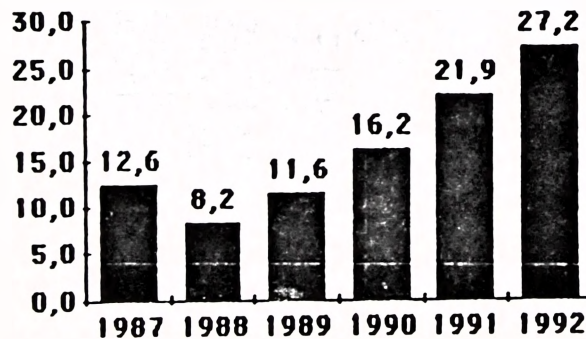
La evidencia de la capacidad de inversión municipal está en que obtuvo US\$ 26,7 millones de ingresos de capital el año 92, y efectuó Gastos de

Capital por US\$ 27,2 millones en el mismo año. De este monto, US\$ 20,5 millones se destinaron a inversión en construcciones. Esta cifra **cuadruplica** la destinada al mismo fin en 1988 que fue de US\$ 5,2 millones. El Gráfico 6 reproducido a continuación demuestra lo indicado.

La inversión en construcciones del período 88-92 alcanza los US\$ 54,8 millones, 94% de los ingresos de capital. Este monto fue invertido en 2.891 obras diversas; este número contrasta con el período 84-88 precedente, en el cual se ejecutaron 400 obras. El número de obras se **multiplicó por 7**. Según el ex Alcalde Rodrigo Paz, alrededor de 2.700 obras fueron de un costo menor a los US\$ 60 mil cada una y se realizaron con remanentes de ingresos corrientes. Los ingresos de capital obtenidos por transferencias o por crédito público se destinaron a las 200 obras de gran envergadura.

GRAFICO 6*

TOTAL GASTOS DE CAPITAL



* CIFRAS EN MILLONES DE DOLARES
FUENTE: CUADRO 13

Al realizarse alrededor de 700 obras por año, hubo, a juicio del ex Alcalde, una importante contribución al empleo local, pues los 700 contratistas empleaban alrededor de 30.000 personas, un 6% de la población económicamente activa del cantón Quito. La importancia del rubro Construcciones justifica que también se lo grafique para que el lector pueda observar su evolución en el período, tal como aparece en el Gráfico 7 reproducido a continuación.

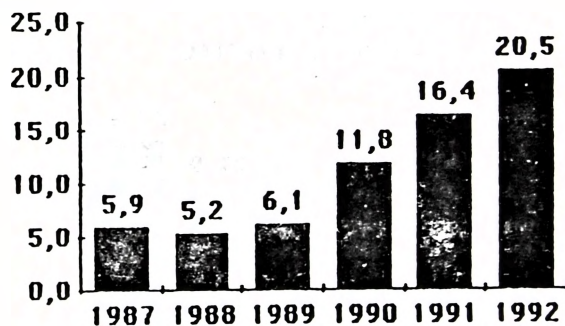
Ahora se comprende mejor la razón por la que tuvo que pedir disculpas a la ciudadanía por las molestias que innumerables obras en proceso le causaban.

En estos resultados se percibe la magnitud del impacto de la transferencia de obras públicas de gran magnitud desde el Gobierno Central.

Esta capacidad de inversión era vital para una ciudad con una tasa de crecimiento poblacional del 3% anual en el período 88-92. Las necesidades de infraestructura urbana son impresionantes para una ciudad que en 1970 cubría 4.600 hectáreas albergando a 535.000 habitantes, mientras que en 1990 la superficie alcanzaba 19.176 hectáreas con una población de 1'200.000 habitantes. La vida de la ciudad depende, sin lugar a dudas, de la capacidad de inversión de su Gobierno Local.

GRAFICO 7*

CONSTRUCCIONES



* CIFRAS EN MILLONES DE DOLARES

FUENTE: CUADRO 13

Si por cualquier razón éste no tuviere esa capacidad de inversión, el Gobierno Central tendría que asumir, irremisiblemente, la tarea de inversión urbana. La consecuencia sería la centralización. Por fortuna, entre el 88 y el 92, el Municipio de Quito multiplicó su capacidad de inversión dando lugar a una indiscutible descentralización práctica.

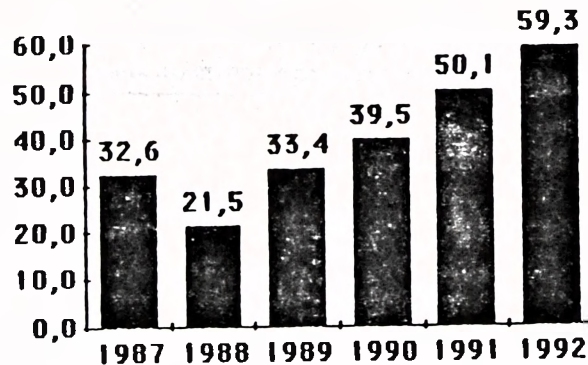
Adicionalmente la ciudad de Quito lleva sobre sí la enorme responsabilidad de preservar su acervo histórico, materializado en aproximadamente 5.000 predios del denominado Centro Histórico, con las dificultades y el costo que ello trae aparejado. Para este efecto, el Municipio realizó convenios con más

de 50 organizaciones nacionales e internacionales. De ellos se han obtenido alrededor de US \$ 61 millones como se mencionó antes. Estos fondos, unidos a los que las empresas del Cantón aportan, un 6% de su impuesto a la renta, unos US\$ 3 millones al momento, permiten que se hallen en proceso inversiones, adicionales a las anteriores, por alrededor de US\$ 20 millones, ejecutadas por el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural.

La suma de egresos corrientes y de capital, sin incluir los del Fondo de Salvamento, aparecen en el Gráfico 8 de Total de Egresos, cuya evolución en el período se observa a continuación.

GRAFICO 8*

TOTAL EGRESOS



* CIFRAS EN MILLONES DE DOLARES
FUENTE: CUADRO 13

LA DESCENTRALIZACIÓN DE QUITO EN LA PRÁCTICA.

Las obras de acceso y circunvalación a la ciudad de Quito, cuyos estudios y financiamiento fueron entregados por el Gobierno Central al Municipio en 1989, estaban terminadas, próximas a terminar o en plena ejecución en 1992. Cuando el Gobierno Local asumió la responsabilidad de realizarlas, dejaron de "estar pendientes hace varios años". La transferencia de funciones y rentas desde el Gobierno Central se produjo y tuvo resultados positivos. Hubo una descentralización práctica.

Pero es menester mencionar que estas funciones fueron adicionales a las que ha venido desempeñando, desde mucho antes, en las áreas de Educación y Cultura y Salud. Estas funciones

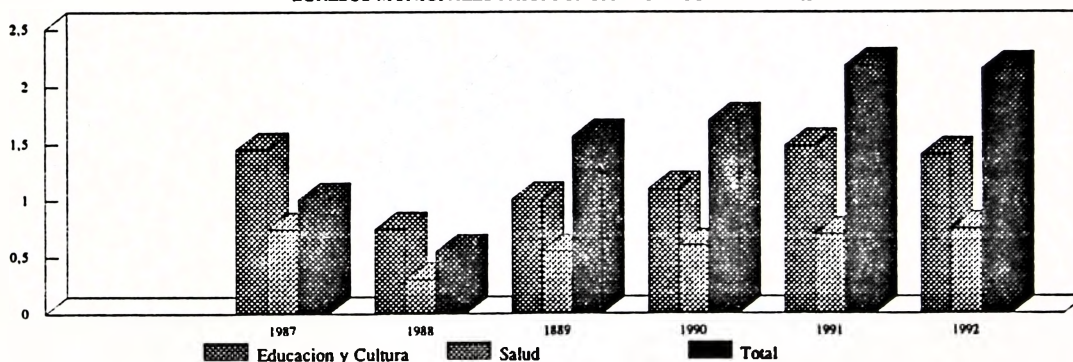
públicas han sido absorbidas o entregadas al Gobierno Central por casi todos los Municipios ecuatorianos.

El Gráfico 9 demuestra que los egresos netos municipales que se realizaron para sostener estas funciones mantienen un nivel aproximado a los US\$ 2 millones, un 5% de sus ingresos corrientes actuales. El Gobierno Central no aporta en absoluto para este efecto. Como se registra más adelante, estos montos no son más grandes porque el Municipio genera ingresos con el desempeño de estas funciones públicas cobrando pensiones y tarifas, según el caso.

Una visión general de la cobertura de servicios efectuada por el Municipio de Quito, se logra con el análisis de la composición del personal municipal que aparece en el Cuadro 14 .

GRAFICO 9

EGRESOS MUNICIPALES PARA FUNCIONES DESCENTRALIZADAS



Cuadro 14

Municipio de Quito
Número y Composición del Personal Municipal 1988 - 1992
 (BASE INDICES: PERSONAL DE 1988 = 100)

| <u>CATEGORIA</u> | <u>1988</u> | <u>1989</u> | <u>1990</u> | <u>1991</u> | <u>%</u> <u>1992</u> | <u>%</u> <u>1992</u> | <u>1988</u> |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------|-------------------------|--------------|
| 1.- PROFESIONAL Y TECNICO | 597 | 687 | 874 | 1159 | 1418 | 18,7 | 11,9 |
| | 100 | 115 | 146 | 194 | 238 | | |
| 2.- ADMINISTRATIVO | 573 | 611 | 677 | 779 | 894 | 11,8 | 11,4 |
| | 100 | 107 | 118 | 136 | 156 | | |
| 3.- AUXILIAR | 134 | 135 | 139 | 143 | 150 | 2,0 | 2,7 |
| | 100 | 101 | 104 | 107 | 112 | | |
| <u>SUBTOTAL</u> | 1304 | 1433 | 1690 | 2081 | 2462 | 32,4 | 25,9 |
| | 100 | 110 | 130 | 160 | 189 | | |
| 4.- JORNALEROS | 3201 | 3285 | 3519 | 3887 | 4155 | 54,6 | 63,5 |
| | 100 | 103 | 110 | 121 | 130 | | |
| <u>TOTAL FUNCIONES MUNICIPALES</u> | 4505 | 4718 | 5209 | 5968 | 6617 | 87,0 | 89,4 |
| | 100 | 105 | 116 | 132 | 147 | | |
| <u>FUNCIONES DESCENTRALIZADAS</u> | | | | | | | |
| 5.- EDUCACION | 338 | 347 | 403 | 443 | 471 | 6,2 | 6,7 |
| | 100 | 103 | 119 | 131 | 139 | | |
| 6.- CULTURA | 97 | 105 | 169 | 219 | 294 | 3,9 | 1,9 |
| | 100 | 108 | 174 | 226 | 303 | | |
| 7.- SALUD | 97 | 109 | 138 | 175 | 221 | 2,9 | 1,9 |
| | 100 | 112 | 142 | 180 | 228 | | |
| <u>SUBTOTAL DESCENTRALIZADOS</u> | 532 | 561 | 710 | 837 | 9861 | 3,0 | 10,6 |
| | 100 | 105 | 133 | 157 | 185 | | |
| <u>TOTAL PERSONAL MUNICIPIO</u> | 5037 | 5279 | 5919 | 6805 | 7603 | 100,0 | 100,0 |
| | 100 | 105 | 118 | 135 | 151 | | |

FUENTE: DIRECCION DE RECURSOS HUMANOS, MUNICIPIO DE QUITO.

1.- Gestión de alto nivel: capacidad de absorción de funciones.

El elemento más notorio de la evolución del personal municipal es el aumento de profesionales y técnicos. Mientras el personal total se eleva en un

51% en el período, el número de personas en esta categoría sube 138% - más que una duplicación - y pasa de constituir un 11,9% del total del Municipio en 1988, a un 18,7%.

Es evidente que sin este incremento, la Municipalidad no habría desarrollado la capacidad de absorción y desempeño de funciones públicas que ha demostrado. El personal administrativo, por su parte, se eleva en un 56% y el auxiliar sólo en un 12%. Estas tres categorías que al 88 comprendían el 25,9% del total, en el 92 han subido al 32,4%, es decir, de un cuarto han pasado a un tercio.

El número de jornaleros sube en un 30%, a 4.155 personas, llevando el número total dedicado a funciones municipales a 6.617 personas. Este número representa el 87% del total municipal que en 1992 llegó a 7.603 personas. Llama la atención la participación del grupo de jornaleros pues asciende al 54,6% del total. El esfuerzo del personal de alto nivel destinado a su administración, con todo lo que ello trae aparejado, puede limitar severamente la capacidad de gobernar del equipo municipal.

2.- Desempeño de funciones descentralizadas

En el período aumenta la proporción del personal municipal dedicado a Educación, Cultura y Salud -

funciones en la actualidad desempeñadas en el Ecuador sólo por el Gobierno Central - que pasa de constituir un 10,6% el 88, a un 13% el 92. El personal de Educación se incrementa un 39%; el de Cultura se triplica; y el de Salud se duplica.

- Educación

El Municipio mantiene, administra y supervisa un sistema educativo integrado por 29 planteles: 2 colegios secundarios, 2 escuelas urbanas, 3 escuelas rurales y 22 centros de formación artesanal distribuidos por partes iguales entre el sector urbano y el rural del Cantón Quito. Vale mencionar que los establecimientos están ampliamente reconocidos entre los mejores de todo el sistema educativo público y privado local.

- Cultura

Aparte de la Banda Municipal, toda una institución, considerada como "más quiteña que la Plaza Grande (la principal de Quito)", el área cultural se expandió en el período con:

- La "Guambrateca" (a los niños y adolescentes se les llama "guambras" en la Sierra ecuatoriana), sistema de apoyo educativo para todo el sistema escolar local en las áreas de ciencia y comunicación, lectura, juegos y recreación y artes. Entre las salas fijas y la unidad ambulante, la Guambrateca atendió 250.000 niños de 348 escuelas, 98 jardines de infantes y 133 entidades diversas entre 1990 y 1992.

- Bibliotecas urbanas y rurales
- Banda Sinfónica y Orquesta de instrumentos andinos

- Promoción y desarrollo cultural y social
- Ediciones populares

Cuando el autor de esta ponencia preguntó al ex Alcalde Paz la razón para "gastar tantos recursos en actividades culturales", la respuesta fue inmediata y expresiva: "Es que si no fomentamos nuestra música, nuestra danza, nuestras expresiones artísticas, nuestra comida, nuestras costumbres, no fortalecemos nuestra identidad." Sin embargo, a pesar de la notable ampliación de la labor cultural de la Municipalidad, la cifra destinada al efecto no superó los US\$ 100 mil en el período. Se exceptúa el año 91 en el cual se realizaron inversiones que elevaron la cifra a US\$ 270 mil.

La ciudadanía apreció mucho la creatividad e imaginación de la administración municipal cuando puso a disposición troncos de viejos árboles muertos, chatarra y otros materiales sin uso para que un amplio grupo de escultores - provistos por el Municipio de herramientas y suministros - contribuyó al ornato, con alto nivel artístico, de toda el área urbana. Cabe mencionar que el Alcalde Paz involucró también a numerosas empresas privadas que se hicieron cargo del mantenimiento de jardines y espacios verdes. El estima que las donaciones de firmas locales superaron los US\$ 500 mil.

- Salud

Aparte de la amplia labor que al respecto lleva a cabo la Dirección de Higiene, labor propia del Municipio, el denominado Patronato Municipal mantiene y administra 3 centros de atención. El situado en el sur de la ciudad es un hospital

materno-infantil en el que se registran 250 partos mensuales y proporciona, además, consulta y atención en casi todas las especialidades médicas y odontológicas, complementado por los centros del norte y del Centro histórico. Entre los tres proporcionan 1'500.000 consultas médicas al año, número que supera en un 61% al de 1987.

Estos servicios de salud dirigidos de manera preferencial a sectores marginales, generan, sin embargo, ingresos por atención que se duplicaron el 89 y tuvieron un nuevo incremento de 68% el año 91. Como estos ingresos no cubren el costo total de la operación, el Patronato recurre al apoyo del sector privado, fundaciones y gobiernos de países amigos. El aporte municipal se acerca a los US\$ 800 mil.

En ninguna de estas tres áreas de servicios ha habido la transferencia correspondiente de rentas desde el Gobierno Central. El Municipio desempeña estas funciones cubriendo las deficiencias financieras con sus propios recursos. Se registra, en estos casos, un traspaso de funciones, mas no de rentas.

El ex Alcalde Rodrigo Paz considera que el manejo de la Educación, la Cultura, la Salud, el Transporte y el Control del Tránsito deben ser trasladados, con sus rentas respectivas, desde el Gobierno Central a la Municipalidad.

3.- El Municipio y las Empresas Municipales

En el análisis efectuado hasta el momento en este trabajo no constan los datos de las siguientes empresas municipales: Agua Potable, EMAP,

Alcantarillado, EMA, Rastro (Camal), EMR, y Transporte, EMT, así como del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural, FONSAL

El que el Municipio de Quito maneje empresas dedicadas a estas funciones no sería nada extraño - son funciones específicamente locales - si no fuera porque, ante el colapso municipal experimentado por algunas ciudades del país, el Gobierno Central ha debido asumir la provisión y la producción de estos servicios públicos, incluyendo, en casos, hasta la recolección de desechos sólidos. Son casos de centralización extrema por renuncia municipal antes que por absorción central.

Para tener una idea de la magnitud del Municipio de Quito incluyendo las Empresas y el Fondo mencionados, se reproduce a continuación el Cuadro 15 conteniendo el Estado de Operaciones Consolidado del Municipio y las Empresas y el Fondo de Salvamento durante el año 1992.

Del cuadro se desprenden algunos elementos significativos:

1.- La operación del Municipio y sus empresas estuvo el 92 en alrededor de los US\$ 90 millones anuales; US\$ 94,8 millones de ingresos y US\$ 89,8 millones de egresos totales.

2.- Los ingresos corrientes constituyeron el 68,9% del total. Queda un superavit de operación apreciable de US\$ 11,5 millones. Sólo la Empresa de Transportes deja un déficit en operación de US\$ 556 mil anuales.

3.- Las transferencias netas desde al Gobierno Central constituyen un 35% de los ingresos totales

del Municipio; pero, tomando en cuenta toda la operación, las transferencias alcanzan sólo el 26% de los ingresos consolidados.

4.- Las remuneraciones alcanzan el 26,4% de los egresos totales, mientras los servicios sólo llegan al 7,6%. En el consolidado vuelve a manifestarse un peligro de rigidez por el peso del personal fijo y el poco uso de empresas de servicios. Aquí vuelve a manifestarse la tendencia municipal a ocuparse no sólo de la provisión de los servicios, sino también de su prestación. La producción de servicios puede llegar a limitar seriamente el tiempo y esfuerzos destinados a la labor de gobierno local.

5.- Alrededor de un tercio, 30,4% de los egresos totales se destinan a construcciones. El tercio se completa con la adquisición de inmuebles y la inversión en capacitación que la administración del ex Alcalde Paz tuvo el acierto de iniciar estableciendo el Instituto de Capacitación Municipal, ICAM, que sirve al conjunto de Municipio y empresas y, también, extensamente, a otros municipios de la República.

Por otra parte, se experimento un significativa mejora en servicios como los de agua y transporte urbano. La Empresa de Agua Potable se halla cercana a servir el 95% de los hogares de la ciudad, luego de haber duplicado el caudal disponible en el período y de haber instalado más de 1.000 kilómetros de redes de distribución. La Empresa de Transporte quintuplicó en número de pasajeros transportados. Pasó de alrededor de 4 millones en el 88 a más de 20 millones el 92.

Cuadro 15
Municipio de Quito
Estado de Operaciones 1992
 (CIFRAS EN MILLONES DE US DOLARES)

| | MUNICIPIO | | CONSOLIDADO* | |
|----------------------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|
| | 1992 | % | 1992 | % |
| INGRESOS CORRIENTES | 37,5 | 58,4 | 65,3 | 68,9 |
| TRIBUTARIOS | 16,3 | 25,4 | 24,7 | 26,1 |
| NO TRIBUTARIOS | 9,5 | 14,8 | 28,8 | 30,4 |
| TRANSFERENCIAS CORRIENTES | 11,7 | 18,2 | 11,8 | 12,4 |
| INGRESOS DE CAPITAL | 26,7 | 41,6 | 29,5 | 31,1 |
| VENTA DE ACTIVOS | 1,8 | 2,8 | 1,8 | 1,9 |
| TRANSFERENCIAS | 18,0 | 28,0 | 20,5 | 21,6 |
| CREDITO PUBLICO | 6,9 | 10,7 | 6,9 | 7,3 |
| OTROS | 0,0 | 0,0 | 0,3 | 0,3 |
| TOTAL INGRESOS | 64,2 | 100,0 | 94,8 | 100,0 |
| GASTOS CORRIENTES | 32,1 | 54,1 | 53,8 | 59,9 |
| REMUNERACIONES | 16,8 | 28,3 | 23,7 | 26,4 |
| SERVICIOS | 3,2 | 5,4 | 6,8 | 7,6 |
| SUMINISTROS Y MATERIALES | 1,8 | 3,0 | 5,6 | 6,2 |
| INTERESES | 1,7 | 2,9 | 2,8 | 3,1 |
| TRANSFERENCIAS | 5,2 | 8,8 | 5,7 | 6,3 |
| FONDOS DE TERCEROS Y ASIG. GLOB. | 3,4 | 5,7 | 3,5 | 3,9 |
| DEPREC., AMORT., INCOBRA. | | | 5,6 | 6,2 |
| GASTOS DE CAPITAL | 27,2 | 45,9 | 35,9 | 40,0 |
| SERVICIOS CAPACITACION | 0,4 | 0,7 | 1,0 | 1,1 |
| BIENES MUEBLES | 1,8 | 3,0 | 2,9 | 3,2 |
| ADQUISICION INMUEBLES | 0,8 | 1,3 | 0,8 | 0,9 |
| CONSTRUCCIONES | 20,5 | 34,6 | 27,3 | 30,4 |
| DEUDA PUBLICA | 1,9 | 3,2 | 1,9 | 2,1 |
| TRANSFERENCIAS | 1,8 | 3,0 | 1,9 | 2,1 |
| OTROS | | | 0,1 | 0,1 |
| TOTAL EGRESOS | 59,3 | 100,0 | 89,8 | 100,0 |
| SUPERAVIT OPERACION | 5,4 | | 11,5 | |
| DEFICIT DE CAPITAL | -0,5 | | -6,4 | |
| SUPERAVIT FINANCIERO | 4,9 | | 5,0 | |
| COTIZ PROM US\$ MERC LIBRE | 1529,6 | | 1529,6 | |

FUENTE: DIRECCION FINANCIERA MUNICIPIO DE QUITO; * INCLUYE: IMQ, EMAP, EMR, EMT, EMA, FONSAI.

Las encuestas de opinión pública recogidas a lo largo de la administración del Alcalde Rodrigo Paz demostraron una aprobación creciente de la población a la labor desplegada. Al mes de comenzar su administración, en Junio del 88, se recibió una opinión favorable de 42,3%. Este porcentaje subió de manera continua. Ni los aumentos tributarios lograron bajar este nivel inicial que subió a 54,8% para Enero del 91; a 64% para Enero del 92; y a un muy significativo 83% para Junio del 92, es decir semanas antes de la finalización de su período.

La población reaccionó favorablemente ante el desempeño municipal incrementado y extendido a labores de alta complejidad y magnitud en los cuatro años analizados. La población de Quito percibió una sensible mejora de servicios que le puso a su ciudad entre las 12 ciudades premiadas en el mundo por producir esta mejora. México y Curitiba fueron las otras dos ciudades latinoamericanas que también merecieron este galardón.

EL DISTRITO METROPOLITANO: MÁS DESCENTRALIZACIÓN.

Como una consecuencia lógica del proceso anteriormente descrito, la Municipalidad de Quito asumió competencias y funciones adicionales en la Ley de Distrito Metropolitano promulgada en Noviembre 25 de 1993. La Ley concede a la Municipalidad de los cantones con población superior a un millón de habitantes, o sea, Quito y Guayaquil en 1993, siendo opcional para estas Municipalidades acogerse a lo establecido por la Ley:

- El control exclusivo del uso y ocupación

del suelo del territorio cantonal;

- La planificación del tránsito y la regulación del transporte público dentro de la jurisdicción, manteniéndose dentro de la política global del Consejo Nacional de Tránsito; y
- La preservación del medio ambiente.

Uno de los conceptualizadores de la Ley, en su anterior función de Director de Planificación de la Municipalidad quiteña, el urbanista Fernando Carrión considera que el proyecto fue concebido con la intención de "que se tenga un poder local fuerte, de tal manera que se convierta en un organismo de desarrollo en general y no dedicado exclusivamente a aspectos físicos y urbanísticos."

La Municipalidad de Quito, bajo cuya iniciativa e impulso se discutió el proyecto de ley desde 1990, se acogió al nuevo régimen de manera inmediata. Es interesante, al respecto, consignar los comentarios realizados por los Alcaldes respectivos.

El Alcalde de Quito, Jamil Mahuad, calificó la Ley de "un gran paso para Quito, pues permite una administración moderna, concreta, firme, decisiva en el campo de la desconcentración y descentralización administrativas. Además permite la modernización del sector público y tiende a que las ciudades se manejen con mayor autonomía."

El Alcalde de Guayaquil demostró mayor cautela. Lo informado respecto a esa Municipalidad en este estudio permite comprender la razón por la cual, para el Alcalde Febres Cordero, "primero hay que poner la casa en orden, observar la experiencia de Quito y quizás luego comenzar a distribuirla (a la ciudad) como dicta el nuevo orden distrital." Consideró, entonces, que para Guayaquil, no es el

momento de aplicación de la Ley "porque nuestra ciudad no está preparada."

Este elemento de flexibilidad en la aplicación de la ley, de aplicación discrecional para las municipalidades que estiman posible y oportuno acogerse a ella, es una innovación legislativa, dentro del ámbito ecuatoriano, de enorme importancia hacia el futuro. No se está cayendo en los crasos errores del pasado, emitiendo leyes rígidas que se aplicaban - por supuesto en teoría - de manera indiscriminada.

RESUMEN Y CONCLUSIONES DEL CASO QUITO

1.- En el período 1988-1992 la administración municipal de Quito elevó significativamente su capacidad de absorción de funciones públicas. Fue el producto de una conducción atinada del Alcalde en:

- la expansión y mejora del personal profesional y técnico del Municipio;
- el establecimiento de una red de relaciones decisivas para los resultados;
- la sustentación financiera de la autonomía;
- la capacidad de captar recursos financieros;
- la capacidad de ejecución de obras públicas;
- la comunicación con la ciudadanía durante todo el proceso; y, en general,
- la capacidad de producir resultados tangibles de mejora en los servicios y en la calidad de vida en la ciudad.

2.- La administración municipal se concibió como gobierno de la ciudad. Fijó, desde el comienzo, las condiciones de coordinación con los niveles centrales y seccionales, pero bajo la conducción municipal.

3.- Para casi todo lo mencionado, Quito tuvo la gran ventaja de tener fácil acceso al Gobierno Central por ser su sede. Para que el resto de municipios tengan el mismo acceso, tiene que producirse una profunda desconcentración.

4.- El traspaso de nuevas funciones desde el Gobierno Central incrementó el grado de descentralización del Gobierno Local de Quito, grado alto en relación al resto de municipios ecuatorianos por el exitoso desempeño municipal en Educación, Cultura y Salud, funciones asumidas desde antaño a pesar de no contar con rentas centrales para el efecto.

5.- Cuando la población sintió la retribución de sus esfuerzos tributarios en infraestructura urbana y mejora de servicios, lo manifestó en una abrumadora aprobación a la gestión municipal.

6.- El Gobierno Local de Quito tiene condiciones para asumir más funciones transferidas por el Gobierno Central, expandiendo las actuales y tomando nuevas como el manejo del transporte urbano y el control del tránsito. Al hacerlo, junto con la preservación del medio ambiente que ya había iniciado, según la Ley de Distrito Metropolitano, se ha profundizado un proceso de descentralización práctica.

7.- Las condiciones para el desempeño de más funciones podrían mejorar si se concentrara en la

provisión de los servicios públicos y disminuyera su involucramiento en la producción y prestación de esos servicios.

8.- El proceso de descentralización puede frustrarse si se volviera mandatorio que todos los municipios reciban funciones y rentas indiscriminadamente. Ese error se ha cometido en muchos países que han puesto en vigencia leyes rígidas que han producido el fracaso de la descentralización. El caso de Quito demuestra la importancia de que los municipios capten funciones para cuyo desempeño tienen ventajas comparativas respecto al Gobierno Central.

9.- La flexibilidad y la capacidad de gestión, tanto en los políticos como en los equipos que dirigen, son elementos sustantivos para el éxito del proceso de descentralización y, en general, de los procesos de adaptación de las organizaciones públicas a las circunstancias siempre cambiantes del mundo actual.

LOS AVANCES HACIA UNA ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACIÓN.

La afirmación con que inicia Simón Pachano el reporte de resultados de una investigación sobre descentralización del Estado en el caso ecuatoriano, escrita en 1989, sigue teniendo vigencia. Pachano escribe: "A diferencia de muchos países de América Latina, en Ecuador no se han propuesto explícitamente políticas de descentralización del Estado."

Afirmaba también "que el tema no ha recibido mayor atención de los actores políticos" desde el

restablecimiento de la democracia en 1979, a pesar de la "presencia de verdaderas sociedades regionales que no han podido establecer una institucionalidad alternativa, surgida de su propia realidad."³⁷

En 1993 se percibe una atención creciente, como lo atestiguan las palabras antes citadas del Alcalde de Quito, quien considera la desconcentración y descentralización como parte importante de la modernización del Estado.

También apuntan en esta dirección dos eventos que abordaron el tema con detenimiento y amplia participación de políticos, académicos, empresarios y personas representativas de diversos ámbitos de la vida nacional.

El uno se realizó en Guayaquil, en Octubre 17 de 1992, convocado y organizado por las Cámaras de la Producción de la localidad, y tuvo como título el de Seminario -Taller sobre Autonomía Regional. El Vicepresidente de la República pronunció el discurso de clausura. Todavía no se han publicado las ponencias del evento, pero tuvo una amplia cobertura en los medios de comunicación de todo el país, especialmente en el mayor diario nacional, El Universo, editado en esa ciudad.³⁸

La segunda reunión de gran importancia fue organizada por la Corporación de Estudios para el Desarrollo, CORDES y por el Banco del Estado. Contó con la participación como ponentes del Gobernador del Estado de Paraná, Brasil; del Gobernador de la Provincia de Córdoba, Argentina; del Banco Mundial; de expertos de Chile, Perú y Ecuador. En el discurso inaugural, el ex Presidente de la República Osvaldo Hurtado - quien preside

CORDES - expresó de manera muy fiel lo que constituye una opinión ampliamente compartida en el Ecuador:

“La promulgación de leyes y la expedición de normas administrativas, no necesariamente traen consigo la descentralización de una sociedad. Este tipo de descentralización, llamada compulsiva, invariablemente ha fracasado en América Latina.(...) No es tarea fácil definir programas e instrumentar, en sociedades proclives a quedarse en los diagnósticos y en la formulación de grandes objetivos, cuando lo que realmente importa es encontrar medios prácticos que permitan realizar la descentralización.”³⁹

Los documentos que se procesan al momento en las diversas organizaciones del Estado tienen una orientación esencialmente práctica. Hay un generalizado escepticismo hacia las concepciones “grandiosas” de escasa probabilidad de materialización en la vida real. Sin duda, el Ecuador ha optado por fortalecer a la única institución que concibe como el sujeto del proceso de descentralización: el Municipio. La experiencia de Quito ha afirmado esa orientación.

PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN: LA VERSIÓN OFICIAL MÁS RECIENTE

En efecto, el Gerente del Banco del Estado, en intervención ante la Asamblea de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME, efectuada el 10 y 11 de Diciembre de 1993, y según el Suplemento de diario El Comercio de Quito de Diciembre 28 de 1993,

“afirmó que tanto las municipalidades como su Asociación y el Banco del Estado, han asumido responsablemente e integralmente estos retos comprendiendo que la modernización es presupuesto imprescindible del desarrollo y que su vez tienen que sustentarse en la descentralización del Estado hacia los gobiernos seccionales, porque al Estado ecuatoriano le corresponde apoyar al municipalismo, como forma de superación del centralismo y de perfeccionamiento de la democracia.

Es justamente bajo esta óptica, anotó, que el Gobierno Nacional, en armonía con su política de modernización, considera de fundamental importancia la descentralización del aparato estatal.

Aseveró que la descentralización pretende que el Estado no se ocupe de servicios que históricamente han correspondido a los órganos del poder local y que estarían mejor administrados por las municipalidades o Concejos provinciales, en razón de su mayor contacto con la población, produciéndose la consiguiente economía en la prestación de los servicios públicos, sobre todo cuando los recursos son cada vez más limitados.

Agregó que la descentralización supone una necesaria transferencia de recursos del Estado, como medio indispensable para que opere la devolución, traslado y delegación de funciones del gobierno central a los gobiernos seccionales, pero también supone su participación financiera, realizando de esta manera un esfuerzo compartido, con sentido de equidad, en beneficio de la colectividad.

Sin embargo, dijo, una política descentralizadora, para que tenga éxito, debe ir más allá del aspecto económico, y considerar que si el Estado ha resultado ineficaz para atender las necesidades de las distintas poblaciones del país, no se ganaría mucho trasladando competencias y recursos de un ente estatal ineficiente a otro descentralizado también ineficiente.

Se requiere, por tanto, añadió, que junto con la descentralización, e incluso precediéndola, se emprenda un proceso de modernización de los órganos del poder local, para que sean capaces de responder adecuadamente a las expectativas de sus poblaciones. Y esto es responsabilidad propia e indelegable de las municipalidades, pero también, a nivel de apoyo del Estado ecuatoriano.

Por ello, afirmó, dentro de su esquema y en concordancia con las políticas de modernización y descentralización del Gobierno Nacional, el Banco del Estado, a través del Programa de Desarrollo Municipal, ha decidido apoyar la modernización de las municipalidades para impulsar el proceso de descentralización y canalizar recursos hacia proyectos que satisfagan las necesidades prioritarias que reclaman todos los pueblos de la Patria.”

La prolongada cita anterior se justifica en cuanto demuestra el progresivo desarrollo que se está produciendo en la concepción de una estrategia explícita de descentralización. Si bien el caso de Quito sigue considerado como una excepción, ha contribuido de manera decisiva para que un número creciente de municipios adopte políticas semejantes. Para ello hay la feliz coincidencia de que se encuentra en marcha el PDM. Sus

disponibilidades de crédito son un atractivo para que los dignatarios municipales avancen en la capacidad de absorción de funciones en vez de abdicar sin tregua, como lo han venido haciendo en las últimas décadas.

UNA PROPUESTA CONCRETA

Es importante consignar que el Alcalde de Quito, en Sesión Solemne del Consejo con motivo del último aniversario de la fundación de la ciudad se hizo un planteamiento concreto de avance de la descentralización. El Alcalde Jamil Mahuad dijo:

“Planteo, señor Presidente, que trabajemos todos juntos para convertir al Distrito Metropolitano de Quito en un modelo de descentralización administrativa para el Ecuador y varios países de América. Para hacerlo, Usted puede disponer la integración de un grupo de trabajo integrado al más alto nivel por el Consejo Nacional de Desarrollo, el Ministerio de Finanzas y el Banco del Estado a los cuales con gusto nos sumaríamos nosotros para estudiar esquemas concretos de descentralización que funcionan exitosamente en otros países y preparar las reformas legales y presupuestarias que sean menester. (Realizar en Agosto de 1994) la presentación de un modelo de descentralización ecuatoriano basado en las experiencias locales e internacionales con objetivos evaluables, metas concretas y cronogramas de ejecución.”⁴⁰

Aparte de énfasis práctico de la propuesta, cabe destacar la importancia que tiene, para el éxito de un proceso descentralizador, la total adhesión y activa participación de la ciudad capital.

Se puede entonces afirmar que el Ecuador se halla en un punto de inflexión: el proceso de centralización pierde fuerza en favor de uno de descentralización que puede predominar en el futuro próximo. Hay las condiciones para que pueda sostenerse y consolidarse.

La Ley de Desarrollo Seccional vigente, y el simultáneo Programa de Desarrollo Municipal, contribuyen al proceso de descentralización por una redistribución de rentas basada en parámetros objetivos y por el extenso trabajo dirigido a elevar la capacidad de absorción de funciones de los municipios de la República.

La novísima Ley de Distritos Metropolitanos consagra la descentralización flexible, es decir, la opción discrecional de los Municipios para asumir funciones, rentas y responsabilidades y avanzar - progresivamente - hasta el punto de ser capaces de afrontar con éxito la complejidad técnica, la complejidad económica-social y la complejidad política que la sociedad ecuatoriana contemporánea plantea a sus instituciones públicas, en general.

LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

En los últimos años ha ido tomando cuerpo la idea de lograr la institucionalización de la participación comunitaria. El PDM lo propicia de forma específica. El Gerente del Banco del Estado "reveló que en apoyo al trabajo de las municipalidades y coordinadamente con ellas, ha configurado todo un sistema participativo de las comunidades para la identificación y priorización de sus necesidades."⁴¹ Sin embargo, hasta el momento, sólo se reportan casos aislados de éxito

sostenido en la participación comunitaria. Son, empero, numerosos y han influido en atraer mayor atención hacia ella.

El Alcalde de Quito ha sido más específico en su antes citado discurso de Diciembre 1° de 1993. Según sus palabras,

"En lugar de un municipio asistencial y distante, planteamos un municipio que fomente la autopromoción y la autoayuda en los barrios y en las comunidades, que se acerque más a la gente y permita que la gente se acerque a él, como una necesidad fundamental para el desarrollo humano integral."

El tema ha llegado hasta la legislación, pues en la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, el numeral 4 del Artículo 2, referido a la Finalidad, tiene el siguiente texto:

"(El Distrito Metropolitano) propiciará la integración y la participación de la comunidad. Las Ordenanzas establecerán mecanismos para que la comunidad participe, no solamente en el financiamiento de los proyectos destinados a satisfacer sus necesidades, sino también en la identificación de tales necesidades, en la planificación de los proyectos, en su ejecución y en el mantenimiento de las obras o servicios."

Las limitaciones crecientes de todas las instituciones públicas pueden ser el motor que las empuje a ejercitar la imaginación e inspirar mayores niveles de participación comunitaria. Pero, en la realidad actual, la predisposición a la colaboración comunitaria que se manifestaba en las denominadas "mingas", en las que los habitantes de una comarca destinaban jornadas de labor a

tareas de beneficio común, y que tenían vigencia real desde tiempos prehispánicos, se ha visto reducida por la rápida urbanización. En el anonimato de la ciudad ha sido difícil reeditar esa antigua cooperación de vecinos.

CONCLUSIÓN

Las Municipalidades tendrán que legitimarse por resultados para que con el consenso de la gente -liderazgo que adquieran determinados Municipios identificados como cabezas regionales Guayaquil, sobre todo, Cuenca, Ambato, Loja, Machala - dependerá la institucionalidad y la consolidación futura de gobiernos regionales autónomas.

¹ El autor agradece a los funcionarios del Banco del Estado, en particular del Programa de Desarrollo Municipal, PDM, que encabeza; del Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE, organismo de planificación del Ecuador; de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, SENDA; del Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM, por las entrevistas y documentos que permiten tener una visión actualizada, a Noviembre de 1993, de lo que se halla en proceso respecto a la Descentralización del Sector Público. Es de lamentar que nunca llegaron al autor los documentos ofrecidos por el personero principal de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME.

² Corporación de Estudios y Publicaciones, *Leyes y Reglamentos de Régimen Municipal y Desarrollo*

Seccional, Quito, Noviembre de 1992.

³ Corporación de Estudios para el Desarrollo, CORDES, *Desarrollo Urbano y Vivienda en Ecuador*, Mimeo, Quito, Octubre 1992.

⁴ Porcentaje de la población total en 1982: Guayaquil 14,9%; Quito 10,8%. Las dos 25,7%. En 1990: Guayaquil 15,6%; Quito 11,4%. Las dos 27%.

⁵ Ver: Lewis W. Arthur, *The Evolution of the International Economic Order*, Princeton University Press, Princeton, EE.UU., 1978.

⁶ Crespo Angel, *Hacia un Proceso de Descentralización del Estado*, Mimeo no publicado, Quito, Agosto 1992, p.3

⁸ Pachano Simón, *Población, Migración y Empleo en el Ecuador*, ILDIS, Quito, 1988, p. 200.

⁹ ILDIS, *Informe Social Ecuador, Ajuste y Situación Social*, Quito, Julio de 1993, p.19.

¹⁰ Ortega y Gasset José, *Una interpretación de la Historia Universal*, Revista de Occidente, Madrid, 1958, pp. 159-182. Refiriéndose a la antigua Roma decía: "La unidad de la vida romana, que ha sido la más sólida conocida, no fue una unidad regalada, inercial, sino unidad ganada; (...) fue unidad de equilibrio de fuerzas; por tanto, de compromiso." Pero cuando gente de las más diversas procedencias ingresa a Roma, hacen de ella una "cosa muy distinta; la mayor parte de sus ciudadanos son hombres nuevos; no tienen conexión alguna ni consanguinidad con ninguna de esas gentes o viejas familias, sino que simplemente están allí, cada cual por sí. (...) Luego de detallar el proceso, Ortega exclama: "¡Adiós el *consensus* en que se basa la unidad efectiva del Estado! ¡Adiós a la creencia total común de la que brota y en que se funda toda la legitimidad en el ejercicio del poder público!".

¹¹ ILDIS, Op. Cit., pp. 87-88.

¹² Las cinco provincias albergaban el 63,1% de la población potencialmente activa en 1982, y el 65,9% en 1990.

¹³ Gangotena Raúl, *Esquema para una Estrategia de Descentralización y Autonomía Regional en el Ecuador*, Ponencia para el Seminario-Taller sobre Autonomía Regional, Guayaquil, Octubre 17 de 1992. (En proceso de publicación)

¹⁴ Velasco Ibarra J.M., *Discursos y Obras Completas*, Ed Sto. Domingo, Quito, 1980.

¹⁵ Crespo Angel, Op. Cit, p. 17.

¹⁶ Hewitt Eleanor, Silva Mauricio, *Ecuador: Strengthening Secondary City Municipalities. An issue analysis*, internal report for The World Bank, (Mimeo) February 1982.

¹⁷ Moncayo Jaime, *Situación Socio-Económica y Financiera de los Municipios en el Ecuador*, Banco Ecuatoriano de Desarrollo, Mimeo, Quito, 1986, p. 198.

¹⁸ Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, SENDA, Documento interno, Quito, 1993, p. 34

¹⁹ Diario Hoy, Quito, Agosto 20, 1992.

²⁰ En las elecciones de 1992 Guayaquil eligió como Alcalde, con alrededor del 75% de los votos, al ex Presidente de la República León Febres Cordero. Cuando a los seis meses de posesionarse fue entrevistado por el Diario El Comercio de Quito, dijo que tuvo "la impresión de entrar en el mismísimo infierno (y observar) el desparpajo de la gente que estaba allí. Era un ámbito en el que no existía ley se vivió como en la selva por muchos años." (Diario El Comercio, Quito, Diciembre 7 de 1992).

²¹ Diario El Universo, Agosto 4 de 1993.

²² Pachano Simón, "Ecuador: la descentralización como propuesta democrática", en *Descentralización Política y Consolidación Democrática*, Dieter Nohlen (Editor), Síntesis Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991, p. 199.

²³ Moncayo 1986, Op. Cit., p. 21.

²⁵ Fondo Nacional de Preinversión, Memoria 1983, Quito, pp. 50-51.

- 26 Moncayo. 1986, Op. Cit., p. 238
- 27 Diario El Comercio, Quito, Junio 28 de 1993. En el mismo reportaje afirmaba que: "Los Municipios fueron creados para servir a la comunidad y dotarla de servicios básicos, pero factores como la falta de capacidad económica y de actualización de ordenanzas, así como la alta dependencia del gobierno central, han determinado el caos administrativo que impera en gran parte de estos entes. La falta de cobertura de servicios básicos y el subsidio de éstos son los principales problemas de los municipios del país según el PDM."
- 28 Comprende los impuestos a la renta, al valor agregado (IVA), al patrimonio, a los traspasos de dominio, a las transacciones financieras, timbres y otros varios.
- 29 Gaitán Pilar, Moreno Carlos, **Poder Local, Realidad y Utopía de la Descentralización en Colombia**, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1992, p. 264.
- 30 Diario EL COMERCIO, Quito, Junio 27, 1992.
- 31 Diario El Comercio, Quito, Diciembre 28 de 1993.
- 32 Entrevistas con la Economista María del Carmen Araujo, Coordinadora del Programa de Desarrollo Municipal, PDM, Julio - Octubre, 1993.
- 33 Diario El Comercio, Quito, Septiembre 2 de 1992.
- 34 Diario El Comercio, Quito, Julio 26 de 1993.
- 35 Diario El Comercio, Quito, Diciembre 7 de 1992.
- 36 Gangotena Raúl, **Autoritarismo y Esterilidad Burocrática**, Serie de Ensayos CLAD No.2, Caracas, 1989.
- 37 Pachano Simón, "Descentralización del Estado: el caso de Ecuador", en **¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? 6. Centralización/Descentralización del Estado y actores territoriales**, CLACSO, Buenos Aires, 1989, p. 173.
- 38 Diario El Universo, Octubre 21 de 1992; Diario Hoy, Quito, Octubre 23 de 1992.
- 39 Angeloz Eduardo, Requiao de Mello Roberto, Silverman Jerry, Coronel César, Rosenfeld Alex, Buller Eduardo, Gangotena Raúl, **Descentralización y Gobiernos Municipales**, CORDES - BANCO DEL ESTADO, Quito, Octubre de 1993, pp. 17-18.
- 40 Diario El Comercio, Diciembre 2 de 1993.
- 41 Diario El Comercio, Diciembre 28 de 1993

DESCENTRALIZACION DE LA ADMINISTRACION EN EL PERU

FRANZ THEDIECK/EDUARDO BULLER

Asesor Principal (GTZ-PROADE) - Bolivia / Asesor (GTZ- PFM) - Ecuador

1. PROLOGO

El 5 de abril de 1992, el Presidente peruano disolvió, mediante un "autogolpe", el poder legislativo y judicial y atrajo todo el poder estatal para sí. Con ello terminó en el Perú el proceso de descentralización, una vez que este había previamente fracasado. La necesidad material de frenar el hipercentralismo peruano subsiste aún, y en ello han sufrido una derrota los defensores de una mayor autonomía regional y local, pero esta no debería ser definitiva.

Las consecuencias de los acontecimientos del 5 de abril de 1992 no son incluidas en esta exposición, excepto para indicar que la **virtual desaparición de la instancia regional intermedia**, habida cuenta de su reducción a una coordinación política a cargo de un Intendente Departamental designado por el Presidente de la República, actuando en representación de éste, así como la **persistente renuncia a definir los recursos a transferir a los Gobiernos Locales** (que ha motivado incluso el reciente enjuiciamiento del Gobierno Central por el Municipio Metropolitano de Lima, con apoyo de

la AMPE) para que enfrenten adecuadamente las

ambiciosas responsabilidades definidas por la "nueva Constitución Fujimori", hacen temer una nueva edición (con otro signo) del modelo **descompensado** de descentralización infructuosamente aplicado en el pasado.

2. FUNDAMENTOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION

2.1 Antecedentes históricos

Los Incas articularon su Imperio de 10 millones de habitantes, social, política, económica y territorialmente a través del llamado "control vertical de los pisos ecológicos". Una organización agronómica eficiente y autosustentada, pero que por su carácter centralista no les garantizó la estabilidad política necesaria para repeler al conquistador europeo. El conocido historiador Juan José Vega describe en su obra, "La guerra de los Wiracochas", la estrategia adoptada por los españoles en el sentido de establecer alianzas

tácticas con las etnias sojuzgadas por los quechuas, desarrollando una guerra entre tribus y posibilitando así la caída del Tahuantinsuyo.

Durante la Colonia, se inició la desarticulación del territorio, al despoblarse lentamente los Andes e iniciarse la ocupación de la costa y las tierras bajas por la activación de la minería y del comercio de exportación, así como por el abandono de la agricultura ancestral, reemplazándola por una subsidiaria de las ciudades, que empiezan a florecer como una correa de trasmisión de la transferencia de riqueza y recursos del interior a la capital virreynal, y de ésta a la corona de España.

En estas ciudades intermedias se alimentaron también las primeras ideas emancipadoras y se forjó la ideología de la independencia. Paradójicamente, los **Cabildos**, de inspiración ibérica, fueron el germen del fin del dominio español. Infortunadamente, la naciente república fué ingrata e inconsecuente con ellos. En efecto, siguiendo las tradiciones pre-colombinas y coloniales, Perú, como casi todos los estados sudamericanos, ha sido organizado como Estado central desde comienzos de su independencia y en estrecha analogía con el reformado Estado napoleónico francés, que en su tiempo era sinónimo de modernidad estatal.

Si bien ya existía en la Constitución de 1823, con las "Juntas Departamentales", premisas descentralizadoras que fueron retomadas en 1828, 1856 y 1871, éstas nunca fueron realizadas.¹ Así queda la lógica de la construcción centralizada del Estado como materia de discusiones estatales, filosóficas y políticas, sin consecuencias para la práctica. Sin embargo, las ideas de

descentralización adquieren nuevos impulsos en los años 20 y 30 de este siglo a través de José Carlos Mariátegui, Víctor Andrés Belaúnde y Víctor Raúl Haya de la Torre. En el año 1920 se constituyeron los "Congresos Regionales", que poco tiempo después fueron desarticulados por el gobierno central; aún los "Consejos Departamentales", introducidos con la reforma de la Constitución en 1933, tuvieron una breve duración.

Partiendo del Cuzco en 1957 y Arequipa en 1958, se conformaron una tras otra, de los entonces 23 departamentos, Corporaciones de Desarrollo, que poseían una cierta autonomía, pero que en relación a sus ingresos dependían completamente de las transferencias del gobierno central². En el período correspondiente al gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, se supeditó las CORDES a la responsabilidad militar, al traspaso de empresas públicas regionales al gobierno central, al recorte de los medios financieros, así como a la ampliación de la competencia de los INP departamentales bajo control central. Su presupuesto bajó de 1968 a 1970 de 30% a 11%³. El denominado gobierno militar de la segunda fase, con Francisco Morales Bermúdez, constituyó en 1977, regularmente bajo la responsabilidad de militares de alto rango en los diferentes departamentos, 15 ORDES⁴, las cuales en tiempos de descenso del potencial económico, desarrollaron poca importancia. Ello se refleja en que en 1979 sólo ejecutaron 11% de las inversiones públicas⁵. Representaron, sin embargo, verdaderos precedentes históricos de las futuras regiones, puesto que se experimentó una relativa descentralización de las competencias sectoriales, probablemente porque los jefes de región eran los

respectivos comandantes militares, a los que el Estatuto Revolucionario les confirió el rango de Ministros de Estado.

2.2 Caracterización del centralismo en el Perú

Estructuras extremadamente centralistas con una creciente migración del campo, la concentración de todas las funciones importantes públicas y privadas en la capital Lima, unida con la centralización de la toma de decisiones políticas sin incluir a grandes grupos de la población en el proceso, han agudizado las desigualdades económicas, el déficit en la movilización de recursos regionales y locales, así como agravado problemas estructurales como obstáculos para el proceso de desarrollo económico y social del Perú. El fenómeno del centralismo puede ser analizado sin embargo desde dos ángulos: el centralismo como resultado o consecuencia (indicadores), y el centralismo como proceso infra- y superestructural (causas).

2.2.1 El centralismo como resultado

-Indicadores del centralismo económico productivo

En el área metropolitana de Lima-Callao, se concentran dos tercios de toda la actividad económica del país; el 62% de las empresas industriales y el 67% de la mano de obra fabril; el 80% de la actividad comercial y el 60% de las exportaciones no tradicionales; así mismo, el 50% de toda la inversión nacional y el 76% de los depósitos bancarios, localizándose en ella el 82% de sus colocaciones. En Lima-Callao se genera el

44% del PBI nacional y el PBI por habitante es un 40% mayor en promedio que en las restantes provincias del país. En esta área se recauda el 92,8% de la tributación nacional.

-Indicadores demográficos

El Perú es un país joven, el 25% de su población está constituida por menores de 18 años (de un total estimado de 23 millones). La tasa demográfica actual de crecimiento es de 2,5%, habiéndose duplicado su población en los últimos 30 años, y se estima que para el año 2,000 alcanzará los 30 millones de habitantes.

Se aprecia una sostenida corriente migratoria del campo a la ciudad. Así, mientras que en 1940 el 36% de la población era considerada como urbana, en 1990 este porcentaje aumentó hasta el 70% de la población nacional. En 1940, el 20% de la población residía en ciudades de 2 a 5 mil habitantes; en 1990, esta población representa solamente el 9% del total, lo que evidencia un vaciamiento de las pequeñas ciudades que constituían las redes de servicios rurales.

Regionalizada, esta corriente migratoria favorece a la costa, en detrimento especialmente de las zonas andinas. Así, siete de las diez ciudades medianas y grandes (entre 100 mil y 1 millón de habitantes) se ubican en la costa. El 50% de la población nacional (incluidas Lima y Callao) viven en esta región.

Dentro de la costa peruana, el área metropolitana de la capital evidencia el centralismo demográfico en su máxima expresión: a fines del siglo pasado, Lima contaba con no más de 170 mil habitantes --

los que entonces representaban el 5% de la población nacional --; el año de 1960 eran aproximadamente 2 millones de personas y cerca del 14% de la población total los que ya vivían en la capital. Poco después, se aceleró el crecimiento rasantemente: en 1993 se censó el número de pobladores en alrededor de los 7 millones; esto significa que, promedialmente, uno de cada tres peruanos viven en el área de Lima-Callao, área que ostenta una tasa de crecimiento poblacional de 4%.

Esto implica que anualmente se incorporen a ella 320 mil personas, dos veces la población de una ciudad intermedia del país, por lo que su infraestructura y equipamiento urbano son de lejos insuficientes para cubrir tan formidable demanda de aprovisionamiento básico.

-Indicadores del centralismo político-administrativo

También el sector público, con 17 Ministerios, 48 instituciones públicas y 230 empresas estatales (cifras hasta 1990), tiene su sede en Lima.

Se estima que de los 800 mil funcionarios y empleados que trabajan en el sector estatal, el 60% lo hace en Lima. De esta masa total, el 70% está constituida por burócratas que desempeñan funciones meramente administrativas; del 30% restante, conformado por técnicos y profesionales, sólo la tercera parte realiza labores de campo.

La concentración de los servicios públicos en la capital es aplastante, los hospitales especializados y los grandes complejos educativos, por ejemplo, se encuentran casi exclusivamente en ella.

Los municipios, órganos descentralizados por excelencia, sufren asimismo la discriminación presupuestal en favor de la capital: los ubicados en Lima absorben el 54% del presupuesto municipal nacional (que dicho sea de paso bordea sólo el 3% del total del gasto público).

Estas cifras son una muestra palpable del centralismo económico, político y cultural del país, la fuente de una extraordinaria brecha entre el centro y el resto del país ⁶.

2.2.2 El centralismo como proceso

El centralismo, como proceso infra y superestructural, es predominantemente un fenómeno de carácter económico, al que se puede definir como "el proceso de transferencia neta de recursos humanos y financieros del resto del país hacia la capital". ⁷

Así, el centralismo estaría condicionado por tres tipos de mecanismos:

- Mecanismos de mercado

Del no tan libre juego de la oferta y la demanda de bienes y servicios, se aprecia en el Perú una transferencia neta de recursos financieros de la periferia al centro, particularmente debido al proceso de deterioro de los términos de intercambio entre el campo y la ciudad, y entre las ciudades intermedias y la capital, la que, al concentrar la mayor oferta de productos de valor agregado, "succiona" los recursos financieros del resto del país.

La transferencia neta de recursos humanos, estaría configurada por la migración de la PEA al más importante mercado de mano de obra del país. Esta migración de recursos humanos produce por lo demás un impacto cualitativo, super estructural, en el interior del país: los mejor preparados migran al centro y si pueden al exterior; la mediocridad o carencia de cuadros calificados en las provincias se utiliza luego como coartada o argumento para obstaculizar o cuestionar la descentralización.

En la capital, además de la natural congestión y sobredemanda de servicios básicos, también produce esta migración un efecto super-estructural; el impacto psico-social de la concentración poblacional, en Lima, condiciona a los gobiernos a la aplicación de políticas de subsidios y control de precios que terminan perjudicando a los más débiles: los productores y campesinos no organizados ni adecuadamente representados --los más explotados entre los explotados-- pagan la factura por estos subsidios a la masa urbana capitalina. La "escena política" se reduce, entonces, a un juego que involucra sólo al 20% de la población (que representa los grandes intereses económicos y burocráticos y los de grupos laborales ciudadanos bien organizados).

-Mecanismos institucionales

Son aquellos que coadyuvan a la transferencia neta de recursos financieros a través de instituciones del Estado, o privadas, al amparo de dispositivos legales que promueven o permiten dicha transferencia. Por ejemplo, en el primer caso, los aportes de los trabajadores de todo el país al Instituto de Seguridad Social y al Fondo Nacional

de la Vivienda; en el segundo, las captaciones a nivel nacional del sistema financiero, llámese banca de fomento o estatal, banca asociada, banca privada, y hasta el sistema mutualista en general, cuyas colocaciones como hemos visto se concentran inequitativamente en la capital.

- Mecanismos culturales

Son aquellos que por su naturaleza super-estructural refuerzan y retroalimentan la "cultura del centralismo", como es el caso de los **medios de comunicación de masas**, difusores de la ideología legitimadora del sistema, de la cultura, los valores y las modas del centro irradiador, promoviendo, estimulando y reforzando conductas consumistas e imitativas en la periferia; finalmente, responsables también por la legitimación de la distorsionada escena política nacional, reducida interesadamente al protagonismo político capitalino.

El sistema educativo, por otra parte, reproduce y perpetúa la cultura centralista dominante, de la cual es tributaria en tanto que la educación primaria, de pueblo, "prepara" para la educación secundaria de capital departamental, y ésta última "prepara" --en una suerte de "capacitación para el éxodo"-- para la educación superior capitalina, la que a su vez "prepara"... para nada! (opinan algunos), contribuyendo así al círculo vicioso migratorio y al sentimiento colectivo de "nación inconclusa" que señalara ese ilustre peruano que fué el Dr. Jorge Basadre.

El centralismo como proceso es, pues, un fenómeno multidimensional, con fundamentos históricos, sociales, económicos y productivos, que se vivencia en cada país de acuerdo a su propia

realidad, antecedentes culturales e idiosincracia.

En consecuencia, la descentralización puede ser, en algunos casos, una estrategia de modernización del Estado en busca de la eficiencia y la eficacia social, o un proceso que busque consolidar y profundizar la democracia.

En otros es simplemente, como en el caso del Perú, un imperativo histórico y social impostergable, que exige cambios dramáticos y profundos, dada la situación explosiva a la que lo llevó el centralismo agobiante y un Estado intervencionista, ineficaz y sobredimensionado, así como las crecientes demandas sociales de una población cuyo 55% --se estima-- se encuentra, hoy, por debajo de los niveles de la pobreza crítica, en un país que figura --en el listado del PNUD sobre indicadores de desarrollo humano-- a la zaga de los países americanos, cercanamente seguido por Bolivia y algo más atrás por Haití.

Con ayuda de la descentralización se debería construir una infraestructura regional funcional, equiparar las diferencias sociales, económicas y regionales y, finalmente, fortalecer la democracia local.

2.3 Fundamentos jurídico-administrativos de la descentralización

Es por ello que, finalizando el poder militar del General Morales Bermúdez, la Constitución de 1979 postulaba una organización estatal descentralizada, la cual en el artículo 79 definía al Perú como un "Estado unitario, representativo y descentralizado", un compromiso formal no libre

de contradicciones. Para la conformación de tres niveles de gobierno y administración, necesitaron los gobiernos de Belaúnde y García sin embargo de 10 años.

Luego de la restitución de las CORDES a comienzos de 1982 (Ley Nro.23339), la creación en 1984 de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley Nro. 23853) y de un programa de fortalecimiento de la administración local bajo el gobierno de Belaúnde, dió el Presidente García importantes impulsos hacia la regionalización.

El 21.06.84 se decretó el "Plan Nacional de Regionalización" como Ley Nro. 23878, con apoyo de todos los partidos representados en el Congreso. De ésta se derivó la "Ley de Bases de la Regionalización" (Ley Nro. 24650), que fue creada el 19 de marzo de 1987, y se le aplicaron modificaciones a mediados de 1988 (Ley Nro. 24792) ⁸. Esta ley determina la fronteras de las regiones y principalmente la ubicación, importancia, competencias, fundamentos de la organización, así como la dotación financiera de los gobiernos regionales, sin adoptar una regulación definitiva financiera y económica, que necesitaría una autonomía formal de las regiones para ser llenada de vida ⁹.

2.4 Fundamento territorial de la descentralización

A causa de la falta de consenso político en las determinaciones de traspaso de competencias y recursos de la Constitución, el término previsto para la creación de las regiones (4 años a partir del PNR), con ayuda de subterfugios de interpretación,

siempre fue diferido, por lo que se constituyeron recién en el período de 1988 hasta 1990 once regiones por medio de leyes nacionales específicas, desarticulándose las administraciones departamentales correspondientes. Estas regiones se crearon en su mayoría a través del deseo político de formaciones creadas artificialmente, sin una tradición regional y sin la legitimación de la población afectada, como ejemplifica el caso de la región La Libertad-San Martín. El "Frente de Defensa" del departamento San Martín había negado anteladamente la fusión y exigido la realización previa de una consulta popular ¹⁰. Como consecuencia de las elecciones políticas de San Martín y La Libertad, se levantaron en San Martín protestas en contra del nuevo gobierno regional, las cuales mostraban, con un referéndum, que se debía iniciar la autonomía de la región de San Martín.

Conjuntamente con las elecciones regionales se eligieron, en 1989 y 1990, 11 gobiernos regionales, que salvo una excepción (en Loreto) fueron dominados por los diferentes partidos del espectro de izquierda. Al término de su gestión, el gobierno de García creó una serie de decretos de traspaso de competencias sectoriales específicas a las regiones, pero con ello logró como resultado más confusión que claridad. También la definición sobre la manera y forma de la inclusión del centro Lima-Callao en el contexto de la descentralización estuvo excluida por falta de poder de decisión.

Los gobiernos regionales, formados en 1990, pudieron cumplir sus tareas limitadamente, gastaron sus energías en la constante confrontación con el nuevo gobierno central, el cual se negaba a

cumplir sus obligaciones financieras con las regiones. Por ello, quedaron las regiones hasta fines de 1991 prácticamente sin capacidad de accionar.

2.5 Fundamentos políticos

2.5.1 Definiciones del concepto de descentralización

Como correctamente afirman Fuhr/Woerner, el concepto de descentralización posee diferente significado para los diversos observadores. Por encima de ello se puede comprobar, no sólo para el Perú, que algunos conceptos ideológicos están mal usados e impiden así discusiones de contenido sobre medidas específicas de un programa de descentralización, por lo que es útil una clarificación de conceptos centrales de la investigación.

La descentralización, según Tim Campbell, consiste en el traspaso de poder y decisión a un nivel más bajo ¹¹.

Según M.T. Morgan la descentralización representa un proceso, que traspassa de las instituciones del gobierno central autoridad, responsabilidad o funciones a instituciones subnacionales del gobierno o bien que las realizan conjuntamente ¹².

Cheema/Rondinelli definen la descentralización como un procedimiento, por medio del cual la soberanía de planificación, poder de decisión o competencia de administración del gobierno central deben ser transferidas a un nivel supeditado

inferiormente ¹³. Esta definición muestra ya un diferente entendimiento de la administración pública en el sentido europeo y norteamericano, puesto que el concepto de la administración comprende, por supuesto según nuestro punto de vista, la soberanía de planificación y el poder de decisión.

El siguiente intento de definición muestra la necesidad de una reformulación completa precisa. Gaite explica la descentralización como un procedimiento, por medio del cual el gobierno central traspasa o delega determinadas funciones a órganos territoriales, o instituciones, que poseen independencia administrativa ¹⁴, lo que según definición del Plan Nacional de Regionalización representa una desconcentración ¹⁵.

De acuerdo al afinado esquema Cheema/Rondinelli, se diferencian 4 muestras de descentralización, que por cierto pueden ser implementadas combinadamente:

- Privatización

En cuanto este concepto se entiende como el traspaso de fábricas estatales a manos privadas, pertenece este paso al contexto neoliberal, pero tiene menos en común con la descentralización de tareas estatales. Mucho más se dejan diferenciar las tareas en las empresas privadas de forma centralizada o descentralizada. En cuanto las tareas que competen al Estado se traspasan a empresas privadas contratadas, por ej. organización de grupos de personal, se toca más bien el principio de subsidiaridad que el de descentralización.

- Desconcentración

Este concepto denomina la implementación de una unidad central de administración con una sub-unidad regional y/o local bajo conservación de la responsabilidad total en manos centrales. Como fundamento, se encuentra la descarga de trabajo de las centrales y un mejoramiento de las funciones de servicios a través de cercanías locales más grandes y no el exigir la responsabilidad y capacidad de decisión hacia abajo.

- Delegación

La delegación comprende el traspaso de tareas determinadas a puestos fuera de la administración regular --si bien dentro del sector público--, tomando en cuenta la responsabilidad estatal central total. Como ejemplo se nombra el traspaso de tareas de normación técnica a un instituto nacional. La ventaja de esta regulación es la resolución de tareas relativamente independientes por el Instituto, y un mínimo de necesidad de dirección de parte del gobierno central. La delegación pertenece sólo en casos explícitos al contexto de descentralización.

- Devolución

Bajo este concepto se engloba la transferencia de tareas a entidades territoriales subnacionales, la cual, juntamente con la tarea, implica el traspaso de la responsabilidad política global. Como fundamento se encuentra menos el efecto de descarga para la administración central, sino más bien la ampliación de la capacidad de decisión a niveles más bajos y con ella la ampliación de la participación local. El nivel central se limita en

esa medida a un marco legal. En una remodelación del estado central, en una forma descentralizada de organización, existen continuamente importantes oposiciones hacia una devolución de tareas, si bien ésta desencadena un efecto descentralizador.

2.5.2 Objetivos

El Plan Nacional de Regionalización peruano nombra los siguientes objetivos que deben ser logrados con la regionalización ¹⁶:

- cambiar la actual tendencia de descentralización, que deja el crecimiento de Lima fuera de control,
 - suprimir las desigualdades existentes entre las regiones, y con ello complementar el potencial de desarrollo de las diferentes regiones,
 - dirigir los recursos naturales y la producción, para alcanzar de esta manera la industrialización de las regiones,
 - distribuir la actividad económica, la población, así como la infraestructura económica y social,
- explotar y trabajar los recursos naturales, para preservar el equilibrio ecológico y mantener ciertas condiciones de vida para la población local, y
- crear los gobiernos locales y regionales que sirven a un desarrollo descentralizado y a una participación democrática.

Se debe remarcar que en esta definición de objetivos se encuentran como punto central motivos económicos. La descripción de los objetivos de la "Microregionalización" es al contrario mas flexible:

- democratización de la sociedad por medio de la ampliación de las posibilidades de participación de la población local,
- racionalización y modernización del Estado por medio de la supervisión de una planificación sectorial aislada en favor de una estrategia integral,
- dinamización e igualación del desarrollo económico y
- mejoramiento de los servicios públicos ¹⁷.

Se deja añadir como otro objetivo:

- la concentración del Estado, sobre todo a nivel central, en sus tareas principales ¹⁸.

3. ESTRUCTURA DEL ESTADO DESCENTRALIZADO

3.1 Características del sistema político y de participación social

3.1.1 Nivel Nacional

Desde su independencia en el año 1921, el Perú ha tenido 14 diferentes Constituciones. La Constitución mencionada aquí proviene del año

1979 y reemplaza a la Constitución de 1933.

La forma de gobierno es el sistema presidencial, completado por un parlamento, que está constituido por dos cámaras. El Presidente es elegido por el periodo de 5 años, no es posible una reelección inmediata (según la nueva Constitución de Fujimori, de 1993, la reelección directa del Presidente es ahora posible).

El Presidente de la República es el máximo representante del Estado, comandante de las fuerzas armadas; el Ejecutivo consta de un Primer Ministro y demás miembros del gobierno. El Presidente posee el derecho de iniciativas de ley y puede emitir decretos leyes, pero estos necesitan la aprobación del Congreso.

El Congreso consta de dos cámaras, el Senado y la Cámara de Diputados. No existe una división de funciones entre las dos cámaras del parlamento, de manera que la legislación a través del sistema de dos cámaras lo hace innecesario (la Constitución reciente introduce la unicameralidad).

Al Senado pertenecen 60 miembros, que son elegidos según las relaciones del derecho de elección en base a listas territoriales de los partidos políticos. De acuerdo al artículo 165 CP, el Senado debería ser elegido por listas regionales, lo que en realidad no se llevó a efecto con el argumento respaldatorio que la regionalización no había sido concluida.

La Cámara de Diputados cuenta con 180 diputados, que son designados según la correlación de la elección de las listas departamentales de candidatos de los partidos. El elector tiene la

posibilidad con el instrumento del "voto preferencial" de cambiar el orden de sus candidatos. El período de elecciones de ambas cámaras es de 5 años, como el presidencial.

El desarrollo descentralizado del Estado está asegurado por la Constitución. En la parte IV, capítulo XII (Art. 252 ff.) se trata de la "descentralización de los gobiernos locales y regionales". La Constitución de 1979 establece los principios de la descentralización y ordena una regionalización.

3.1.2 Nivel regional

El territorio estatal se dividió en 1990 en 11 regiones, mientras que no se tomó ninguna decisión sobre la inclusión de la capital Lima y de la provincia constitucional del Callao en la estructura regional. De las anteriores administraciones departamentales se mantienen todavía las prefecturas, que están directamente supeditadas al Ministerio del Interior y cumplen tareas de la policía.

La Asamblea Regional fue el más alto órgano regional de la Constitución. Se compone según la Ley de Bases de Regionalización (N. 24 650 y 24 792) de tres elementos:

- 40% de miembros elegidos directamente,
- 30% de Alcaldes Provinciales y
- 30% de representantes de grupos de base.

La inclusión de los alcaldes provinciales en la asamblea regional representaba en realidad un positivo intento de lograr una relación estrecha

entre niveles gubernamentales y de la administración local y regional. Pero esto en la práctica no se concretizó. La participación en las reuniones de la Asamblea Regional quitaba a los alcaldes tiempo valioso para la realización de sus tareas primarias en la comuna. Esto se daba obligadamente por las grandes distancias que debían atravesar para alcanzar la capital regional; otras pérdidas de tiempo fueron consecuencia de los primitivos medios de transporte, así como el mal estado de los caminos.

Fuera de ello corría el alcalde el peligro, durante la ausencia territorial, de abrir a posibles adversarios políticos un campo de acción mayor. Muchos alcaldes provinciales desistieron bajo estas condiciones a la participación en las reuniones de la Asamblea regional.

Estas deficiencias se conocieron pronto y un espectro político amplio en el Congreso intentaba un cambio en el modo de elección, donde en el futuro los miembros de la reunión deberían ser elegidos directamente.

Los representantes de grupos de base eran considerados como elemento de integración y de ampliación de la participación social. Los clubes de madres, juntas de vecinos, comunidades indígenas, etc. constituyen estos grupos de base. En realidad, la mezcla de asambleístas directamente elegidos con los alcaldes y representantes de grupos de base, dió a la Asamblea un carácter más corporativo que democrático.

En el Perú resultó que la designación de los representantes de grupos de base fue manipulada

por el gobierno central y el partido político del gobierno, el APRA, quienes intentaron limitar un fracaso electoral previsible. Al final de las elecciones regionales en 1989 y 1990, el APRA y sus aliados dominaban 10 de 11 asambleas regionales, en contradicción al resultado de la elección nacional en 1990 que trajo una derrota total del APRA.

En consecuencia, el modelo peruano de participación social al nivel regional era más un instrumento de manipulación política que de integración de la población marginalizada, y no se puede apreciar por tanto como exitoso.

El Consejo Regional estaba conformado por los Presidentes Regionales y cinco Secretarios, constituía el gobierno regional y era elegido en la Asamblea Regional.

El Presidente Regional era elegido de los miembros de la Asamblea regional y podía ser destituido con dos tercios de mayoría. Este modo de elección, combinado con la composición heterogénea de la Asamblea Regional, revestía a las coaliciones políticas de una limitada estabilidad que se traspasaba al mandato presidencial. El motivo, por el que se formaba una alianza para los candidatos presidenciales, fue regularmente la obstaculización de otro candidato, era entonces un voto negativo y no una decisión de confianza para los candidatos elegidos. Como resultado, los Presidentes Regionales debían contar cada vez con el reemplazo por otra coalición.

De la misma manera, se planteó la incompatibilidad del cargo de Secretario Regional con la pertenencia a la Asamblea Regional,

porque, de lo contrario, es muy difícil desdoblarse el rol resolutorio, propio de la función ejecutiva, del rol fiscalizador, propio de la función legislativa como miembro de la Asamblea Regional. Además, esta superposición de funciones derivó en la intromisión de los miembros de la Asamblea en la gestión y tareas propias del poder ejecutivo regional.

Con el "autogolpe" del 5 de abril de 1992, los Presidentes Regionales han sido destituidos por intervención inconstitucional del Presidente de la República y se han encargado de sus funciones los Prefectos, nombrados por el presidente. Uno de los problemas fundamentales es que en estas circunstancias no existe una adecuada fiscalización popular de las acciones del Prefecto. Tampoco se mantiene el concepto de descentralización, siempre y cuando la cabeza política regional depende del nombramiento presidencial y no del voto popular.

-Subregiones

La Constitución no especifica ninguna determinación a la formación de subregiones o bien Consejos Subregionales de Desarrollo, los que son introducidos por la LBR. Además, por motivos políticos, se otorga la "denominación" a las antiguas capitales de departamento como sedes de subregión.

Las subregiones se encontraban en general mal conformadas en relación al personal, puesto que no se encuentra personal disponible de las capitales regionales para destinar a trabajar en las sedes creadas de las subregiones. Los caminos y medios de comunicación estaban a menudo en un estado tan lamentable que la vinculación entre el gobierno

regional y la administración subregional era extremadamente difícil, lo que impedía en consecuencia la cooperación. Las subregiones debían trabajar por ello a menudo aisladamente con poco personal y de baja calificación, y prácticamente sin medios presupuestarios, pues estos debían llegar del gobierno regional, el cual se encontraba en una situación de desarreglo financiero.

Finalmente, la localización física de las subregiones era extremadamente deficitaria, puesto que eran ubicadas regularmente en diferentes locales, divididos según sectores o programas; esto tenía consecuencias negativas para la coordinación interna y la formación de una identidad común.

A causa de las grandes desventajas en el caso de la formación de subregiones, la región de Arequipa desistió concientemente de esta subdivisión administrativa¹⁹.

3.1.3 Las Municipalidades distritales".

Desde hace más de 400 años, la sociedad peruana cuenta con centros urbanos que, replicando reglas y costumbres de ciudades europeas, nacieron para cumplir las funciones inmediatas de control y evangelización de los nativos. Asimismo, desde aquellas fechas, los centros urbanos fueron gobernados inicialmente y con relativa independencia del Estado Español (Virreynato), a través de los Ayuntamientos y Cabildos, antiguas instituciones democráticas del ámbito local, herederas del medioevo europeo y particularmente del español.

Desde la fundación de la República, las municipalidades han ido multiplicándose en número y ámbito jurisdiccional (existen aproximadamente cerca de 1.900), así como en materia de competencias, funciones y recursos. La Constitución Política de 1979, ha reconocido a las municipalidades provinciales y distritales como partes constitutivas de la estructura del Estado Peruano y particularmente de su régimen descentralizado (Art. 79, Capítulo XII del Título IV). En mérito a ello, las municipalidades son conceptuadas y reconocidas como instituciones.

3.1.4 Nivel municipal

En el nivel comunal, dotado de autonomía constitucional, se dividió el país en 179 "municipalidades provinciales", que fueron subdivididas a su vez en 1759 "muniones de gobierno local o comunal de sus respectivas jurisdicciones y no meras administraciones de servicios públicos urbanos y locales, como se venía concibiendo y aceptando desde antaño.

Cabe resaltar, que las municipalidades tienen a cargo dos de los tres niveles o ámbitos territoriales en que la República se divide políticamente. Estos dos niveles o ámbitos, son las provincias y distritos, ámbitos territoriales por lo demás afianzados en más de una centuria y, herederas a la vez, de los antiguos partidos y correcciones de la división política virreynal.

-Estructura

Las municipalidades provinciales y distritales

cuentan con una estructura orgánica definida:

* **El Consejo:** es el órgano colegiado presidido por el Alcalde e integrado por los Regidores, encargado de las funciones de deliberación, legislación y fiscalización; sanciona ordenanzas y arbitrios; genera mandatos, acuerdos y resoluciones, etc.

* **La Alcaldía:** es el órgano de dirección y gestión de la Municipalidad y titular del pliego presupuestal, tiene amplias facultades ejecutivas y es responsable de la administración de los recursos de la municipalidad (financiera, de personal, patrimonial, acervo documental, etc.).

Según la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades, las autoridades municipales, (Alcalde, regidores), tienen su origen en el acto democrático del sufragio directo, secreto y universal. Se efectúa a través del proceso de elecciones municipales específicas. Este acto se celebra cada 3 años, alcaldes y regidores mediante listas, ya sea por partidos o alianzas electorales o por listas vecinales independientes.

-Participación social

En el ámbito del municipio o comunidad, se reconocen a las siguientes organizaciones o gremios, dependiendo de su naturaleza urbana o rural: cabildos abiertos, juntas de vecinos, comités vecinales, comunidades indígenas, clubes sociales, clubes de madres, comunidades autogestionarias, empresas privadas, partidos políticos, rondas urbanas o campesinas, comités de defensa y asociaciones de vivienda. Las comunidades tienen un distinto grado de interrelación entre su

población. El trabajo comunal en las pequeñas localidades (hasta ca. 10.000 habitantes) funciona principalmente a través de sus clubes y asociaciones²⁰. En centros poblados por encima de 10.000 habitantes le corresponde a la municipalidad el liderazgo de promover el desarrollo local. El municipio desarrolla las juntas de vecinos, los comités comunales y otras organizaciones que están reconocidos por la Ley Orgánica de Municipalidades como entidades de participación y desarrollo local.

En detalle son las siguientes las organizaciones de participación social al nivel local:

* Las **comunidades campesinas** son organizaciones de interés público, con existencia legal -Ley 24 656 - y personería jurídica, integrada por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua y el gobierno democrático. Estos organismos tienen competencias en los campos de:

- + planificación del desarrollo local
- + catastro y delimitación del centro poblado y del uso del suelo en el radio rural
- + forestación y reforestación
- + actividades comunales y festividades.

* Las **juntas de vecinas**, que el Consejo Municipal según Art. 80 de la LOM puede constituir, tienen la función de supervisar la prestación de servicios locales, el cumplimiento de las normas municipales y la ejecución de obras comunales.

* Los **comités comunales**, que tienen su base legal

en el Art. 81 de la LOM, son órganos consultativos que dependen del Alcalde. Su creación corresponde al Consejo Municipal, que señala su composición.

* Municipios con una población electoral menor a 3.000 votantes, por acuerdo de dos tercios del Consejo, pueden consultar a los vecinos en cabildo abierto (Art. 83 LOM). Los **cabildos abiertos** no pueden pronunciarse sobre temas ajenos a la convocatoria ni sobre pedidos de renuncia de autoridades municipales.

* El reconocimiento oficial e inscripción de **comunidades nativas** se formaliza mediante resolución directoral, la misma que es inscrita en el Registro Nacional de Comunidades Nativas, tal como lo dispone el D.L. 22 715 - Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y de Ceja de Selva. Su objetivo consiste en asegurar la propiedad de las tierras de la comunidad mediante demarcación de linderos y otorgación de títulos de propiedad. El Estado protege y garantiza la propiedad comunal contra la usurpación de terceras personas.

* **Asambleas vecinales** son instancias permanentes que representan a comités que tienen vida activa en función de las necesidades vecinales, limpieza y ornato, defensa del consumidor, obras públicas y otras actividades comunales.

* **Clubes de madres** son organizaciones de participación vecinal que preparan alimentos, confeccionan ropa y atienden a los niños de manera colectiva. Los clubes cuentan con cierto apoyo del Estado a través del Programa de Asistencia Social.

* Los pobladores de los pueblos jóvenes (barriadas) se organizan en **asociaciones de pobladores** para participar activamente en su desarrollo social, económico y cultural (Ley N. 13 517).

* Las **rondas campesinas** tienen su base legal en la Ley sobre Rondas Campesinas N. 24 571 y el D.L. N. 741. Su objetivo es la autodefensa, especialmente contra la subversión, y el mantenimiento de la paz social.

Estas múltiples organizaciones de participación social muestran el considerable espacio de las mismas por un lado y, por el otro, la debilidad de la administración pública para enfrentar los problemas locales.

3.2 Roles y Funciones en la Administración Pública

3.2.1 Nivel nacional

Según el modelo de gobierno unitario y descentralizado adoptado por el Estado peruano, la administración pública comprende tres niveles: central, regional y local.

Las competencias del gobierno central están relacionadas con las atribuciones de Presidente de la República, como jefe del Poder Ejecutivo y la administración pública.

Corresponde a la administración central las siguientes competencias:

1. Ejecutar la política general del gobierno.

2. Ejecutar la política sectorial a través de los ministerios y en coordinación con los gobiernos regionales.

3. Aprobar los reglamentos de leyes y otras disposiciones legales.

4. Brindar los servicios públicos reservados al nivel central por actividad estratégica.

5. Administrar la hacienda pública y ejecutar el presupuesto público.

6. Dirigir la política exterior y concertar la cooperación técnica internacional.

7. Controlar el orden interno del país.

8. Dirigir el sistema de defensa nacional.

9. Dirigir los sistemas administrativos y promover el desarrollo de la administración pública.

3.2.2 Nivel regional

Según el artículo 261° de la Constitución Política de 1979, las regiones son competentes en los siguientes ámbitos:

- Salud
- Vivienda
- Obras públicas
- Transporte
- Agricultura
- Minería
- Industria

- Comercio
- Energía
- Previsión social
- Trabajo
- Educación primaria, secundaria y profesional
- Otros, asignados y transferidos por ley.

El Plan Nacional de Regionalización, estableció claramente que las competencias transferidas a las regiones corresponden a las de los ministerios sectoriales en el nivel regional y se rigen, en consecuencia, por los correspondientes planes nacionales por áreas (capítulo VII, 7.1 a.).

Una descripción detallada de las funciones del gobierno regional se encuentra en la Ley de Bases de la Regionalización: en su artículo 8° se identifican 145 actividades propias del nivel regional, es decir, que los doce ámbitos de competencia son desmenuzados en todas las situaciones y casos imaginables. Algunos políticos²¹ listaron y propugnaron incluso unas cuantas decenas más de actividades como propias de las regiones, evidenciando una perspectiva formalista que ignoró la real capacidad instalada de las nuevas unidades descentralizadas para resolver problemas y satisfacer las nuevas demandas.

Por citar un caso, pertenece a la competencia regional en el ámbito de trabajo y empleo, el fomento del desarrollo cultural, el esparcimiento y el bienestar de los trabajadores, en cooperación con los Municipios. Quien conozca la realidad peruana, coincidirá en lo urgente que es la concentración de la administración pública en los aspectos sustantivos de sus competencias básicas, antes que el señalamiento de nuevas funciones periféricas como las arriba descritas, cuya

concreción por lo menos en mucho tiempo no ha de ser posible.

Esto es válido especialmente para el caso de instituciones nuevas, cuando son forzadas desde el inicio a confrontarse con un catálogo de actividades y responsabilidades sobredimensionadas a sus capacidades reales. En los hechos, estos catálogos de competencias son artificialmente inflados y, por ende, irrealizables. Por lo demás, la ampliación de competencias fué creciendo en el caso peruano de modo inversamente proporcional a las posibilidades financieras de las regiones.

3.2.3 Nivel municipal

Al contrario, aparece el catálogo de las competencias de las Municipalidades muy lacónico. En el Art. 254 y 255 CP se nombran las siguientes tareas:

- Transporte
- Servicios locales públicos
- Planificación de utilización de la tierra y de construcción
- Control de la educación primaria
- Turismo y cuidado de monumentos
- Cementerios
- Otros servicios locales públicos, que no están supeditados a ningún órgano.

Este catálogo de tareas aparece esencialmente cercano a la práctica y mas realizable que en el caso de las regiones.

3.3. Distribución financiera

3.3.1. Gobierno central

Los principales ingresos del gobierno central provienen:

Del tesoro público (alrededor del 95%); el mismo que está conformado por ingresos corrientes que se originan en su mayoría de tributos (más del 90%), documentos valorados e ingresos no tributarios, y por ingresos de capital.

Las cifras para el año 1991 son las siguientes:

Ingreso total corriente: 2.975,4 millones de nuevos soles

| | | |
|----------------------------|-----|-----|
| Impuesto produc.y consumo | 60% | |
| Impuesto a la importación | | 10% |
| Impuesto a la renta | 8% | |
| Impuesto al patrimonio | 6% | |
| Otros ingresos tributarios | 8% | |
| Ingresos no tributarios | 8% | |

(Fuente: Banco Central de la Reserva del Perú, Subgerencia del Sector Público)

Debido a la inflación y a la fuerte diferencia del tipo del cambio del dólar, se nota una dificultad en comparar los ingresos y gastos de los años 90 - 92. Además hay dudas respecto a la autenticidad de los datos publicados por las instituciones oficiales.

Más credibilidad merecen los datos sobre los gastos del gobierno central proporcionados por el Instituto de Investigación y Capacitación

Municipal (ONG) en Lima. Estas cifras muestran un gran esfuerzo del gobierno central en los años 1990 y 1991 para reducir el gasto público con el fin de estabilizar la economía nacional. Se logró especialmente la reducción de los gastos corrientes como se puede apreciar en el cuadro adjunto.

3.3.2 Regiones

En el tratamiento de los aspectos financieros regionales se debe diferenciar entre la situación legal y la situación real. La parte legal de la dotación financiera regional es deficitaria ²², mas aún la verdadera. La Constitución destina los siguientes ingresos a las regiones;

-Los medios financieros y bienes de las extinguidas Corporaciones Departamentales de Desarrollo, transferidos íntegramente al ámbito regional que conformaran;

-Asignaciones del Fondo de Compensación Regional, el mismo que habría de representar no menos del 8% del total de los ingresos del Estado, según el Art. 77 de la Ley de Bases de la Regionalización. El Fondo se componía, a su vez, del 20% de los ingresos provenientes de los impuestos a la explotación de los recursos del suelo y el 25% de lo recaudado a nivel nacional por concepto del Impuesto General a las Ventas (al valor agregado);

-Otras asignaciones del presupuesto público nacional;

-Ingresos por transferencias de su propio patrimonio y por tasas administrativas;

-Asignaciones nacionales para la operación de

servicios publicos transferidos;

- Por impuestos parcial o totalmente transferidos a las regiones o generados por éstas;

- Por operaciones de crédito, y

- Aquellos generados por la explotación de los recursos naturales de la región.

Las fuentes de ingresos indicadas en la Constitución sufren en su mayoría de la desventaja que necesitan una ley de ejecución como condición de efectividad. Principalmente las regulaciones legales de la creación de impuestos regionales no han sido dictadas, de manera que el gobierno regional depende financieramente en su totalidad de las transferencias centrales y con ello de la arbitrariedad política del gobierno central.

El PNR no logró ninguna concretización en relación a los ingresos regionales. Aun la LBR repetía en lo esencial las regulaciones de la Constitución.

Claramente regulada fue la distribución de los impuestos de la explotación de los recursos naturales: 35% se destinaba a la respectiva región, 30% a todas las municipalidades provinciales de la región, 10% a la respectiva municipalidad provincial en cuyo territorio se explotaba el recurso natural, 20% a los fondos compensatorios regionales y 5% al sector de educación de la región²³.

El gobierno central en 1990 y 1991 logró cumplir

solo de forma incompleta con las obligaciones financieras frente a las regiones, mostrando una falta consciente a la ley. Las transferencias de medios programadas por el plan presupuestario a los gobiernos regionales fueron realizadas solo en un tercio.

Como resultado, las regiones estaban sólo en la posición de pagar los costos de personal, pero para las inversiones no quedaron fondos libres. En febrero/marzo de 1991 hubo una distensión de las relaciones entre el Ministerio de Economía y Finanzas y los presidentes regionales, el ministerio cedió, comprometiéndose a cumplir con sus futuras obligaciones y realizó las primeras transferencias. En el presupuesto de 1992, los gobiernos regionales han recibido asignaciones de recursos muy bajas. Gran parte de los recursos son para el funcionamiento administrativo. Los recursos para proyectos de inversión son menos del 25% del presupuesto total, la inversión per cápita es mínima.

Solamente 5 regiones tienen ingresos propios (endeudamiento, cooperación internacional, donaciones, canon del petróleo), Grau, Loreto, Ucayali, Arequipa y Monquegua - Tacna - Puno. Con los ingresos propios se financia una parte de las inversiones y sueldos. En general todas las regiones dependen de las transferencias del gobierno central.

El siguiente cuadro muestra el presupuesto del año 1992 de tres regiones; datos para todas las regiones no se pudieron conseguir por la situación difícil del sistema estadístico.

PRESUPUESTO 1992 (en nuevos soles)

| | Total anual transferencia del gobierno central | Total anual ingresos propios | Total anual inversión. |
|------------------------|---|---------------------------------|---------------------------|
| Graú | 102.549.693 | 15.317.000 | 32.861.000 |
| Moquegua/Tacna Puno | 141.961.261 | 5.013.621 | 36.150.622 |
| Arequipa | 86.384.501 | 5.860.132 | 15.560.190 |

Para la región Arequipa se puede especificar más el presupuesto del año 1991:

PRESUPUESTO 1991 DE LA REGION AREQUIPA (EN NUEVOS SOLES) ²⁴

| | |
|-------------------|------------|
| Gastos aprobados | 29.980.000 |
| Gastos ejecutados | 38.863.000 |
| Excedente | 38% |

PRESUPUESTO 1991 DE LA REGION AREQUIPA (EN NUEVOS SOLES)**1. Presupuesto administrativo (Sueldos, materiales, servicios)**

| | |
|-------------------------|------------|
| asignaciones aprobadas | 17.272.000 |
| asignaciones ejecutadas | 33.764.000 |
| exceso | 92% |

2. Presupuesto de inversiones

| | |
|----------------------|------------|
| presupuesto aprobado | 12.272.000 |
| gastos realizados | 5.119.000 |
| déficit | 58% |

3. Gastos presupuestados

| | |
|------------------------|----|
| por habitante | 40 |
| de ello para | |
| gastos administrativos | 35 |
| para inversiones | 5 |

4. Principales inversiones en:

- educación
- construcción de aulas
- transporte
- reparación de calles y caminos
- salud
- construcción de puestos sanitarios
- agricultura
- construcción de canales de riego

No se cumplió la ley que ordena dar a las regiones el 8% de los ingresos permanentes del Estado. El gobierno central hace una caja central de todos los ingresos y los reparte según las prioridades, pago de sueldos, deuda externa, pacificación, programas sociales y lo que resta para las regiones.

No existen porcentajes señalados de los impuestos que corresponden a las regiones. El Fondo de Compensación Regional no ha funcionado jamás.

Los impuestos que se recaudan al nivel regional son: 40% por impuesto general a las ventas y el impuesto selectivo al consumo, 19% del impuesto a la gasolina y el resto de los impuestos directos: a la renta, al patrimonio, a las importaciones.

El conflicto presupuestario muestra claramente, cuan importantes son las fuentes de ingreso para un proceso de descentralización exitoso: con un recorte de medios el desarrollo descentralizado se ahoga rápidamente.

3.3.3. Municipios

Los municipios, contando con autonomía (Art. 261 CP), tienen según la Constitución y la LOM el derecho de crear, modificar o suprimir sus recursos financieros. Sin embargo, por tradición centralista, se hallan supeditados a una legislación y administración nacional impuesta que les discrimina y desfavorece: las prácticas burocráticas y parterneralistas del gobierno central perjudican a las municipalidades y las deja en una situación financiera preocupante.

Los ingresos de los municipios se componen

principalmente de:

- Impuestos a las propiedades
- Impuesto al comercio
- Impuesto a los camiones
- Impuesto al uso de caminos
- Entregas a la actividad económica y representaciones culturales
- Impuestos administrativos
- Transferencias del presupuesto nacional

Teóricamente, los municipios tienen algo de independencia respecto al gobierno central y pueden cubrir situaciones conflictivas al menos de alguna manera con sus propios ingresos. Pero en la práctica generalmente las municipalidades no pueden atender las crecientes demandas para mejores servicios públicos. Se estima que el total de los ingresos municipales no sobrepasan el 5% del ingreso público nacional.

Consecuencia es que la mayoría de las municipalidades se ven obligadas a formular presupuestos que destinan gran parte a gastos corrientes, dejando poco para programas de inversión. No se puede señalar que actualmente la municipalidad es un agente importante del desarrollo local, salvo las excepciones de las grandes ciudades de Lima/Callao, Cuzco, Arequipa, Trujillo, Tacna e Iquitos.

3.3.4 Sistema de solidaridad financiera

En el Perú, no se ha conformado un sistema de solidaridad financiera a nivel interno de las regiones o intercomunal. Para igualar las diferencias económicas y sociales entre las

regiones, se creó un Fondo de Compensación Regional.

La dotación financiera del Fondo de Compensación Regional está supeditada a un mínimo del 8% de los ingresos corrientes del Estado, Art. 77 LBR. En el Fondo Compensatorio se disponen, junto al 20% de la parte de la recaudación de la explotación de recursos naturales, 25% del impuesto al valor agregado nacional. La interpretación regionalista, donde el 8% del total del presupuesto no se interpreta como un marco mínimo, sino como una fuente de ingreso adicional ²⁵, ciertamente no es sostenible.

Como criterios para la distribución de los medios del Fondo de Compensación Regional, se toma, conforme al Art. 263 CP, la expansión territorial de la región, el número de habitantes, los valores de la migración, falta de ocupación, subcontratación y el valor del ingreso por impuestos. Esta regla de distribución es deficitaria, no ha sido determinada una llave precisa de distribución, diferenciada según las diferentes tareas públicas.

Por lo demás, el gobierno central desautorizó en 1990/91 la administración del Fondo de Compensación Regional, en cuanto sus representantes al directorio no estaban nombrados, impidiendo eficaces deliberaciones. El Ministerio de Finanzas no dotó de los medios determinados legalmente a los Fondos Compensatorios Regionales, ni traspasó su administración a las regiones: por encima de ello, empezó la disputa de interpretación sobre el cálculo de los medios a transferirse, el que los ingresos por impuestos en Lima/Callao no se encuentran en la masa de distribución, etc. Finalmente, el tenso clima entre

las regiones y el nivel central fue acrecentado con el anuncio del Presidente de la República, que la mitad del Fondo Compensatorio Regional se destinaría directamente a las comunas.

En síntesis, el Fondo de Compensación Regional, con base financiera bien definida teóricamente, jamás entró en función debido al incumplimiento del gobierno central.

3.4 Mecanismos de coordinación vertical y horizontal

Como ya se dijo, las competencias de los Gobiernos Regionales eran desusadamente extensas y ambiciosas. La Ley de Bases de la Regionalización pretendió, a través de una detallada descripción de funciones, liberar a las regiones de posibles casos de conflicto.

Esto no se logró en la praxis, puesto que además de la constitución y la citada ley, las materias correspondientes eran reguladas al mismo tiempo por leyes especiales, las mismas que no fueron compatibilizadas con la nueva estructura descentralizada. Así, muchas competencias permanecieron traslapadas en los tres niveles político-administrativos, lo que constituyó una fuente constante de conflictos.

Especialmente en las relaciones entre región y gobierno central se dieron de esta manera múltiples desentendimientos, demandando las regiones las transferencias --previstas por la ley-- de funciones, bienes y recursos financieros, a lo que se oponían permanentemente las unidades centrales, que se inmiscuían con suma frecuencia

en la administración regional, no sólo por seguir concentrando dichos recursos, sino por disputar competencias sectoriales basadas en normas no explícita o adecuadamente derogadas, como sucedió a menudo con los programas de microregionalización, ejecutados en el ámbito regional pero digitados casi siempre desde el nivel central. pretexto de una pretendida coordinación multisectorial. No se requiere de gran fantasía para imaginar la consecuente frustración de las administraciones regionales.

Los **conflictos de competencia** suelen aparecer normalmente en un estado estructurado en distintos niveles. Por ello, se crean generalmente mecanismos formalizados de solución de conflictos para estas desinteligencias rutinarias, mecanismos que por lo general son de carácter político o jurídico-administrativo. En cambio, la Ley de Bases de la Regionalización previó solamente una solución rudimentaria: concretamente, la intervención de la Corte Suprema de Justicia, un procedimiento desproporcionado y a todas luces inadecuado —y casi inaccesible— para los pequeños conflictos administrativos. Por ello, algunos gobiernos regionales lo pasaron de largo e intentaron presionar al gobierno central con paros y huelgas regionales, con escasos o nulos resultados por una parte y demostrando, por la otra, la deficiente comprensión que se tenía del propio rol de los gobiernos regionales.

La reacción del gobierno central, así facilitada, se limitó al bloqueo más estricto en la asignación de recursos a tales regiones, de modo de debilitarlas aún más en sus posibilidades de impacto político.

Por otra parte, para garantizar un mínimo de

solidaridad y una visión nacional conjunta de las políticas regionales entre los gobiernos de este nivel, es absolutamente imprescindible una **cooperación interregional** institucionalizada. Ella tiene por tareas:

- La formulación de una política regional conjunta frente al gobierno central;

- La planificación y ejecución de obras de infraestructura y otros proyectos de significación de impacto suprarregional;

- El desarrollo solidario de acciones de ayuda en favor de las regiones menos desarrolladas; y

- El intercambio de experiencias entre las diversas regiones.

El programa de descentralización implementado en Perú no contemplaba mecanismos institucionales para satisfacer las tareas arriba descritas; sin embargo, los presidentes regionales rápidamente reconocieron estas necesidades y a partir de los comienzos de 1991 tomaron iniciativas al respecto. Así, durante 1991 se desarrollaron tres conferencias en la cumbre, con participación de todos los presidentes regionales y sus asesores, iniciándose un proceso creciente de intercambio y de búsqueda de consensos para fortalecer su posición y capacidad de negociación e interlocución frente al gobierno nacional, llegándose a conformar un denominado "Consejo Nacional de Presidentes Regionales".

Lamentablemente, estas iniciativas de los presidentes regionales no fueron acompañadas por un marco institucional y administrativo que las

reforzara y diera soporte, por lo que, a pesar de haber despertado mucha atención e impacto en la opinión pública, sus resultados no fueron más allá de la retórica reivindicativa.

Es interesante reconocer un nuevo fenómeno de integración comunal que se está produciendo desde inicio de los 90: a nivel nacional, regional y provincial, se han formado asociaciones municipales como nueva fórmula y expresión del municipalismo y del poder municipal. Esta fórmula de cooperación horizontal entre los municipios está reconocida en la LOM y se manifiesta en la existencia de la Asociación Nacional de Municipalidades del Perú - AMPE. Sus socios son tanto las municipalidades provinciales como distritales.

3.5 Sistema de planificación e inversión pública ²⁶

Las instituciones planificadores están articuladas como un sistema nacional, cuya principal entidad la constituía el Instituto Nacional de Planificación - INP. La organización del INP estaba normada por el D.S. N° 187-81-PCM del 31-12-1991 y tenía seis direcciones de línea. A mediados del año 1992, el INP fué disuelto por decisión del gobierno central.

Tenía como funciones asesorar al Presidente de la República en la orientación y conducción de la política nacional del desarrollo así como a los organismos del Estado en lo que atañe el desarrollo nacional, regional y local; formular, coordinar y evaluar periódicamente los planes de desarrollo de largo, mediano y corto plazo, para someterlos al

Consejo de Ministros; realizar la evaluación socio-económica en forma periódica; formular la política de preservación del medio ambiente y coordinar la política de la cooperación técnica internacional. Según el D.L. 593, se han creado diversos Consejos de Concertación y Coordinación en el nivel nacional y sectorial como conformantes del sistema, pero en la práctica jamás han llegado a funcionar.

Las oficinas de Planificación y Presupuesto de los ministerios y organismos centrales, se han especificado como pertenecientes al sistema. En los últimos años del gobierno Alan García y los primeros años del gobierno Fujimori dichos ministerios han carecido de órganos eficientes de planificación, no solamente por escasez de cuadros técnicos, sino fundamentalmente por el deterioro general del sistema que los condujo a ignorar la necesidad de actuar con base en un plan sectorial.

Con la puesta en marcha del proceso de descentralización, la LBR estableció que los organismos del gobierno central permanecían eminentemente normativos, por lo tanto las funciones de Planificación, Presupuesto y Hacienda de los gobiernos regionales formaban parte del sistema nacional de planificación. Sus tareas consistían en elaborar y ejecutar los planes, el presupuesto y la tesorería, lo que configuraba un reto a la planificación en el nivel regional.

En el nivel local, según la LOM y el D.L. 593, los municipios provinciales deben de tener una oficina de planificación, que se integra en el sistema.

Últimamente, antes de la disolución del INP, se disminuyó paulatinamente su capacidad de

planificación por razones de crisis económica, de legitimidad y de las urgencias del ajuste. La actividad planificadora tenía problemas conceptuales, metodológicos y organizacionales. Sin embargo, la supresión del órgano central del sistema ha echado por la borda muchos años de investigación e información sistematizada, difícilmente recuperable.

4. EVALUACION DE ALGUNAS VARIABLES INTERVINIENTES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION (REGIONALIZACION) EN EL PERU

4.1 ORIGEN Y FUNDAMENTO POLITICO-CONCEPTUAL DEL PROCESO

La regionalización se implementó en la última fase del periodo de gobierno de Alan García y de una manera muy precipitada. Las razones fueron antes políticas que técnicas: se vislumbraba entonces una aplastante derrota electoral del APRA a nivel nacional, por lo que el Presidente saliente - a su vez presidente del partido - intentó compensar este revés nacional en el plano regional, estableciendo una suerte de contrapeso político.

Las leyes de conformación de las once regiones fueron promulgadas en su mayoría bajo enormes presiones de tiempo y plazos, y con intervención directa y personal del propio Presidente de la República - aprovechando su cómoda mayoría parlamentaria -, sin mayor consulta a las

poblaciones de base involucradas.

Por esta razón, no pudieron ser adecuadamente implementadas las imprescindibles transferencias de personal, finanzas, competencias y bienes. Apareció entonces un nuevo estrato político subnacional, sin una buena estructura administrativa, sin bases financieras suficientes y sin relación institucionalizada con los otros niveles político-administrativos (nacional y local) y, aún más, sin haber anclado en la conciencia de la población.

La regionalización - centralmente planeada y dirigida - planteaba revertir la hipercentralización de las funciones públicas y privadas en la capital. Sin embargo, por cálculo político (Lima se había convertido en una plaza fuerte del antiaprimismo), el centro del país --un tercio de la población total-- fué puesto al margen del programa de regionalización, lo cual constituyó una contradicción centralista del proceso de descentralización en su conjunto.

La descentralización por cierto e idealmente acontece de abajo hacia arriba, y comienza con el fortalecimiento de los niveles locales, pero ello no significa que el centro nacional deba ser involucrado sólo al final del proceso global. Por el contrario, se debe enfrentar desde el primer momento los problemas derivados de un centro excesivamente sobredimensionado y la solución tiene que partir del foco del problema, si se quiere obtener efectos tangibles²⁷.

Luego del cambio de gobierno en Julio de 1990, el programa de regionalización se enfrentó a un escenario político completamente diferente. Pese a que el Presidente Fujimori alcanzó el poder --

luego de una segunda vuelta electoral, en la que tuvo como adversario al frente de centro-derecha liderado por el afamado escritor Mario Vargas Llosa— con el apoyo del APRA y los partidos de izquierda, éste no demostró ninguna inclinación por continuar los impulsos descentralizadores de su predecesor, habida cuenta y tal vez precisamente por ello de no contar en ninguno de los gobiernos y asambleas regionales con representantes de su propio partido. Un programa de regionalización evidentemente limitaba el poder político del Gobierno Nacional, lo que no era al parecer del agrado del recientemente electo Presidente.

La política del nuevo gobierno tuvo como primera prioridad desarrollar un programa de estabilización económica del país, por lo que la reestructuración del Estado era percibida como una tarea posterior. La política de gasto público aplicada consecuentemente tuvo un carácter eminentemente restrictivo, bloqueándose toda transferencia de recursos de recaudación nacional a las regiones, aunque ello supusiera el incumplimiento de obligaciones legales expresas del Gobierno Central.

La actitud negativa de éste frente a la regionalización no pudo ser valorada, entonces, como simple reflejo autoritario de la burocracia central ante la temida pérdida de poder, sino que se revistió de una argumentación política racional, basada en una **repriorización de los objetivos nacionales**.

Las relaciones entre el Gobierno Central y los recientemente fundados gobiernos regionales discurren en consecuencia, bajo el régimen del

Presidente Fujimori, extremadamente conflictivas.

A dos meses de concluir su mandato, el Presidente García creó el **Consejo Presidencial de Coordinación Regional**, con la finalidad de coordinar e integrar la acción de gobierno entre los niveles nacional y regional. Conducido por el mismo Presidente de la República, estaba conformado además por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y todos los Presidentes Regionales. Sólo una vez convocó el Presidente Fujimori a este Consejo, al inicio de sus funciones, y lo desactivó en la práctica cuando comprobó el matiz reivindicativo que empezó a asumir.

En términos generales, el Presidente jamás coordinó su programa y medidas políticas con las regiones; muy por el contrario, imprimió a sus relaciones con ellas un curso evidente de pública confrontación, por lo que los gobiernos regionales reaccionaron de la misma manera.

Los gobiernos regionales fueron mediatizados entonces por una política nacional que no les brindó el respeto político necesario, ni el reconocimiento de sus competencias legalmente garantizadas.

Y es así que el Presidente, a través de decretos, impulsó reformas estructurales que cambiaron los fundamentos legales de la descentralización, sin preocuparse por solicitar o tomar en cuenta la opinión de las regiones. Así mismo, se irrogó para sí el Presidente el **derecho al veto** contra las leyes regionales, sin fundamento constitucional para ello. Incluso otras autoridades del Gobierno Central resolvieron sus conflictos de intereses con las regiones reservándose el derecho de tomar la

última decisión, desconociendo los procedimientos legales que prescribían en tales casos la intervención y decisión de la Corte Suprema de Justicia.

4.2 Descentralización y consenso nacional

La descentralización representa una profunda transformación de la estructura administrativa y de la cultura política. Un proyecto de reforma de esta naturaleza requiere indefectiblemente de un consenso nacional, del apoyo de una amplia mayoría de los ciudadanos cuyas condiciones de vida son esencialmente influidas a través de la transformación del Estado. Pre-requisito para ello es, por otra parte, la concepción e implementación de una política informativa que posibilite a los ciudadanos la comprensión de los fines, contenido y avances del proceso.

La discusión política debe ser deselitizada y alcanzar a una amplia mayoría de la población, lo que no fué el caso del proceso peruano. No hubo ningún intento por diseñar e implementar una adecuada política informativa, condición necesaria para una activa participación y madura decisión de las poblaciones locales. El programa de regionalización del Presidente García estuvo trasegado de augurios políticos-partidarios y un apresuramiento que no permitieron el libre juego de la participación democrática.

Su implementación inadecuadamente centralista, dirigista y jerarquizada, sin orientación ni conciencia de proceso histórico-social, no pudo generar el espacio ni la oportunidad para la participación de la población, requisito para el éxito de una auténtica reforma de la sociedad.

Se contó ciertamente con una legitimación basada en preceptos constitucionales para la descentralización, pero esta base de legitimación fué insuficiente ya que, por lo general, la normatividad política no compromete la vida de relación del ciudadano común y corriente, cuya comprensión y voluntad son imprescindibles a un proceso de esta magnitud. Especialmente precarias fueron las decisiones respecto al componente espacial o territorial de la regionalización, implementadas sin recabar la opinión de las poblaciones involucradas. En algunos casos, esto se hizo intencionadamente, a efecto de obtener ventajas en favor de los intereses político-partidarios del APRA.

4.3 Gobierno y Asamblea Regional

La situación política inestable de los presidentes regionales ha sido reconocida ya como un punto débil estructural de los gobiernos regionales. Como remedio se planteó, como señaláramos anteriormente, la elección directa de los presidentes regionales, de modo que se encontraran fuera del juego del cambio dentro de la asamblea, pretendiéndose aliviar así al Presidente Regional de la preocupación y actividad continua para asegurar su posición. El Presidente Regional no debería ejercer al mismo tiempo la presidencia de la asamblea regional, para que el gobierno y los controles administrativos, el ejecutivo y legislativo, no permanezcan en una sola mano.

La composición, partiendo de tres diferentes grupos elegidos, se ha mostrado también como una falla grave de la conformación de la Asamblea

Regional. Un principio importante de conformación para cada órgano democrático representativo es la igualdad de sus miembros, lo cual asume una legitimación de igual nivel para todos.

Este derecho es sobrepasado por los representantes de los grupos base. Ellos representan correspondientemente un diferente número de miembros (según el tamaño de la organización que representan), lo que no es compatible con el principio de igualdad; una siguiente contravención a dicha premisa de la igualdad, es que los miembros de los grupos base poseen un derecho doble de voto: mientras por un lado participan de los comicios generales para elegir al diputado regional elegido directamente, por otro lado escogen al representante del grupo base.

En relación a la organización interna de las asambleas regionales, se debe remarcar que adoptaron de una manera indefectible el orden, la forma de organización y los procedimientos del Congreso Nacional sin tomar en cuenta que pocos de sus miembros estaban familiarizados con los procedimientos parlamentarios. La falla más profunda fue que las asambleas no encontraron su rol como órgano político directivo de las regiones, responsables de los presupuestos y del control del Consejo Regional.

No existía comunicación alguna entre el Consejo Regional y la Asamblea, que podría contribuir a conjuncionar programas normativos y otros, para crear una relación estrecha y transparente con el ciudadano. Si bien las sesiones de la Asamblea eran públicas, tanto la fecha de reunión como el orden del día no se daban a conocer con

anterioridad.

4.4 Subregiones

Las Subregiones (sobre la base territorial de los antiguos Departamentos) tienen la función de ejecutar y llevar a cabo las decisiones de los gobiernos regionales, para servir a la Región como base administrativa. Contra esta construcción hablan muchas consideraciones. Para ofrecer a la población local servicios, no es necesaria la organización de un nivel administrativo adicional; está más a mano entregar estas tareas al Municipio que, con todas sus debilidades institucionales, exhibe y apela a una mínima experiencia administrativa.

La formación de administraciones regionales, conlleva obligatoriamente a un proceso de reestructuración que temporalmente debilita de hecho la eficiencia y operatividad administrativa. Este problema es agravado innecesariamente a través de la organización de más niveles intermedios; además, al lado de las Subregiones y Municipios existen todavía estructuras microregionales y programas y proyectos especiales del gobierno central, los cuales conducen a una complicada mezcla administrativa de responsabilidades y competencias.

4.5 Transferencia financiera

Los gobiernos regionales conformados hasta 1990 asumieron sus funciones de manera muy limitada: sus energías se malgastaron en una permanente confrontación con el gobierno central, el cual se

negó a cumplir reiteradamente las obligaciones financieras previstas por las leyes, razón por la que permanecieron las regiones hasta fines de 1991 prácticamente sin capacidad operativa.

En efecto, en vista que el gobierno central incumplió ampliamente sus compromisos y obligaciones financieras para con las regiones y el Fondo de Compensación Regional, aquellas solamente estuvieron en condiciones de sufragar los gastos de personal y el gasto corriente en general. Para inversiones, no quedaba margen digno de ser tomado en cuenta en lo que toca a recursos disponibles.

El Presupuesto General de la República fué por lo demás regionalizado, por primera vez, a partir de 1991, dado que los primeros gobiernos regionales se establecieron, practicamente, en el transcurso del año 1990. Los conflictos emergentes en el ámbito de la distribución y transferencia de los recursos financieros a las regiones, fueron los elementos que afectaron más gravemente el proceso de descentralización. Y así, el gobierno central pudo ser responsabilizado directamente por los siguientes hechos:

-El Ministro de Economía y Finanzas no transfirió los recursos previstos en el presupuesto general a las regiones. En el caso de la Región Arequipa, por ejemplo, se transfirió durante todo el año 1991 únicamente el 42% de los recursos para inversión.

-Los recursos destinados para el Fondo de Compensación Regional tampoco fueron completamente puestos a disposición de las regiones. Siguiendo con el caso Arequipa, ésta recibió sólo el 76% de los recursos previstos. Por

causa de esta obstrucción, los presidentes regionales acusaron y demandaron judicialmente al Ministro de Economía y Finanzas.

-El Ministro de Economía y Finanzas no transfirió en absoluto la parte de los recursos correspondientes a los ingresos por impuestos nacionales a las regiones, con lo que el margen financiero de éstas se vió reducido sustantivamente.

-El Comité Nacional del Fondo de Compensación Regional, compuesto por los Presidentes Regionales y un representante del Instituto Nacional de Planificación, nunca pudo entrar en acción y ni siquiera fué instalado, porque dicho representante del Gobierno Central jamás fué nombrado, ni aprobado su reglamento operativo.

Desde el punto de vista del Departamento de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, las regiones no han completado sus obligaciones, por lo cual los pagos a las regiones fueron diferidos:

-En algunas regiones se ha retrasado la información sobre el presupuesto, lo cual aclara porque el Ministerio en estos casos no pudo transferir los medios previstos inmediatamente.

- Algunas regiones no han concluido un plan regional de desarrollo, por lo cual la conducción de un plan presupuestario se dificulta.

- A los planes presupuestarios les falta una forma integral de descripción. Estos han sido copiados de programas tradicionales de los ministerios sectoriales y de las CORDES, sin tener en cuenta la nueva estructura regional.

-Las tarifas administrativas tomadas por las administraciones regionales fueron reservadas en los planes presupuestarios regionales y fueron utilizadas en forma clandestina para el mejoramiento de los sueldos del personal.

En el año de 1992, se percibió una distensión en la relación de los gobiernos regionales con el Ministro de Economía y Finanzas, la cual se frustró definitivamente a consecuencia del autogolpe del 5 de Abril. La dependencia básica de los gobiernos regionales de las asignaciones nacionales, se muestra como una falla cardinal del diseño y construcción de la descentralización en el Perú, puesto que solamente a través de la creación de fuentes financieras propias de las unidades administrativas subnacionales puede avanzar un proceso de tal naturaleza.

Para ello, las Regiones pusieron a consideración del Congreso una serie de proyectos de ley correspondientes, que fueron procesados lentamente, porque el deseo político de mejorar fundamentalmente la posición financiera de las Regiones no existía. Esto llega a notarse también porque las respectivas comisiones de reforma impositiva impidieron una participación de las regiones, a pesar de las iniciativas y aportes de proyectos alemanes vinculados a la temática de la descentralización y el desarrollo.

4.6 Servicio Público

A la administración regional se le ha caracterizado en general negativamente, por estar conformada por direcciones administrativas burocráticas,

incapaces e ineficientes ²⁸. Esta opinión es seguramente aplicable y valedera para toda la administración pública del Perú, por qué deberían ser las regiones una excepción? Más interesante que estas simples afirmaciones es ver las causas para esta precaria situación de la administración pública.

La causa más importante no es el carácter específico regional, sino toca a las reformas faltantes y amargamente indispensables para el servicio público. Hasta ahora ha sido presentado solamente un plan para la reducción de personal, el cual además no ha posibilitado a la dirección política articular y hacer prevalecer sus metas de reforma. Todo servidor que se acogió a este plan, al terminar su servicio recibía una suma adicional a su indemnización por parte del gobierno. Bajo estas circunstancias, no debiera asombrarnos que el personal capacitado haya entregado su puesto, el nivel de calidad haya bajado, y que no se haya experimentado un alivio financiero del sector público. Al gobierno le falta una amplia estrategia para la reforma del servicio público, en parte porque la clase política no fue sensibilizada en forma suficiente para esta reforma.

Reformas consecuentes, que tienen como meta aplicar eficientemente la política del gobierno, se limitaron a la SUNAT y la SUNAD, ramas administrativas a las cuales el gobierno les otorgó prioridad y que fueron de significado estratégico para la realización de su programa de saneamiento económico. Así, ha reducido la SUNAT su personal en 1991 de cerca de 4000 empleados a 800, el sueldo mensual promedio del personal se elevó de 30 US\$ a 900 US\$ y a través de esta operación se ganó en calidad, eficiencia y

estabilidad²⁹.

Este ejemplo muestra que el gobierno central se dió cuenta fundamentalmente de la función del servicio público para la aplicación de su programa político. A ello apuntan también los esfuerzos de continuar la reforma puntualmente en otros sectores (por ej. el Ministerio de Minería). Pero, sin embargo, existe el pensamiento generalizado de no confianza en una reforma profunda para la creación de un servicio público estable y calificado.

Otro punto débil en general de la administración peruana, pero que se encuentra en muchos países en vías de desarrollo, se encuentra en la poca disposición del servidor administrativo de asumir responsabilidad personal por decisiones administrativas. Antonio Sánchez de Lozada, Contralor General de la República de Bolivia, dió un ejemplo que caracteriza la situación exagerada: una decisión administrativa es firmada por 163 personeros de diferentes dependencias estatales. La pregunta de la responsabilidad se pierde en la mezcla de los funcionarios firmantes.

Para Sánchez de Lozada, el eludir las responsabilidades es sencillamente el problema de las sociedades latinoamericanas³⁰.

Los efectos consisten por un lado en la lentitud del proceso de decisiones y el correspondiente bajo rendimiento, por otro lado en estructuras de carácter jerárquico, en que las decisiones son dejadas para las altas esferas.

El estilo de dirección y el centralismo organizado internamente³¹ no son solamente consecuencia de la poca disposición a delegar del personal

directivo, sino también están condicionados por el poco deseo de los mandos medios de asumir responsabilidades.

Afecta también negativamente el sistema de clientelismo tradicional en la administración pública. El servicio público es por lo general el botín del partido que sale vencedor de las elecciones. Para un cambio de este sistema tan lucrativo para los partidos falta motivación y deseos políticos. Una responsabilidad política frente a todo el pueblo se siente mucho menos que frente a la propia clientela político-partidaria. La LBR determina que no más del 8% del personal regional total tendrá que ser ocupado en la capital regional. Esta prescripción no se ha respetado en ninguna región, es más, en todas se ha buscado una justificación para la concentración de personal en las capitales regionales. Así se refleja el centralismo del gobierno central en Lima sobre el plano regional.

Ni una desconcentración ni una descentralización de los servicios públicos ha entrado en vigor realmente; el aprovisionamiento de la población local va de mal en peor y no se ha mejorado a través de la regionalización. Ya que no existían fundamentos administrativos capaces, no se diferenció en las Secretarías Regionales las tareas técnicas normativas de las puramente ejecutivas. La posibilidad de apoyarse en el aparato comunal para el desarrollo de éstas últimas, apareció en vista mucho después.

La administración regional no ha podido lograr un entendimiento general unitario sobresectorial entre las regiones. Más aún, se continuó en las Secretarías Regionales el tradicional pensamiento

del sector, situación que también fue favorecida por la ocupación política partidaria de las posiciones de dirección: una comunicación a una Secretaría de otro color político era evitada, así que las Secretarías trabajaban aisladas. También hubo poca comunicación en general entre Secretarías o bien entre el Consejo Regional y la Asamblea Regional.

4.7 Coordinación vertical de los tres niveles administrativos

Las relaciones entre el gobierno central y los nuevos gobiernos regionales recién formados fueron en los primeros dos años del gobierno de Fujimori extraordinariamente conflictivas, a esa conclusión llegan todos los comentaristas políticos.

Con todo ello, estas relaciones habían empezado prometedamente. El 31 de agosto de 1990, convocó el Jefe de Estado al primer --y último-- Consejo Presidencial de Coordinación Regional para debatir su concepción para la continuación del proceso de regionalización. Como ya reseñáramos anteriormente, la conversación fue calificada por el presidente Fujimori abiertamente como insuficiente, por lo que declinó cualquier futuro encuentro con ese gremio.

El segundo Primer Ministro nombrado por el presidente, Sr. Carlos Torres y Torres Lara, emprendió en la primavera de 1991 un intento de conciliación, cuando en una directa referencia a las regiones habló de la necesidad de que todas las fuerzas que participan en la reconstrucción y desarrollo del país se unan armónicamente. Bajo su presidencia, se llegó a reuniones con los

Presidentes Regionales.

Este comienzo de relaciones mejoradas fue frenado nuevamente por el presidente Fujimori en su discurso a la nación el 28 de julio de 1991, cuando anunció querer dirigir la mitad de los recursos de los Fondos de Compensación Regional directamente a las comunas, con lo que entró en un conflicto calculado con los gobiernos regionales, debilitando la relación de éstos con los Municipios al hacerlos competir por los mismos recursos financieros.

En consecuencia, además de la ausencia de voluntad política por satisfacer en forma armónica y equitativa los intereses contrapuestos, las relaciones conflictivas entre los niveles central y regional hicieron evidente el otro error fundamental en el diseño y legislación del modelo peruano de descentralización. En efecto, debido a la normalidad y previsibilidad de conflictos de competencias, de funciones, y de relaciones entre diversos niveles descentralizados de gobierno y de la administración, se hacen necesarios procedimientos institucionalizados de solución de conflictos entre dichos niveles. Las divergencias de intereses en los ámbitos político, jurídico y administrativo requieren, en cada caso, de los correspondientes **procedimientos de concertación.**

La legislación peruana sin embargo, como ya mencionáramos, se limitó únicamente --con la intervención del poder judicial, al más alto nivel-- a proponer un mecanismo para los conflictos de índole jurídica (ignorando los otros ámbitos, tan importantes como éste), un mecanismo ya de por sí lento e ineficiente en los casos jurisdiccionales,

tanto más inadecuado y ajeno en su aplicabilidad a los conflictos políticos y administrativos.

4.8 Relaciones con los Municipios

Un error fundamental en la construcción del modelo peruano de descentralización fue la reforma aislada del nivel intermedio (sub-nacional) del Estado, sin incluir adecuadamente al nivel local de gobierno y las comunidades de base³².

En el Perú, regionalizado, la descentralización no llegó a los municipios; es decir, a los servicios básicos de la población y a formas institucionalizadas de participación de base. La fallida regionalización implicó también mucha ineficiencia y burocratismo por parte de los gobiernos regionales, así como una clara rivalidad y competencia con los gobiernos locales, especialmente en lo atinente a los proyectos de inversión (de mayor rédito político...), implementados en las denominadas "microregiones".

En efecto, el proceso de microregionalización, reimpulsado por el régimen del Presidente García (1985), estaba dirigido al interior de las regiones deprimidas y de menor desarrollo. La Microregión se definió como una unidad integrada histórica, económica, administrativa y culturalmente en un área geográfica determinada. Se pretendía que en ellas se concentraran las acciones **multisectoriales** con la finalidad de dinamizar las relaciones de funcionamiento de la estructura productiva regional, así como alcanzar mejores niveles económicos y sociales de la población involucrada. A la postre, por su carácter de órgano

desconcentrado del gobierno regional, devino en una estructura traslapada y sustitutoria de la jurisdicción y competencias de los gobiernos locales.

Por ello, los objetivos previstos en los ámbitos de la democratización y de la mejora de los servicios públicos no fueron alcanzados, ineficacia que desmotivó el ya incipiente apoyo a las reformas por parte de los ciudadanos. Faltaron pues cabeza y pies al proceso de descentralización: el Gobierno Central escamoteó su colaboración y apoyo a las regiones, y éstas, debido a su insuficiente o conflictiva vinculación con los gobiernos locales, carecieron de adecuadas bases operativas y del necesario sustento social, lo que las terminó de hacer inviables.

La restricción del programa peruano de reforma a un mero proceso de regionalización, demuestra también que no hubo la intención de construir espacios para la participación local, en el sentido de una ampliación de la influencia de las clases marginadas en las decisiones políticas. En contrario, las condiciones fueron dadas para el aprovechamiento por parte de las élites regionales del poder político transferido desde el centro, con lo que el objetivo de ensanchamiento y profundización de la democracia quedó desde el comienzo desenfocado y declarativo.

Por lo demás, las relaciones políticas entre los gobiernos regionales y los municipios fueron agravadas desde un comienzo por dos situaciones: por un lado, se heredó del pasado continuas confrontaciones directas entre los después investidos como presidentes regionales y el alcalde de la capital regional o de otra ciudad de importancia en la región. En las elecciones

comunales, un buen número de presidentes regionales fueron derrotados como candidatos contrarios de los que serían elegidos alcaldes, por lo que, a su turno, exigieron en su nuevo cargo de autoridades regionales, una forma de supremacía que les fue negada o resistida por los alcaldes adversarios. Ejemplos de este proceder se encuentran en Arequipa, Cuzco o Cajamarca.

Por otro lado, el gobierno incitó una forma de competencia entre comunas y regiones, para debilitar al gobierno regional. Un ejemplo de esto es la intervención del Jefe de Estado en favor de los Municipios en su discurso a la nación del 28 de julio de 1991. También en otro tiempo tuvieron un efecto desintegrativo en las relaciones de las comunas con las regiones, las usuales asignaciones financieras directas del gobierno central a ciertas comunas cuyos Municipios le eran propicios.

La LBR quiso crear con la representación de los alcaldes provinciales en la asamblea regional un instrumento de armonización de las relaciones entre región y comuna. Al alcalde se le acusó no empero de una direccionalidad local egoísta, que dejaba sin atención los intereses de la región. La acusación suena por cierto justificada, pero se puede esperar de un alcalde que olvide los intereses prioritarios de su comuna, cuando él ha tomado asiento en la Asamblea Regional? Los regalos recibidos no pueden haber sido muy grandes, si se toma en cuenta el bajo ratio de inversión regional. Por eso era bajo el interés del alcalde en participar en las sesiones, pues tenía poco que esperar de las regiones: el tiempo invertido no justificaba los resultados obtenidos.

En algunos casos se llegó a actos de venganza por parte de los miembros asistentes a las Asambleas

Regionales: ellos expulsaron —como en el caso del alcalde vencedor de Tacna— a alcaldes por continuas faltas a las sesiones de Asamblea Regional.

Para el mejoramiento y un mayor pragmatismo de las relaciones entre las regiones y el municipio, se ofrece en aquellas la conformación de una "oficina de asuntos locales", la cual debería apoyar a los gobiernos locales a cumplir con sus tareas. Esta iniciativa debería conducir en un futuro a una clara distribución de tareas, que asigne a las regiones la planificación, pero a los municipios la totalidad de la realización o ejecución del trabajo público.

Varias regiones han trabajado en esta dirección, porque se reconoció la aridez y la inconsistencia política de un conflicto con los Municipios. Ellas han firmado convenios contractuales con el objetivo de un trabajo conjunto. Concretamente se trata de una clarificación de las respectivas competencias y un apoyo mutuo para la creación o mejoramiento de los propios ingresos.

Por su parte, la AMPE pasó continuamente a construir divisiones inferiores que funcionaron como directos interlocutores de las regiones. Al final, se formaron con esto relaciones considerablemente distendidas y menos debilitadas, puesto que se impuso el punto de vista de que ambas administraciones participan del mismo proceso de descentralización y persiguen intereses comunes o parecidos.

4.9 Impacto económico de la descentralización

Una descentralización que no dinamiza el

desarrollo financiero regional y local no tiene ningún sentido. De qué sirve una administración pública que tenga un buen funcionamiento a nivel local y regional, cuando las actividades económicas continúan siendo concentradas en la capital del país? Comenzando por el financiamiento de las tareas públicas, será difícil, pues los ingresos locales por concepto de impuestos no pueden cubrir estas tareas. El aspecto económico de la descentralización es por lo tanto de decisiva importancia para el éxito del programa de reforma.

A este componente se le había otorgado en el Perú, teóricamente, la atención correspondiente; múltiples estudios muestran la amplia competencia económica a nivel regional y comunal. Además, hay continuas propuestas para una regionalización de la Banca, para movilizar créditos para inversiones privadas regionales y locales. Pero las últimas proposiciones han quedado truncadas en la fase de planificación.

Debido a la asignación financiera central recortada para las regiones, fueron limitadas de igual manera sus posibilidades reales de realizar inversiones públicas.

Una excepción fueron las regiones que tienen regalías por la producción de petróleo³³.

Así, por ejemplo, solamente se pudo realizar un 10% del programa de inversiones y ninguna de las inversiones existentes fueron concluidas. Del panorama incluido en el presupuesto regional, se nota que las inversiones solamente se cumplieron en un 42%, porque --como se indicó-- el Ministerio de Economía y Finanzas solamente cumplió sus obligaciones parcialmente. Mientras

los costos administrativos eran de 30 \$³⁴ per cápita, las inversiones eran sólo de 5 \$ per cápita por habitante de las regiones y con esto se encontraban en una relación totalmente desequilibrada y no económica.

Las leyes sobre la conformación de las regiones les transfirieron a éstas las empresas estatales que, sin excepción, se encontraban en necesidad o estado de iliquidez. No se esperaba desde un comienzo un aporte al dinamismo económico de esta transferencia. Los gobiernos regionales no han invertido en estas empresas por falta de recursos y las utilizaron lo más posible como fuente de ingresos para el presupuesto regional.

Con excepción de la Región Grau, donde algunas fábricas estatales pudieron ser saneadas, no fue posible para las regiones o no se esforzaron en integrarlas en la estrategia regional de desarrollo. En contraposición, se multiplicaron los indicios de corrupción y más aún el manejo empresarial ilegal de parte de los directores nombrados por las regiones; la contraloría dirigió por esta razón numerosos procedimientos indagatorios.

4.10 Violencia Política e interrupción del orden constitucional

El Perú experimenta desde 1980 la actividad subversiva más violenta y radical que jamás se haya dado en esta parte del continente, con un saldo estimado en no menos de 27 mil muertos y pérdidas materiales por más de 25 mil millones de dólares. La mayor escalada se produjo en el régimen del Presidente García y primera mitad del período del Presidente Fujimori, precisamente los

años en que se impulsó y definió la suerte del proceso de regionalización.

A la actividad criminal de las bandas armadas de Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, se alió el poder económico de los narcotraficantes, quienes aprovecharon las "zonas liberadas" para intensificar su tráfico ilícito, intercambiando con los grupos armados dinero y armas por protección e impunidad.

Añádase a esto la escasa confianza de la población, especialmente del interior del país, en las fuerzas de seguridad estatales, habida cuenta de la insuficiente protección que podían desplegar ante las incursiones y ataques a la vida y propiedad por parte de los grupos armados, amén de haberse comprobado con lamentable frecuencia acciones de represión indiscriminada y de violaciones a los derechos humanos³⁵.

Bajo condiciones de una cuasi guerra civil no declarada, un proceso de descentralización no cuenta indudablemente con las condiciones mínimas de tranquilidad social para su propio desarrollo, especialmente si el Estado carece de una estrategia global de enfrentamiento a la subversión que trascienda a la actividad militar e incluya componentes políticos y sociales mínimos, como al parecer fué el caso del gobierno del APRA.

Uno de los principales argumentos para justificar el autogolpe del Presidente Fujimori del 5 de Abril de 1992 fué, precisamente, además de estabilizar el país en lo económico, la necesidad de aplicar una política integral de lucha contra la subversión; lo

que implicaba concentrar el mayor poder posible en el Ejecutivo, desactivar el Poder Legislativo, moralizar el Poder Judicial (renuente a juzgar a los inculcados por terrorismo y poco severo frente al narcotráfico), reorganizar a las fuerzas del orden para una mayor eficacia, y "corregir" el curso del proceso de descentralización, supuestamente distorsionado por los así denominados "políticos tradicionales".

5. RESUMEN

5.1 Sobre la creación de la organización regional

Como era de esperarse, después de la formación de los gobiernos regionales no estaba claro el rol que tenían los mismos. Después de un sobreentendido, han experimentado, frente a sus directas precursoras, las administraciones desconcentradas de las CORDES, una revalorización política, la cual intentaron asegurar en sus nuevos campos de acción. La Asamblea Regional no vió su modelo en el Consejo Municipal, sino en el Parlamento Nacional y asumió su forma de trabajo.

El resultado fue constreñido en producción de normatividad sobredimensionada y debates largos, de los cuales no salió ningún material de decisión. Un número de asambleas, que reconocieron esta debilidad, desplazaron lo más fuerte de sus acciones a la lucha por el poder político --por lo general por el puesto de Presidente regional--, lo que tampoco coadyuvó a la imagen política de las regiones y de sus instituciones.

Las funciones de dirección dentro del gobierno regional fueron de tal manera ocupadas, que los conflictos de roles entre las funciones legislativas y ejecutivas se institucionalizaron. Por lo general, el presidente y los secretarios de los Consejos eran al mismo tiempo miembros de la Asamblea y además llegaban al puesto a raíz de los compromisos políticos. Esto condujo a que no se diferenciara entre los roles administrativos y políticos, y se manejó cada puesto más política que técnicamente. Más allá, se observó que los miembros de los gobiernos regionales no se comunicaban entre sí y no pudieron lograr sobrellevar los límites partidarios. Una regulación efectiva de competencias habría podido ayudar y crear una clara distribución de responsabilidades.

En el sentido de una clara división del trabajo entre los niveles comunales y regionales, se hubiera recomendado que las tareas ejecutivas sean concentradas en las Municipalidades y renunciar a la construcción de estructuras paralelas subregionales. Hubieran sido entonces las Regiones responsables únicamente de las tareas de planificación y de la coordinación administrativa intra-regional. Sobre esta base se podría haber dado un trabajo conjunto fructífero y sin rivalidades.

5.2 Sobre las finanzas

Una dotación financiera suficiente y autónoma de los niveles gubernamentales y administrativos subnacionales son la llave para un programa de descentralización exitoso.

El principio de subsidiaridad, en relación a una

fijación de tareas públicas al nivel que le es más cercano a la población, posee también un componente financiero: como el punto fuerte de las tareas públicas, así debe concentrarse la masa de reservas financieras en el nivel comunal.

Esto está en realidad --y no solamente en el Perú-- lamentablemente todavía muy lejano: mientras que en Alemania las comunas disponen de alrededor del 30% de los recursos públicos, estos son solamente el 5% en el caso de Latinoamérica. El objetivo, a lograr con la descentralización, de una mayor participación, solamente puede ser alcanzado cuando existe una mayor capacidad de decisión y con ésta una capacidad financiera congruente, que se distribuya a nivel subnacional bajo el mencionado principio de subsidiaridad.

En la preparación normativa de la descentralización peruana se dejó casi vacío el componente financiero. Por causa de este déficit, se pudo prever que las regiones no podían corresponder tanto a las propias pretensiones como a las expectativas de la población. Sin un fundamento financiero, flotaba el proceso de descentralización en el aire, dejando a las regiones dependientes de las asignaciones gubernamentales y haciéndole el juego a los intereses del gobierno central. Una descentralización abre las oportunidades de desarrollo solamente cuando se tiene simultáneamente una transferencia equilibrada de medios.

5.3 Sobre el principio de regionalización

La descentralización no es un fin en sí, sino un medio para lograr importantes objetivos de

desarrollo:

- La sensibilización para necesidades locales,
- la ampliación de la participación política de la población local y
- una mejor asistencia con servicios públicos eficientes.

Estos objetivos centrales de una política de descentralización son solamente realizables sobre procesos de cambio a nivel local. Se añade que un proceso de descentralización dirigido centralmente es una contradicción en sí: un sistema descentralizado profita de la creatividad local y ésta solamente se deja desarrollar desde y con las bases, a través de un programa implementado justamente sobre la mezcla de iniciativas locales y la capacidad de autoayuda.

Este conocimiento ha sido dejado, en el caso del ejemplo peruano, consecuentemente fuera de atención: se trataba aquí de un programa de racionalización puro, que buscó evitar cualquier enlace de las regiones con las comunas. Como contraposición, generó un extraordinario potencial de conflictos entre las regiones y los municipios. En qué medida fue pobre el contacto de los nuevos gobiernos regionales con la población, nos muestra una anécdota real: cuando pedimos a un chofer de taxi en Cuzco, un año después de la formación del gobierno regional, llevarnos a su sede, nos llevó a un hospital, pues desconocía la existencia y ubicación del gobierno regional.

5.4 Sobre el marco de condiciones

Si se pasa revista a las condiciones para un transcurso exitoso de un proceso de descentralización, se constata en el ejemplo del caso peruano un déficit en la mayoría de los puntos apreciables.

Si bien la constitución de 1979 ha creado un consenso nacional básico sobre el programa de descentralización y regionalización, éste no fue continuado posteriormente. En especial sobre los componentes territoriales de la regionalización, no se decidió con la participación de la población afectada; en algunos casos esto ocurrió concientemente contra sus deseos, para servir a los intereses político partidarios del APRA.

De igual manera, no existieron esfuerzos en una política de información activa, que es la condición para una participación y una decisión madura de la población local. El programa de regionalización del Presidente Alan García se encontraba bajo los signos político partidarios y bajo presión de tiempo, lo cual no permitió una participación democrática. Se manejó de una forma extraordinariamente centralista y dirigentista.

Si bien mediaban entre la tarea constitucional y su realización diez años, esto no significaba que la reforma fue comenzada con una suficiente dimensión en el tiempo. Todo lo contrario, las actividades de reforma se aglomeraron en los años 1987-1989 y no se puede hablar pues de una secuencialidad ni de flexibilidad del proceso de reforma.

Por la presión con el tiempo, no fue posible preparar al personal administrativo adecuado para

las nuevas tareas. Más aún faltó el tiempo para producir un compromiso político para la dotación financiera, pues el rango de las tareas y el espacio financiero de las regiones estuvieron divorciados.

El programa de reforma no alcanzó a tener el nivel global, base de toda política de descentralización. La regionalización flotaba con esto en el aire: pues solamente los elementos locales de la descentralización conllevan ventajas que son perceptibles para la población; poco exitosas fueron también por su parte las adaptaciones a nivel central que hubieran facilitado el proceso.

El ejemplo peruano por tanto es el caso modelo de un cambio aislado de los niveles medios del gobierno y de la administración, que debe fracasar inevitablemente como proceso de descentralización al carecer del apoyo político central, así como de las bases de sustentación necesarias.

Finalmente, no fué tomada en cuenta suficientemente la creciente necesidad de coordinación de un sistema gubernamental y administrativo descentralizado. El mecanismo previsto de solución de los conflictos sólo ha comprendido el lado jurídico y descuidado los componentes políticos y administrativos.

Cuando se observa que el marco de condiciones de una política de descentralización exitosa es tan reducida como lo fué en el Perú, no debe asombrar que esta reforma fracasara como resultado.

6. PERSPECTIVAS

A pesar de haberse superado la crisis constitucional del Perú, con la convocatoria y elección de un Congreso Nacional Constituyente y la renovación democrática de los gobiernos locales, el régimen Fujimori ha colocado el proceso de regionalización entre paréntesis, luego de destituir a los gobiernos regionales, congelar en la práctica el funcionamiento de las asambleas correspondientes y al haber designado representantes personales como Presidentes Regionales.

En lo que concierne a los gobiernos locales, en múltiples oportunidades se ha reiterado la intención del gobierno de transferir a los municipios los programas sociales, comenzando por la gestión educativa y los servicios básicos de salud. Sin embargo, poco se ha avanzado al respecto, como lo denunció en su oportunidad el Congreso Nacional de Municipalidades celebrado en Julio de 1992. La desactivación de las regiones supuso la transferencia de un prometido 50% del Fondo de Desarrollo Regional para programas de inversión de los gobiernos locales, lo cual hasta el día de hoy no se ha materializado. Por el contrario, los márgenes de discrecionalidad de los municipios para determinar los montos del Impuesto al Valor de la Propiedad Predial --uno de sus ingresos mas sustantivos-- han sido severamente limitados.

La afirmación sin embargo de que la descentralización posee a largo plazo una oportunidad de realización, es aplicable. El gobierno actual --una dictadura "suave" a juicio de muchos-- no dará ningún apoyo en un tiempo

considerable, pero, por otro lado, esta reconcentración de la vida pública y privada conduce a un agravamiento del problema del hipercentralismo peruano y hacia una intensificación de los esfuerzos locales y regionales para una mayor independencia. Para la sicología del país puede tener resultados positivos: en la solución de los problemas existentes no vale la pena mirar a Lima, sino llegar a desarrollar visiones locales y realizar actividades constructivas en esa dirección.

Toca ahora a los Municipios, cara a los errores de la regionalización, recomenzar el largo camino de una auténtica descentralización, aprovechando tal vez la coyuntura política que les posibilite un marco normativo propicio (la Constitución de 1993), pero concientes que **los cambios sociales trascendentes pueden ser facilitados pero jamás sustentados de arriba hacia abajo**, y que no tienen sentido ni vocación de permanencia sin la participación activa y el apoyo conciente de la población.

7. LITERATURA

Amat y León C., Propuestas para la regionalización entendida como estrategia de desarrollo, en: *Lecturas sobre regionalización*, CIUP, Lima 1986.

Amnistía Internacional, Perú, Derechos humanos en un clima de terror. Lima 1991.

Barrenechea L., et aliud, El proceso de

descentralización en el Perú, documento de trabajo del seminario sobre políticas de descentralización y desarrollo en América Latina, Santa Cruz, Bolivia, 9 al 13 de diciembre de 1991.

Buller E., Estado descentralizado y fortalecimiento municipal: un modelo alternativo para América Latina, PDM, Quito 1993.

Buller E., Regionalización y municipalización en el proceso de descentralización administrativa. El caso de Perú, en: *Descentralización y gobiernos Municipales*, CORDES, Quito 1993.

Bustamante L., Regionalización y descentralización, Lima 1988.

Campbell, T., Decentralización in the LAC Region: National strategies and Efficiency spending. World Bank; Washington D.C.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD- Banco de Datos, Proceso de regionalización en Perú, Caracas 1990.

Dabdoud, C., en ILDIS: Debate sobre la reforma del Estado: Aspectos básicos de la reforma del Estado, La Paz 1991.

Evangelische Zentralstelle fuer Entwicklungshilfe, Moeglichkeiten einer Abstimmung und Kooperation mit der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit in Kontext der Regionalisierung und Dezentralisierung in Perú, Aachen und Stuttgart 1987.

Fuhr, H./Woerner, H.-J., Dezentralisierung und Regionalisierung in Perú, Gutachten fuer die GTZ,

Konstanz und Stuttgart 1987.

Garrido Lecca H., Sobre el problema del centralismo, en: Excerpta No. 34, Lima 1988.

Gaite Uzqueda, G., Marco teórico conceptual; conceptos y principios de la descentralización, en: Comité pro intereses del departamento de Tarija, primer seminario taller..., 1991.

Galeano, E., Und nach den Militaers - Demokraturen? en Robotham/Federspiel, Hinsehen verboten! Basel 1987.

Gierhake, K., Verwaltungsgliederung als Voraussetzung einer erfolversprechenden Entwicklungsberatung, im Rahmen von Strukturanpassungsmassnahmen in Entwicklungs-laendern, GTZ-Dokument, Eschborn 1991.

Hesse/Benz, Modernisierung der Staatsorganisation, Baden-Baden 1990.

Huber, J-P, Peru, Muenchen 1987.

Ibáñez, O'Brien, G. Regionalización-Descentralización Administrativa, en: Diario Expreso de 4.3 y 5.3 1991.

Mangelsdorf, k., Décentralisation et développement en Ecuateur, Int. Review of Administrative Science (RISA) 1988, 81.

Morgan, M.T., Panorama conceptual de la descentralización, documento de trabajo del seminario sobre políticas de descentralización y desarrollo en América Latina, Santa Cruz 1991,

Reichard, Ch., Institutionelle Arrangements auf der regionales Ebene, en: Simon/Stockmayer/Fuhr. Subsidiaritaet in der Entwicklungszusammenarbeit, Baden-Baden 1993, 247.

Rondinelli, D., Government Decentralization in Comparative Perspective. Int. Review of Adm. Sciences 1981, 135.

Santa María Calderón, L. et aluid, Reflexiones y Propuestas en Torno al Proceso de Regionalización, Fundación Friedrich Ebert, Trujillo 1989.

Schmidt, G.D., Donors and Decentralization in Developing Countries, San Francisco and London 1989.

Strahl/Samuel, Guide for the Implementation of Development Projects. Int. Association of Schools and Institutes of Administration, Working Group IV, 1984.

Terrazas S., S., El Fondo de Compensación Regional y la Descentralización, en Regiones 1991, 36.

Thedieck, F., Perspectivas de la Descentralización en Bolivia, La Paz 1992.

Thedieck/Untiveros, Esquema Administrativo del Perú, documento de trabajo, Lima 1992.

Vega Carreazo, R., Regionalización.. Modelo para desarmar...o rearmar, Lima 1992.

von Oertzen, E., Perú, Muenchen 1988.

ABREVIATURAS

| | |
|---------|--|
| AMPE | Asociación de Municipalidades del Perú |
| AMRE | Asociación Regional de Municipalidades |
| CCP | Confederación de Campesinos del Perú |
| CGTP | Confederación General de Trabajadores del Perú |
| CORDE | Corporación Regional de Desarrollo |
| CONFIEP | Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas |
| CNT | Central Nacional de Trabajadores |
| CTP | Central de Trabajadores del Perú |
| CTRP | Central de Trabajadores de la Revolución Peruana |
| CP | Constitución Peruana de 1979 |
| D.L. | Decreto Legislativo |
| IGV | Impuesto General a las Ventas |
| INP | Instituto Nacional de Planificación |
| LBR | Ley de Bases de Regionalización |
| LOM | Ley Orgánica de Municipalidades |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| ORDE | Organismo Regional de Desarrollo |
| PNR | Plan Nacional de Regionalización |
| SNI | Sociedad Nacional de Industrias |
| SUNAD | Superintendencia Nacional de Aduanas |
| SUNAT | Superintendencia Nacional de Administración Tributaria |

¹ Barrenechea 1991; en el intento de reforma de 1873 se trataba de la implantación de "Consejos Departamentales"; comparar con Fuhr/Woerner, 20.

² Schmidt 1989, 19 y 21, le presta especial importancia a las preguntas de impuestos y finanzas.

³ Schmidt 1989, 25.

⁴ Organismos Regionales de Desarrollo.

⁵ Especificaciones en Gierhake 1991, 269.

⁶ Datos según Fuhr/Woerner 1987, 18 f., Barrenechea 1991 y Schmidt 1989, 14, con algunas pequeñas diferencias.

⁷ Garrido Lecca 1988, 1.

⁸ Comparar Gierhake 1991, 275; Schmidt 1989, 33; con el Dec. Supremo 071-88 del 12.08.88 se promulgó el Texto Unico Ordenado de la Ley de Bases de la Regionalización.

⁹ Barrenechea, 5.

¹⁰ El referéndum de la población de San Martín (Ley Nro. 25294 del 19.12.1990), mostraba que el 69.47% de los votos finales estaban a favor de la creación de la región autónoma de San Martín.

¹¹ Campbell 1991, 1.

¹² Morgan 1991; a ella corresponde la definición del PNR; ver PNR I, Introducción, 1.2 Definiciones Conceptuales.

¹³ Rondinelli 1981, 135.

¹⁴ Gaité 1991, 4.

¹⁵ PNR, I. Introducción, 1.2 Definiciones Conceptuales.

¹⁶ Comparar Plan Nacional de Regionalización, I. Introducción, 1.1 Marco Referencial, Propósitos Permanentes de Desarrollo Regional.

¹⁷ CLAD 1990, 3.

¹⁸ Comparar Thedieck 1992, 44.

¹⁹ El INP calificó esta determinación como ilegal, al querer obligar a la región, en contra de sus deseos, a formar subregiones.

²⁰ Ver Thedieck/Untiveros, Esquema Administrativo del Perú, documento de trabajo, Lima 1992.

²¹ Santa María Calderón 1989, 29.

²² Santa María Calderón 1989, 29, señala la insuficiente regulación de los componentes financieros de los gobiernos regionales.

²³ Nro. 12 de las determinaciones de traspaso de la LBR.

²⁴ A la fecha el nuevo sol correspondía aprox. al valor de un dólar americano.

²⁵ Terrazas S. 1991, 36.

²⁶ Para lo siguiente ver Thedieck/Untiveros, Esquema administrativo del Perú.

²⁷ Vega Carreazo 1992, 4.

²⁸ Ibáñez O'Brien 1991.

²⁹ Diario Expreso v. 31.03.1992, p. 17.

³⁰ Antonio Sánchez de Lozada, en un seminario de la Contraloría peruana, el 26 de marzo de 1992 en Lima.

³¹ Sobre estos y otros problemas estructurales de la administración del desarrollo, comparar Reichard 1990.

³² Ver al respecto, Buller (PDM) 1993, 56.

³³ Canon del Petróleo.

³⁴ El Nuevo Sol Peruano correspondía en esa fecha aprox. al valor de un dólar americano.

³⁵ Ver informe de Amnistía Internacional, Perú 1991.

LA DESCENTRALIZACION EN COLOMBIA: ANTECEDENTES, DESARROLLOS Y PERSPECTIVAS

FABIO VELASQUEZ

Profesor de la Universidad del Valle / Investigador de FORO - Colombia

INTRODUCCION

Colombia pasa actualmente por una coyuntura de transición político-institucional. La Constitución de 1991 partió en dos la historia reciente del país y abrió el camino para la reforma del Estado y de sus relaciones con la sociedad. Esa reforma se inspira en una serie de postulados, entre los cuales la descentralización y la participación juegan un papel crucial. En efecto, la apertura democrática en la que pensaron los Constituyentes como condición para la convivencia y el bienestar consiste, entre otras cosas, en darle más poder decisorio a las regiones y localidades e incentivar la participación de la población en la definición de su propio destino.

Este trabajo se propone examinar el proceso de descentralización en Colombia en lo que hace a sus antecedentes, su desarrollo y las perspectivas que se abren para su consolidación en el inmediato futuro. Metodológicamente, el proceso es estudiado en una perspectiva de cambio y no haciendo un corte en el tiempo. No podía ser de otra manera: el debate reciente sobre el tema se inició hace unos 15 años y fue ganando terreno en medio de las discusiones políticas del país. La Reforma

Municipal de 1986 concretó ese debate en una serie de cambios jurídicos e institucionales cuyo posterior desarrollo demostró la necesidad de fortalecerlo, cosa que supuestamente ocurrió con la promulgación de la nueva Carta Política. Luego de esta última, hay que hablar de un "antes" y un "después".

Esto trae consigo una cierta dificultad analítica que obliga a una mirada dinámica del proceso, pues la transición significa que se pasa de una situación que está a punto de desaparecer a otra cuyo contorno no está claramente delimitado. Y ocurre una de dos: o bien ciertos aspectos del antiguo régimen siguen vigentes hasta tanto no sean sustituidos por otros nuevos, o bien aparece un vacío jurídico-institucional que debe ser llenado rápidamente. En ese sentido, aparecen umbrales difusos entre el antes y el después, que siembran dudas en la mente del analista y le roban algo de seguridad en sus afirmaciones.

No es el caso en este momento introducir una discusión teórica sobre el significado del término "descentralización". Simplemente por adoptar un punto de partida que permita dar inicio al examen, entenderemos por ella: "un proceso de carácter global que supone, por una parte, el

reconocimiento de la existencia de un sujeto -una sociedad o colectividad de base territorial- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad sociocultural y político-administrativa y, por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de **competencias y recursos** (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente" ^{1/}.

La descentralización implica una transferencia real de poder desde el nivel central hacia el ente periférico, que amplía el margen de acción de este último para la toma de decisiones en función de los intereses regionales o locales. Desde esa perspectiva, la descentralización genera una cierta autonomía político-administrativa de los entes territoriales que puede ser mayor o menor según el caso. La cuestión consiste en saber cómo el sujeto de la descentralización hace uso del poder conferido, lo que plantea el problema de las relaciones entre la descentralización y la democracia. El debate sobre ese punto fue relativamente sonoro ^{2/} y como conclusión del mismo parece aceptarse que se trata de dos procesos independientes que pueden guardar algún tipo de relación si el juego político así lo permite. En otras palabras, la descentralización puede desarrollarse en un marco democrático pero puede no hacerlo.

Lo cierto es que la descentralización constituye hoy un aspecto clave de las reformas estatales que se vienen desarrollando en América Latina en los últimos años. El marco general del proceso en la coyuntura reciente es la reestructuración del orden económico y político mundial, el cual gira en torno

a cuatro ejes centrales ^{3/}: la revolución científica y tecnológica que ha generado un nuevo paisaje productivo; la internacionalización del capital; las demandas de participación por parte de distintos sectores de la sociedad civil; y la tendencia a la privatización de las actividades productivas y de los servicios.

En América Latina, la crisis económica, signada por el creciente endeudamiento externo, el progresivo deterioro de los términos de intercambio, los elevados índices de inflación y las tasas negativas de crecimiento económico han traído como consecuencia una profundización de las desigualdades sociales y una crisis del Estado, reflejada entre otras cosas en el fracaso de la planificación regional y en la pérdida de credibilidad en su capacidad de enfrentar y resolver los problemas y las demandas de distintos sectores de la población. La descentralización aparece en ese contexto como una propuesta de reforma del Estado encaminada a dar respuesta al doble reto de enfrentar la crisis económica y redefinir los regímenes políticos en un sentido democrático.

La interpretación del proceso ha dado origen a un debate en el que han circulado por lo menos cuatro enfoques diferentes, cuatro formas de ver el proceso y de caracterizarlo. En primer lugar, hay quienes interpretan el movimiento descentralista como una estrategia para descargar al Estado central de sus responsabilidades y reducir al máximo su tamaño y su capacidad coercitiva sobre el capital. La descentralización resolvería el problema de la burocratización y la ineficiencia y garantizaría mejores condiciones para la libre movilidad de recursos entre las regiones. La idea de descentralización aparece asociada en este

enfoque a la de privatización y despolitización de las relaciones entre el ciudadano y el Estado.

Un segundo enfoque mira la descentralización como la respuesta política a las tensiones y conflictos sociales producidos por la crisis económica y por la incapacidad del Estado para dar satisfacción a las demandas de la sociedad, debido a su excesiva centralización y a la ausencia de canales de participación política y ciudadana. No se trata, por tanto, con la descentralización de desmontar los mecanismos reguladores propios del Estado sino de ajustarlos en un sentido que permitan una inserción más directa de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. Descentralización y democratización correrían parejas y constituirían la llave de oro de la modernización institucional.

Para otros, la crisis económica y política son dos caras de una misma realidad: la crisis del Estado periférico, su deslegitimación. La descentralización busca estabilizar el sistema político en los planos simbólicos y reales. Las élites políticas, conscientes de la posibilidad de un derrumbe no solo de su hegemonía sino del Estado mismo, promueven la descentralización como una estrategia de relegitimación del Estado y de reencauche de su condición dominante en el conjunto de las relaciones políticas.

Finalmente, hay quienes piensan que la descentralización, aunque aparece como un medio para asegurar mayor eficiencia estatal y mayor democratización, busca realmente en el largo plazo reinstitucionalizar los conflictos y relanzar la acumulación de capital en la región en el marco de los procesos de transnacionalización. No existe en

ese sentido una incongruencia entre el movimiento descentralizador y la transnacionalización de la economía y de las políticas públicas. Al contrario, el poder local es un instrumento valioso como complemento del centralismo. Incluso, la participación de la sociedad puede aceptarse en tanto instrumento para la modernización de las estructuras políticas. Simplemente se desconcentrarían los conflictos sociales y se desvertebrarían de alguna forma las prácticas populares.

En las páginas que siguen se tratará de mostrar que en Colombia los distintos actores tienen una mirada particular del proceso de reestructuración del Estado y allí cabrían las cuatro explicaciones. Con todo, aparece con más fuerza la interpretación del proceso como mecanismo de distensión del conflicto y, a la vez, como forma de relegitimación de ciertas élites que durante el último cuarto de siglo perdieron su ascendiente sobre distintos sectores de la población.

El análisis del proceso se hará en cinco capítulos: el primero muestra los antecedentes sociopolíticos de la Reforma Municipal de 1986. Esa reforma es descrita y evaluada en sus componentes fundamentales en el capítulo 2. En el tercero se explican las reformas introducidas por la Constitución en materia administrativa, fiscal y de participación. El capítulo 4 está dedicado a las finanzas municipales, particularmente en lo relativo a los nuevos desarrollos constitucionales y legales. El capítulo 5 presenta unas ideas sobre la relación entre descentralización y minorías étnicas. En la última parte del texto se hace un balance global y se plantean algunas perspectivas hacia el futuro.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA DESCENTRALIZACION EN COLOMBIA

1.1 Una Mirada Hacia el Pasado

Durante un siglo (1886-1986) la organización del Estado colombiano se rigió por un principio centralista. La Constitución de 1886 significó la muerte de los proyectos federalistas que trataron de imponerse desde mediados del siglo XIX. En efecto, el movimiento de Independencia creó un vacío político acerca de las formas de organización del Estado, que era necesario llenar. Había pareceres divididos. Los federalistas argüían que el sentimiento de autonomía regional estaba muy arraigado en las Colonias. La administración colonial, según ellos, había sido descentralizada de hecho y existían una serie de razones que favorecían ese tipo de organización estatal: la diferenciación geográfica, la falta de comunicación entre las regiones, los intereses regionales existentes, la necesidad de emular el progreso de las provincias y, finalmente, el ejemplo de los Estados Unidos de Norteamérica.

Por su parte, los centralistas insistían en la necesidad de un Estado unitario, con un ejecutivo fuerte que preparara a la nación para enfrentar la posible reacción española. Imitar a Estados Unidos era un error pues su régimen federal nada tenía que ver con las circunstancias particulares de la Nueva Granada. Al contrario, las formas centralistas fomentarían las rivalidades regionales, favorecerían el poder de los caudillos regionales y debilitarían el proceso de unión del país, tan necesario para afrontar a los españoles ^{4/}.

A partir de la década del 30 del siglo pasado, la historia colombiana estuvo marcada por ocho guerras civiles (1839-1941, 1851, 1854, 1859-1862, 1876-1877, 1884-1885, 1895 y 1899-1902) y seis Constituciones (1832, 1843, 1853, 1858, 1863 y 1886) ^{5/}. Ambos tipos de eventos (las guerras y las Constituciones) en buena parte fueron producto de las disputas entre centralistas y federalistas.

La solución histórica de esas disputas se concretó en la Constitución de 1886, inspirada en el ideario conservador de Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro. Fue una Constitución marcadamente centralista que promovía un Estado fuerte y centralizado como condición necesaria para la unidad nacional.

El federalismo desapareció como principio constitutivo de la organización del Estado. El Art. 1o. de la Constitución señala que "la Nación colombiana se reconstituye en forma de República unitaria". El poder ejecutivo fue fortalecido. El periodo presidencial fue ampliado a seis años y con posibilidad de reelección. En contraste, el periodo de las Cámaras legislativas fue limitado a dos años. La elección de senadores y presidente se consagró en forma indirecta. La pena de muerte fue restablecida y se creó un ejército permanente. La religión católica, apostólica y romana fue definida como la de la Nación.

En lo político, la Carta centralizó las elecciones, la legislación, el ejército, los impuestos y la emisión de moneda. Al Estado se le entregó el monopolio de la fabricación y posesión de armas y municiones. En lo administrativo, la Constitución de 1886 sustituyó los Estados Soberanos por los Departamentos, a los cuales se les entregaron

funciones exclusivamente administrativas, y definió las autoridades departamentales y municipales como representantes del gobierno central. A los cuerpos colegiados (Asambleas Departamentales y Consejos Municipales) les asignó una función administrativa. Se despojó a las entidades locales de su autonomía y se las sometió a la tutela del Estado Central.

Esta Constitución estuvo vigente hasta 1991, con modificaciones que no tocaron sus bases fundamentales, sino que la fueron adaptando a las circunstancias cambiantes del país y de su entorno ^{6/}. El centralismo continuó siendo el principio inspirador de la organización del Estado y de su funcionamiento cotidiano. Incluso, las reformas legales y constitucionales de este siglo no hicieron otra cosa que centralizar aún más el Estado y reforzar el poder del ejecutivo.

La Reforma Constitucional de 1936, impulsada por el gobierno liberal de López Pumarejo, introdujo los conceptos de liberalismo social, función social de la propiedad e intervención del Estado en la economía. Este último aspecto aludía a la posibilidad de que el Estado interviniera "en la explotación de industrias o empresas públicas o privadas con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho" (artículo 11 de la Reforma). La intervención implicaba, por supuesto, un mayor poder del Estado para orientar la actividad privada y para garantizar una cierta equidad en la distribución de la riqueza.

Se introducía de esa forma la idea de la "planificación del desarrollo económico y social"

por parte del Estado, adoptada e institucionalizada por la Reforma Constitucional de 1968. Esta última fue la que más claramente fortaleció al ejecutivo central frente al Parlamento dándole a la tecnocracia estatal un gran poder de influencia en las decisiones públicas y elevando sustancialmente la capacidad de intervención del Estado en la economía.

La Reforma introdujo mecanismos de descentralización funcional mediante la creación de los Institutos Descentralizados, encargados de desarrollar tareas en campos específicos (protección de la niñez, deporte, obras públicas, educación, salud, etc.). Mediante los Institutos, los Ministerios desconcentraban sus funciones y hacían más ágil, más técnica y más racional desde el punto de vista del uso de los recursos la gestión del gobierno nacional en esos ámbitos.

La Reforma creó también las Juntas Administradoras Locales, órganos de representación ciudadana diseñados para involucrar a la población en ciertas decisiones locales, particularmente en las grandes ciudades. Por primera vez se introducía en la Carta Constitucional un mecanismo de participación diferente al ya tradicional de participación política a través del voto y se abría una posibilidad de democratización de los gobiernos locales ^{7/}.

1.2 La Centralización de Competencias y Recursos

Como resultado de todas estas reformas, el Gobierno central fue acaparando cada vez más las competencias y recursos que otrora pertenecieron a los gobiernos locales, lo que condujo desde

comienzos de la década del 40 a un paulatino proceso de "desmunicipalización" ^{8/} y a la consecuente incapacidad de los municipios para dar respuesta a las necesidades de la población.

Las competencias absorbidas por la Nación fueron de muy diversa índole: la Policía, el manejo de la educación y la salud, la vivienda, el catastro, el transporte urbano, la construcción de caminos veredales en áreas rurales, la construcción de centros escolares y el manejo de Centros Deportivos.

Esta centralización de competencias estuvo acompañada por una centralización de los recursos. Desde los años 20, el peso de las finanzas regionales y locales fue decreciendo en el conjunto del los ingresos de la Nación. Los municipios fueron los grandes perdedores en ese proceso de concentración de los recursos en favor de la Nación hasta comienzos de los años 80, cuando se inició una política de fortalecimiento fiscal municipal. El Cuadro 1.1 muestra ese fenómeno.

Al no contar con ingresos propios, los municipios no tenían capacidad de crédito. Por ello, una buena parte del crédito público interno y externo quedó en manos de la Nación: 88% en 1977, 93.8% en 1979 y 79.4% en 1981. Los municipios participaron solamente del 4.4%, 1.5% y 13.1% del crédito en los mismos años, respectivamente.

CUADRO 1.1

DISTRIBUCION DEL INGRESO PUBLICO EN COLOMBIA (*)

| AÑOS | NACION | DEPARTAMENTO | MUNICIPIO | TOTAL |
|------|--------|--------------|-----------|-------|
| 1950 | 58.4 | 23.8 | 17.8 | 100.0 |
| 1960 | 59.8 | 19.6 | 20.6 | 100.0 |
| 1970 | 73.7 | 11.5 | 12.0 | 97.2 |
| 1975 | 68.8 | 17.9 | 13.3 | 100.0 |
| 1977 | 78.8 | 13.1 | 8.1 | 100.0 |
| 1978 | 81.9 | 11.1 | 7.0 | 100.0 |
| 1979 | 81.5 | 11.1 | 7.4 | 100.0 |
| 1980 | 79.5 | 11.4 | 9.1 | 100.0 |
| 1981 | 79.6 | 10.6 | 9.8 | 100.0 |

(*) En los ingresos de los Departamentos y Municipios están incluidas las transferencias nacionales por concepto de situado fiscal (rentas transferidas para el pago de gastos en educación y salud) y de cesión del impuesto a las ventas.

FUENTE: CASTRO, Jaime, "Hacia la Democracia Local", en *Enfoques Colombianos - Temas Latinoamericanos*. # 13. Bogotá, 1980. CASTRO, Jaime, *La Democracia Local. Ideas para un nuevo régimen Departamental y municipal*. Bogotá: Oveja Negra, 1984.

A esta preocupante pobreza fiscal de los municipios se sumaban dos tendencias más: de un lado, la disminución relativa de los ingresos propios y la consiguiente dependencia con respecto a las transferencias nacionales (ver el Cuadro 1.2)⁹. De otro lado, la irracionalidad del gasto. Los gastos de funcionamiento absorbían en general

más del 80% de los presupuestos municipales, dejando muy pocos recursos para la inversión ¹⁰/. En cuanto a éstos, su rasgo principal era la atomización de los recursos disponibles, producto de los compromisos clientelistas de las autoridades municipales y de los dirigentes políticos locales.

CUADRO 1.2

DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS PUBLICOS MUNICIPALES EN COLOMBIA 1970, 1973, 1976, 1981

| | 1970 | 1973 | 1976 | 1981 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|
| Ingresos Tributarios y no Tributarios | 71.4 | 64.7 | 59.8 | 56.2 |
| Ingresos por Transferencias | 9.9 | 12.0 | 17.4 | 20.6 |
| Ingresos de Capital | 18.7 | 23.2 | 22.8 | 23.2 |

FUENTE: CASTRO, Jaime, op. cit., p. 35.

Como producto de esta situación, los municipios dejaron de ser agentes de desarrollo local y se convirtieron simplemente en nichos de reproducción política clientelista de los dirigentes regionales y locales de los partidos tradicionales. Los Alcaldes vieron fuertemente menoscabado su papel como garantes del bienestar colectivo a través de la gestión local y se convirtieron más

bien en representantes políticos de los "jefes regionales" y en simples intermediarios entre las aspiraciones de ciertos grupos de población y las autoridades regionales y nacionales quienes monopolizaban los recursos de inversión nacional y los hilos de las decisiones políticas sobre la orientación del gasto público.

1.3 La Crisis Municipal como Crisis Política ^{11/}

La incapacidad de las administraciones municipales para dar respuesta a las crecientes demandas de la población, tanto en grandes ciudades como en pequeños municipios ^{12/}, se tradujo en la ausencia de legitimidad de los gobiernos locales. En general, una proporción creciente de la población fue perdiendo la confianza en la posibilidad de que el municipio pudiera resolver sus problemas y representar sus intereses. Al contrario, se acentuó la idea de que los alcaldes y los Concejales, antes que preocuparse por el bien de la colectividad local, estaban interesados en favorecer los intereses de las oligarquías locales y en buscar el provecho propio, para lo cual las prácticas corruptas se habían generalizado. Los altos índices de abstención en la elección de los Concejales ^{13/} así lo revelan: a finales de los años setenta, llegó a ser del 60%.

Lo que se implantó, especialmente a partir del Frente Nacional ^{14/}, fue un sistema de relaciones de clientela en el que las necesidades de amplias capas de la población fueron instrumentalizadas en favor de intereses de acumulación política personales o grupales. El pacto bipartidista produjo una parálisis ideológica de los partidos tradicionales y una pérdida de credibilidad ante las nuevas generaciones. Se esfumó el sentido de pertenencia partidista y fue sustituido por la indiferencia política o por formas "no institucionales" de participación y movilización (guerrilla, paros cívicos, luchas sociales, etc.). La opción de los partidos tradicionales fue el reparto de la administración pública y el montaje de nuevas formas de clientelismo, esta vez más ligado al

gasto público y al desarrollo de la maquinaria estatal. La confrontación ideológica se convirtió en confrontación de apetitos burocráticos ^{15/}.

En ese marco, los poderes locales cumplieron una función clave como receptores directos de las demandas de la población. A las autoridades locales llegaban en primera instancia los reclamos de esta última y era esa la ocasión para fortalecer caudas electorales y "amarrar" votos a través de la gestión pública.

Uno de los factores que contribuyó a ahondar el alejamiento entre las autoridades locales y la ciudadanía fue la ausencia de canales de participación en las decisiones públicas y de mecanismos de fiscalización de los planes y programas municipales. Las Juntas Administradoras Locales habían sido creadas por la reforma constitucional de 1968, pero nadie se había interesado por reglamentarlas para que pudieran funcionar. De resto, el único mecanismo institucional de participación era el voto para elegir concejales cada dos años y, una que otra vez, la realización de cabildos abiertos para ventilar temas de interés local.

Algunas normas expedidas durante la década del 70 abrieron la posibilidad de participación ciudadana en los asuntos locales: el Código de Recursos Naturales estipula que tanto el Estado como los particulares deben participar en las actividades de protección de los recursos naturales mediante la creación de asociaciones de defensa del ambiente ^{16/}. El Decreto 1306 de 1980, sobre Planes Integrales de Desarrollo Urbano, señala en el artículo 15 que dichos planes "se prepararán con la participación de las entidades cívicas, gremiales,

profesionales, culturales y de la ciudadanía en general".

Sin embargo, la participación ciudadana a nivel local dependía más de la discrecionalidad de los gobernantes y de algunos funcionarios públicos que de una voluntad institucional de convertirla en ingrediente de la gestión local. Ello, por supuesto, distanciaba a la población de su gobierno y la volvía apática frente a los asuntos locales o rebeldía ante la inoperancia de las administraciones para atender las iniciativas ciudadanas. Se producía, así, un círculo vicioso que comenzaba en las necesidades de las clases más desfavorecidas, pasaba por las relaciones de clientela y terminaba en la consolidación del poder político de las oligarquías locales. Esta situación acentuaba el desinterés ciudadano por los asuntos locales y alimentaba su apatía política frente al municipio ^{17/}.

No es extraño, entonces, que desde finales de la década del 70 y durante la primera mitad de los años 80 se hayan multiplicado las movilizaciones ciudadanas regionales y locales ^{18/}. Entre 1971 y 1985 se realizaron 300 paros cívicos en Colombia, de los cuales el 60.3% se motivaron en problemas de energía, acueducto, alcantarillado y basuras, el 8.7% en problemas de vías de comunicación, el 6.3% en problemas de educación y el 4.7% en problemas ecológicos. La mayor parte de los paros se ubicaron en poblaciones de tamaño medio (entre 10.000 y 50.000 habitantes según el censo de 1973), generalmente situadas en la periferia del país, y contaron con la participación de sectores diversos de la población.

También fueron motivos de movilización las

desigualdades regionales, así como la ausencia de canales participativos para la toma de decisiones locales. Lo cierto es que esas movilizaciones pusieron en tela de juicio los modelos de acumulación de capital y sus correspondientes formas de dominación política. Los paros cívicos y las otras formas de expresión ciudadana no solo denunciaron la incapacidad del Estado para satisfacer las necesidades de la población y presionaron a las autoridades para el logro de ciertas reivindicaciones, sino que constituyeron un cuestionamiento de los límites del proceso de cambio social y, sobre todo, una forma de lucha contra el carácter cerrado de las instituciones políticas. Además, demostraron que existía un potencial de participación en el plano local que el régimen político había desestimado por completo hasta ese momento.

Las movilizaciones ciudadanas fueron creciendo en número e intensidad y se fueron convirtiendo en factor de desestabilización institucional, tal y como lo reconoció el propio Ministro de Gobierno del Presidente Betancur en la exposición de motivos del proyecto de Ley que reformaba el régimen municipal en Colombia ^{19/}.

Fue ésto lo que llevó a algunos sectores de los partidos tradicionales a proponer una reforma de los gobiernos locales que, además de modernizar las administraciones municipales, democratizara el poder municipal y sirviera de válvula de escape a la presión ciudadana. Por lo demás, la consigna de democratizar el régimen político venía siendo planteada por gran parte de los dirigentes cívicos, por distintos sectores de izquierda y por los grupos guerrilleros que habían aceptado en 1985 dialogar con el gobierno sobre los problemas de la paz y el

desarrollo del país. Esa convergencia de intereses disímiles hizo posible que en la coyuntura de conflicto en la que se encontraba el país a mediados de la década del 80 se aprobara por el Congreso una importante modificación del régimen local. El estudio de ese cambio es el objeto del siguiente capítulo.

CAPITULO 2

LA REFORMA MUNICIPAL DE 1986

2.1 Los Antecedentes Inmediatos

La preocupación por los municipios no fue una ocurrencia de la clase política y de algunos líderes cívicos a mediados de la década del 80. La reforma constitucional de 1968, en su propósito de modernizar la administración pública, había introducido una serie de elementos que, sin debilitar el poder del ejecutivo central, buscaban que las administraciones regionales y locales tecnificaran la gestión e hicieran un uso más racional de sus recursos. En efecto, la Reforma institucionalizó la planeación como componente inherente a la gestión pública e introdujo una serie de instituciones destinadas a mejorar la administración local y garantizar mejores condiciones de vida para la población del país. Vale la pena destacar cuatro de ellas por el impacto que tuvieron posteriormente ^{20/}. En primer lugar, las áreas metropolitanas. El Art. 63 del Acto Legislativo # 1 de 1968 señalaba:

"Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios de un mismo Departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlos como tales (sic), bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización. Corresponde a las Asambleas, a iniciativa del Gobernador y oída previamente la opinión de los Consejos de los Municipios interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas".

Las Areas Metropolitanas fueron reglamentadas mediante el Decreto 3104 de 1979. En dicho decreto las Areas Metropolitanas son definidas como "entidades autorizadas por la Constitución y organizadas por la ley, para la más adecuada promoción, planificación y coordinación del desarrollo conjunto y la prestación de servicios de dos o más municipios de un mismo Departamento, dotadas de personería jurídica, autoridades y régimen especiales, autonomía administrativa y patrimonio independiente" ^{21/}.

Una segunda figura fue la Asociación de Municipios, creada con el propósito de integrar los esfuerzos de municipios pequeños para la satisfacción de necesidades en materia de servicios. Según la Constitución, "la ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los Municipios puedan asociarse entre sí para la prestación de servicios públicos. Las Asambleas, a iniciativa del Gobernador, podrán hacer obligatoria tal asociación, conforme a la ley citada, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios así lo requieran" (art. 198). Esta figura

fue reglamentada mediante la Ley 1a. de 1975, cuyo Art. 1o. establece que "dos o más municipios, aunque pertenezcan a distintas entidades territoriales, pueden asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, procurando el desarrollo integral de la región comprendida en sus términos territoriales".

En tercer lugar, la reforma creó las Juntas Administradoras Locales como mecanismo para propiciar la participación de los habitantes de las grandes ciudades, en las cuales el Consejo Municipal no podía estar pendiente de los problemas de las distintas zonas y grupos de población. El propósito era ampliar las posibilidades de autogestión social a nivel de los barrios o de agrupaciones de barrios. El artículo 196 de la Constitución da potestad a los Consejos Municipales para "crear Juntas Administradoras Locales para sectores del territorio municipal, asignándoles algunas de sus funciones y señalando su organización, dentro de los límites que determine la ley". Las Juntas fueron reglamentadas en 1986.

Finalmente, el "situado fiscal", procedimiento ideado para resolver el problema de la distribución de las rentas entre la Nación y los Departamentos y Municipios. En el Art. 182 de la Constitución, incisos segundo y tercero, se establece:

"Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, determinará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que deba ser distribuido entre los Departamentos, las

Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y la de sus respectivos municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan.

"El treinta por ciento de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre los Departamentos, Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, y el resto proporcionalmente a su población".

El situado fiscal fue reglamentado por la ley 46 de 1971.

En su mensaje de Año Nuevo de 1976, el Presidente Alfonso López Michelsen propuso la convocatoria de una Asamblea Constituyente que se encargaría de hacer las reformas necesarias que demandaba el ya obsoleto régimen departamental y municipal en Colombia. La propuesta del presidente López contemplaba temas como la descentralización de ingresos de Departamentos y Municipios, la descentralización de servicios, el cambio de régimen del Distrito Especial de Bogotá, el fortalecimiento de las Corporaciones Regionales, la disciplina en el gasto y el control de la ejecución presupuestal municipal, la agilización de procedimientos, la redistribución de las competencias, la categorización de los municipios y distritos municipales y el fortalecimiento de las funciones de control y fiscalización ^{22/}.

Como dicen Gaitán y Moreno, "se trataba, mediante la reforma de adecuar las estructuras municipales con el fin de disminuir los costos e incrementar la eficacia en la prestación de servicios. Para ello se reagruparían las entidades municipales, eliminando varias de las existentes, y

se crearían 'distritos municipales', dotados de una estructura administrativa suficientemente fuerte para responsabilizarse de la prestación de los servicios públicos locales" ^{23/}.

La propuesta de Constituyente fue declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, razón por la cual el proyecto quedó convertido simplemente en un elemento más de debate sobre la administración pública y el municipio en Colombia.

En marzo de 1980, el Gobierno Nacional anunció la contratación de un estudio sobre el gasto público y las transferencias de la Nación a los Departamentos y Municipios. La Comisión encargada del estudio, a la que se conoció con el nombre de "Misión Bird-Wiesner", entregó su estudio en 1981 ^{24/}. En él se planteaba que la ineficiencia administrativa y la falta de control y de efectividad del gasto público eran el producto de la concentración de funciones y competencias en el gobierno central. El informe recomendó un esquema de gasto en el que cada ente territorial debería financiar las responsabilidades que se le asignaran, mediante un sistema tarifario que recuperara los costos de prestación de los servicios y que permitiera una relación más cercana entre la entidad prestadora del servicio y el usuario. Por lo demás, esta medida de tarifas costeables era coherente con los requerimientos de la banca internacional que tenía cada vez más peso en la financiación de las empresas municipales de servicios públicos.

El informe de la Misión Bird-Wiesner inspiró algunas de las medidas dictadas durante el estado de emergencia económica decretado en Diciembre

de 1982 y de las que hicieron parte de la Ley 14 de 1983, sobre la cual se hará referencia más adelante.

2.2 La Reforma Municipal de 1986

El Gobierno del Presidente Betancur (1982-1986) encontró abonado el terreno para llevar a cabo las reformas descentralistas. La propuesta de López Michelsen y el informe de la Misión Bird-Wiesner aportaban elementos de juicio claves para darle forma a la nueva propuesta. El clima de tensión social y la convergencia de intereses sociales (dirigentes empresariales, líderes cívicos y populares) y políticos (nacionales y regionales) en torno a la idea de una reforma democrática del Estado constituían la motivación política para adelantarla.

El Gobierno preparó dos proyectos de ley, uno sobre régimen departamental y otro sobre régimen municipal. El primero buscaba fortalecer la autonomía de los departamentos, modernizar sus instituciones jurídico-administrativas, moralizar la administración y regular importantes materias de carácter fiscal de las Intendencias y Comisarías. El segundo modificaba el régimen de los municipios e introducía mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión de los asuntos locales. Según palabras del Presidente Betancur, "reclama el país una cruzada institucional que mire hacia el municipio para detener su decadencia (...) Nuestro municipio tiene una estructura jurídica anacrónica, en la cual las fórmulas constitucionales nuevas no se ejecutan, y las que se ejecutan se superponen sobre normas obsoletas" ^{25/}.

La participación se convertía en pieza clave del proyecto sobre municipios. Este proponía estimularla mediante mecanismos concretos: las Juntas de Acción Comunal, las Juntas Administradoras Locales, la participación de usuarios en las Juntas directivas de establecimientos de servicios públicos y en las Juntas de Vigilancia. Según el proyecto propuesto por el ponente en la Cámara, Fabio Valencia Cossio, "dichas juntas u organizaciones podrán ser delegatorias de los municipios y de las entidades descentralizadas para el cumplimiento o la ejecución de determinadas funciones u obras, para lo cual se celebrarán los convenios, acuerdos o contratos a que hubiere lugar" ^{26/}.

El proyecto sobre régimen departamental se convirtió en la Ley 03 de 1986, reglamentada mediante el Decreto 1222 de 1986. Esta ley redefine las funciones de los Departamentos y establece normas sobre convenios interdepartamentales, entidades descentralizadas, personal administrativo, control fiscal, funcionamiento de las Asambleas Departamentales, Ordenanzas aprobadas por las Asambleas y algunos asuntos fiscales de los Departamentos, las Intendencias y Comisarias.

El proyecto sobre régimen municipal se convirtió en la Ley 11 de 1986, reglamentada por el Decreto 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal, aún vigente). La Ley 11 contiene disposiciones sobre creación y funciones de los municipios, inspecciones de policía, asociaciones de municipios, Juntas Administradoras Locales, participación comunitaria, entidades descentralizadas, Personeros, Consejos Municipales, Acuerdos Municipales, control fiscal,

contratos y personal administrativo del municipio.

El Congreso de la República aprobó igualmente la ley 12 de 1986, por la cual se dictan normas sobre la cesión del impuesto a las ventas o impuesto al valor agregado (IVA). El artículo 13 de esta ley reviste al Gobierno Nacional de facultades extraordinarias por el término de un año para reformar, fusionar o liquidar entidades descentralizadas y suprimir sus funciones, o asignarlas a las entidades que se beneficien con la cesión del IVA; igualmente, asignar funciones de los Ministerios y Departamentos Administrativos a las entidades beneficiarias de la cesión del IVA y modificar la estructura de los primeros en lo que sea necesario para cumplir la función por la entidad territorial a la cual se trasladan. Estas facultades dieron lugar al llamado Estatuto de Descentralización.

Paralelamente, el Congreso aprobó el Acto Legislativo No. 1 de 1986, reformativo de la Constitución, que ordenó la elección popular de Alcaldes. Con esta medida, se completaba el paquete de reformas descentralistas. Este comprende tres componentes fundamentales: la asignación de competencias a los municipios, el fortalecimiento de los fiscos locales y la participación política y ciudadana. A continuación se examina cada uno de esos aspectos de la reforma municipal.

2.2.1 La Descentralización de competencias

El Gobierno Nacional, en uso de las facultades extraordinarias que le otorgó el Congreso de la República, expidió los Decretos 77, 78, 79, 80 y 81

de 1987, que en conjunto conforman lo que se conoce como el Estatuto de Descentralización ^{27/}. Por medio de ellos se asignó a los municipios una serie de competencias y fueron reestructurados algunos entes nacionales. Las competencias entregadas a los municipios fueron las siguientes:

* La prestación de los servicios de agua potable, saneamiento básico, matadero público, aseo público y plazas de mercado.

* La construcción y el mantenimiento de las instituciones del primer nivel de atención médica ^{28/}, las inversiones en dotación básica de las esas instituciones y la construcción, dotación básica y mantenimiento integral de los centros de bienestar del anciano. Esta función debió ser asumida a más tardar el 1o. de Enero de 1990.

* La construcción, dotación y mantenimiento de los planteles escolares e instalaciones deportivas, de educación física y de recreación.

* La prestación de los servicios de asistencia técnica agropecuaria directa a pequeños productores, en aplicación de los resultados de las investigaciones realizadas por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y otros organismos de investigación científica debidamente reconocidos por las autoridades.

* La prestación de la asistencia técnica integral a los pequeños propietarios y a usuarios del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA).

* La adjudicación ordinaria de baldíos bajo

delegación del INCORA.

* La ejecución de programas de desarrollo rural integrado dirigidos a las áreas de economía campesina y a zonas de minifundio y colonización. Igualmente, la ejecución de programas de seguridad alimentaria y de proveeduría de alimentos básicos.

* La cofinanciación, con el Fondo de Desarrollo Rural Integrado, de programas y proyectos de inversión en el área rural.

* La adecuación de terrenos con infraestructura vial y de servicios públicos y comunales.

* La cofinanciación con el Instituto de Crédito Territorial ^{29/} de programas de vivienda y de urbanización.

* El manejo y la administración de los parques urbanos que hayan sido declarados o se declaren monumentos nacionales.

* La construcción, conservación y operación de los puertos y muelles fluviales, con excepción de los puertos y muelles de los Territorios Nacionales, de los Departamentos del Chocó y Caquetá, de la Costa del Pacífico y los de Barranquilla, Cartagena, Calamar, Magangué, El Banco, Gamarra, Puerto Capulco, Barrancabermeja, Puerto Triunfo, Puerto Berrió, Puerto Wilches, La Dorada, Puerto Salgar, Puerto Boyacá, Cauca y El Bagre, los cuales seguirán a cargo de la Nación.

* La construcción y conservación de vías dentro del perímetro urbano de los municipios.

* La entrega de permisos para desarrollar planes de autoconstrucción.

* La regulación del transporte urbano. Los municipios podrán otorgar, modificar, revocar, cancelar y declarar la caducidad de licencias sobre asignación de rutas de transporte; otorgar, negar, modificar, revocar y cancelar las licencias de funcionamiento a las empresas de transporte y fijar las tarifas del transporte terrestre urbano y suburbano, de pasajeros y mixto. Finalmente, podrán adecuar la estructura de las vías nacionales dentro del respectivo perímetro urbano de conformidad con las necesidades de la vida municipal.

* La ejecución, en colaboración con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), del programa de protección de la niñez, en barrios y asentamientos urbanos subnormales.

* La realización de programas de construcción y sostenimiento de centros de bienestar del anciano y de los menesterosos.

* La ejecución de programas de nutrición y complementación alimentaria para los ancianos y menesterosos.

Dos leyes posteriores completaron el proceso de descentralización de competencias: la ley 29 de 1989, que descentralizó la educación, y la Ley 10 de 1990, sobre descentralización de la salud. La primera entregó al municipio la responsabilidad de ocuparse del nombramiento de personal docente y administrativo en los diferentes establecimientos públicos educativos del país. Los Alcaldes quedaron con la facultad de nombrar, trasladar, remover, controlar y, en general, administrar el

personal docente de los establecimientos educativos. Los nombramientos deben ajustarse a los cargos vacantes de las plantas de personal que apruebe el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestales. El pago de salarios y prestaciones sociales se sigue haciendo a través de los Fondos Educativos Regionales (administrados por los Departamentos) y con dineros aportados por el Ministerio de Hacienda. La ley señala además que los Personeros Municipales, como agentes del Ministerio Público, deben velar por el cumplimiento del régimen disciplinario del personal docente y administrativo.

Por su parte, la Ley 10 de 1990 reorganizó el sistema nacional de salud con base en los principios de universalidad (todos los habitantes en el territorio nacional tienen derecho a recibir la prestación de servicios de salud), participación ciudadana (es deber del ciudadano propender por la salud individual y colectiva y contribuir a la planeación y gestión del servicio de salud), participación comunitaria (la comunidad tiene derecho a participar en los procesos de diagnóstico, formulación y elaboración de planes programas y proyectos, toma de decisiones, administración y gestión relacionados con los servicios de salud), subsidiariedad (las entidades públicas responsables de la prestación del servicio en un determinado nivel lo pueden hacer en un nivel inferior, cuando las entidades responsables en este último no estén en capacidad de hacerlo), complementariedad (las entidades de un nivel pueden prestar servicios correspondientes a un nivel superior cuando su capacidad científica, tecnológica, financiera y administrativa se lo permita) e integración funcional (las entidades públicas y privadas que presten servicios de salud concurrirán armónicamente a la

prestación del servicio mediante la integración de sus funciones, acciones y recursos).

La ley asignó competencias a los distintos niveles de administración territorial. Al municipio le fue entregada la dirección y administración de servicios de salud del primer nivel de atención, que comprende los hospitales locales, centros y puestos de salud. La dirección del Sistema Nacional de Salud quedó a cargo del Ministerio de Salud, al cual le corresponde formular las políticas y dictar las normas de obligatorio cumplimiento por las entidades que integran el sistema.

En cuanto a la financiación del servicio, la ley creó los Fondos de Salud seccionales (Departamentos, Intendencias y Comisariás) y locales (municipios y distritos), a los cuales deben girarse todas las transferencias nacionales y los recursos para la financiación del servicio. La ley reestructuró las Juntas Directivas de los hospitales que prestan el servicio de salud, dando participación en ellas a los representantes de los usuarios del servicio. Los Comités de participación comunitaria en salud, creados por el Decreto 1216 de 1989 entran a cumplir con las funciones de juntas directivas en los puestos, centros de salud y hospitales locales.

2.2.2 El Fortalecimiento Fiscal

Un componente central de la Reforma Municipal fue el fortalecimiento de los fiscos municipales. Las transferencias ya habían sido reglamentadas desde finales de la década del sesenta. La ley 33 de 1968 cedió una proporción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los municipios, que en 1986 representaba el 26.5% del total del impuesto ^{30/}.

Posteriormente, la ley 46 de 1971 reglamentó el situado fiscal, es decir aquella parte de los ingresos corrientes de la Nación transferida a los Departamentos para el pago de la educación y la salud ^{31/}.

Como consecuencia de las recomendaciones formuladas por la Misión Bird-Wiesner, el Gobierno presentó al Congreso un proyecto de ley encaminado a fortalecer las finanzas municipales. El proyecto se convirtió posteriormente en la Ley 14 de 1983. Por medio de esa ley, la Nación cedió a los Departamentos los impuestos de timbre nacional para vehículos y consumo de licores. En ambos casos, la ley dispuso una actualización de las tarifas y definió las tarifas únicas aplicables al consumo de cigarrillos y de gasolina. En el nivel municipal, la ley definió una tarifa única para el impuesto de circulación y tránsito y modificó la base tributaria y las tasas correspondientes al impuesto de industria y comercio ^{32/}. Además, amplió la base tributaria de este último incluyendo a los establecimientos del sector financiero y eliminando todo tipo de exenciones.

Pero, el aspecto más importante de la ley es la actualización del impuesto predial. La Misión Bird-Wiesner observó que los recaudos reales por concepto de este impuesto venían decreciendo en términos reales debido a la desactualización del valor catastral de los predios. La ley estableció un rango de tarifas para el cobro del impuesto (entre el 4 y el 12 por mil) y su aplicación diferencial según el avalúo catastral de los predios y su destinación económica. Dispuso además una actualización de los valores catastrales de los predios urbanos a 1983 y la revaluación anual de los predios en un porcentaje equivalente a una

proporción del índice de precios al consumidor. La Ley 14 de 1983 constituyó un hito importante en el fortalecimiento de los fiscos municipales, particularmente en lo relativo al incremento de los ingresos propios ^{33/}. De hecho, disminuyó la dependencia de los municipios con respecto a las transferencias nacionales y, en esa medida, incrementó los niveles de autonomía municipal. Sin embargo, tendió a incrementar las desigualdades, en términos tributarios, entre las grandes ciudades, dinámicas desde el punto de vista de la expansión física y de la actividad económica, y los pequeños municipios. En otras palabras, reforzó los desequilibrios interregionales.

La ley 12 de 1986 intentó resolver ese problema ^{34/}. Su propósito central fue disminuir la distancia entre grandes y pequeños municipios en términos de capacidad de gasto y de inversión, equilibrar, mediante un incremento de las transferencias, los presupuestos municipales y garantizar los recursos necesarios para el cumplimiento de las responsabilidades trasladadas a los municipios a través del estatuto de descentralización. Para ello, dispuso un incremento progresivo del porcentaje del IVA transferido a los municipios, hasta un 50% en 1992. El cuadro 2.1 muestra la distribución de dicho porcentaje.

CUADRO 2.1

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL IVA SEGUN LEY 12 DE 1986

| RUBRO | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| % para distribuir entre municipios | 25.8 | 25.9 | 26.4 | 27.0 | 27.5 | 28.0 | 28.5 |
| % adicional para municipios <100.000 h | 0.4 | 1.8 | 3.8 | 6.0 | 9.0 | 12.5 | 16.8 |
| % para Intendencias y Comisarías | 0.7 | 0.6 | 0.6 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.5 |
| % para otras entidades | 3.7 | 3.7 | 3.7 | 4.0 | 4.0 | 4.0 | 4.2 |
| TOTAL | 30.6 | 32.0 | 34.5 | 37.5 | 41.0 | 5.0 | 50.0 |

El porcentaje adicional para los municipios de menos de 100.000 habitantes se define en proporción a la población y al esfuerzo fiscal. Este último se refiere a la capacidad del municipio de incrementar su recaudo de impuesto predial en comparación con la tasa promedio de recaudo del conjunto de los municipios del Departamento.

Antes de la expedición de la Ley 12 de 1986, la transferencia del IVA era de libre asignación para gastos de funcionamiento o de inversión. La Ley 12 fija un techo a esa discrecionalidad y estipula que una parte de la transferencia tiene destinación específica para inversión. Si más de la mitad de la población del municipio es rural, el 50% como mínimo de la transferencia destinada a inversión debe orientarse a proyectos para el área rural. Si en los municipios de menos de 100.000 habitantes la mayor parte de la población vive en la cabecera, por lo menos un 20% de la transferencia para inversión debe destinarse a las áreas rurales. Además la proporción de la transferencia destinada a inversión se incrementará hasta llegar a ser en 1992 el 44.8% del monto total.

2.2.3 Los Mecanismos de Participación Política

La Reforma de 1986 contempló dos nuevos mecanismos de participación política: la elección popular de alcaldes y la consulta municipal. Ambos elementos fueron incorporados mediante el Acto Legislativo # 1 de 1986, el cual modificó los Artículos 171, 200 y 201 de la Constitución Política.

2.2.3.1 La Elección Popular de Alcaldes

No era una institución nueva en el país, pero sí relegada a un segundo plano durante un siglo como mecanismo efectivo de participación. Sus antecedentes se remontan al siglo XIX cuando la Constitución de Tunja de 1811 estableció la elección de los alcaldes por los vecinos de cada parroquia, y la de Antioquia (1815) definió que "cada año, el primero de enero, elegirán los cabildos con arreglo a las leyes y a la pluralidad de sufragios, los alcaldes ordinarios y comisarios de barrio de las cabeceras, los jueces ordinarios pobladores que hayan sido creados en el departamento y los alcaldes pedáneos" ^{35/}.

La Constitución de 1853 consagró un largo capítulo al régimen municipal y entregó a las provincias la facultad de disponer lo necesario para su organización y régimen. La primera autoridad municipal sería elegida por dos años y con derecho a la reelección. Por su parte, la Constitución federalista de 1863 entregó a los Estados federados la competencia para legislar sobre el régimen municipal, por lo cual no aparece en ella mención directa a ese respecto.

La Constitución de 1886 definió al poder ejecutivo como un poder monolítico y jerárquico a cuya cabeza se encontraba el Presidente de la República. Los gobernadores eran ante todo agentes del ejecutivo central y por lo tanto deberían ser nombrados por este último. Los Alcaldes municipales, a su turno, fueron definidos como agentes del Gobernador, nombrados por éste, y como mandatarios del Pueblo. Esta última denominación fue cambiada en la Reforma de 1910 por la de Jefes de la Administración Municipal. "A

partir de ese momento -señala Jaime Castro- fue indiscutible la subordinación jerárquica, administrativa, jurídica y política del Alcalde respecto del gobernador"^{36/}.

Esta norma rigió hasta 1986. Sin embargo, durante el presente siglo la tesis de la elección de alcaldes fue propuesta y debatida en varias oportunidades. El General liberal Rafael Uribe Uribe la promovió en varios de sus escritos y conferencias. A su juicio, era necesario fortalecer las instituciones municipales y combatir la "reacción cesarista" y el "despotismo" consignados en la Constitución de 1886. Para ello era preciso que las colectividades locales intervinieran en el manejo de los asuntos públicos y que, por tanto, los mandatarios locales emanaran del sufragio popular. Así, el partido liberal incluyó en su plataforma de 1912 la propuesta de expedir una ley que consagrara la elección del Alcalde y demás funcionarios locales por el Consejo de cada Distrito.

La Convención liberal de 1922 volvió a insistir en el asunto y en la plataforma ideológica de 1947 se planteó que "el liberalismo es partidario de que los Alcaldes de las capitales y de las ciudades que tengan determinada población y determinado presupuesto sean elegidos popularmente"^{37/}. El tema fue revivido, de nuevo por los liberales, a fines de la década del cincuenta. En 1959 los Congresistas Edmundo López y Hernando Durán presentaron un proyecto sobre la materia; en 1968 fue presentado otro por Juan José Turbay; en 1970, de nuevo por Edmundo López. En 1979, la Comisión Política Central del Liberalismo sugirió la adopción de un estatuto de oposición que incluyera la participación directa de la ciudadanía en la escogencia de los gobiernos locales.

Sin embargo, ninguna de estas propuestas tuvo éxito. Las iniciativas liberales no contaron con el respaldo ni siquiera de los propios representantes de ese partido en el Congreso, ni de los respectivos gobiernos de turno. En 1980, los Senadores conservadores Alvaro Gómez Hurtado, Emiliano Isaza Henao y Darío Marín Vanegas presentaron un proyecto de Acto Legislativo, reformativo de la Constitución, que disponía la elección popular de los Alcaldes en todos los municipios del país. El proyecto fue aprobado por el Senado durante la legislatura de 1980 y por la Cámara en 1982. Al iniciar la "segunda vuelta" requerida para su aprobación, el Senado no consideró la propuesta y la archivó. El tema fue agitado de nuevo en la campaña presidencial de 1982 por los principales candidatos. En 1984, el Gobierno del Presidente Betancur presentó un proyecto de Acto Legislativo que fue aprobado en las legislaturas de 1984 y 1985 y se convirtió en el Acto Legislativo # 1 de 1986.

La Reforma consagra la elección de los alcaldes ^{38/} en todos los municipios del país a partir de 1988. La elección fue definida para periodos de dos años sin posibilidad de reelección para el periodo siguiente. El Presidente de la República, los Gobernadores, los Intendentes y Comisarios ^{39/} quedaron facultados para suspender o destituir a los Alcaldes, en los casos señalados taxativamente por la Ley.

La ley 78 de 1986 reglamenta la elección popular de Alcaldes. En ella se señala que los Alcaldes deben ser elegidos en la misma fecha en la cual se elijan los Consejos Municipales y de Distrito. El periodo se iniciará el 1o. de junio siguiente a la fecha de su elección. Las calidades exigidas por la

ley para ser Alcalde son básicamente dos: ser ciudadano en ejercicio y haber nacido o haber sido vecino del respectivo municipio o de la correspondiente área metropolitana durante el año anterior a la fecha de su inscripción como candidato (Art. 2o.). La ley establece igualmente las inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones para los mandatarios locales. Entre las primeras vale la pena resaltar las siguientes: ser elegido simultáneamente Congresista, Diputado, Concejal, Consejero intendencial o comisarial, o haberse desempeñado dentro de los seis meses anteriores a la elección como empleado oficial o haber celebrado por sí, o por interpuesta persona, contrato de cualquier naturaleza con entidades u organismos del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo que deba ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio (Art. 5o.)^{40/}.

Entre las incompatibilidades están las de celebrar contratos con la Nación, las entidades territoriales o las descentralizadas, intervenir en la celebración de contratos con la administración municipal por fuera de sus funciones y ser apoderados o gestores ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales. Los Alcaldes no pueden celebrar contratos con su cónyuge, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil o con las sociedades de personas de las cuales sean socios o en las cuales haya desempeñado cargos de dirección durante los seis meses inmediatamente anteriores a la celebración de los mismos. En cuanto a las prohibiciones, están las de nombrar parientes en la administración municipal, inmiscuirse en asuntos que no sean de su competencia o condonar deudas a favor del municipio.

La ley reglamentó igualmente lo correspondiente a las faltas absolutas y temporales de los Alcaldes, a las renunciaciones o licencias y a las causales de vacancia y destitución.

2.2.3.2 La Consulta Municipal

El Art. 6o. del Acto Legislativo # 1 de 1986 señala que "previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que la ley señale, y en los casos que ésta determine, podrán realizarse consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal". La Consulta fue reglamentada por la Ley 42 de 1989, la cual estipula que en las consultas podrá participar todo ciudadano inscrito en el censo electoral y que no haya perdido sus derechos políticos. Deben ser convocadas siempre por los Consejos Municipales, pero la iniciativa puede provenir del Alcalde, o de por lo menos una tercera parte de los Concejales, o del 5% o más de los ciudadanos inscritos en el censo electoral vigente, caso en el cual el Consejo no podrá negar la convocatoria, salvo que ésta sea ilegal, o por lo menos de la mitad de las Juntas Directivas de Acción Comunal.

Las consultas pueden hacerse sobre cualquier tema que la Constitución, la Ley, Decreto u Ordenanza departamental atribuya al Consejo Municipal, excepto en materia de impuestos, tasas y contribuciones locales^{41/}, estructura de la Administración Municipal, presupuesto de gastos y rentas del municipio, nombramiento o remoción de funcionarios, fijación de salarios, excención de impuestos, multas o tasas municipales, normas sobre orden público y votos de aplauso o censura respecto de actos oficiales.

La Ley indica los requisitos y trámites que debe seguir la convocatoria a consulta, las fechas de realización (dos veces al año ^{42/}), y la obligatoriedad de cumplimiento de la decisión para todas las autoridades municipales en la órbita de su competencia ^{43/}.

2.2.4 Los Mecanismos de Participación Ciudadana y Comunitaria ^{44/}

La Reforma Municipal contempla tres: las Juntas Administradoras Locales, la representación de los usuarios en las Juntas Directivas de los Establecimientos que prestan servicios públicos y la contratación comunitaria para la construcción de obras.

La ley 11 de 1986 reglamentó las funciones de las Juntas Administradoras Locales Establece que los Consejos Municipales "podrán dividir el territorio de sus respectivos distritos en sectores que se denominarán comunas, cuando se trate de áreas urbanas, y corregimientos, en los casos de las zonas rurales. Ninguna comuna podrá tener menos de diez mil (10.000) habitantes" (art. 16o.). Los Alcaldes deberán presentar a los Consejos los proyectos de Acuerdo sobre señalamiento de límites de comunas y corregimientos. En cada Comuna o corregimiento habrá una Junta Administradora Local cuyas atribuciones son las siguientes:

* Cumplir por delegación del Consejo Municipal, mediante resoluciones, lo conveniente para la administración del área de su jurisdicción.

* Proponer motivadamente la inclusión en

el presupuesto municipal de partidas para sufragar gastos de programas adoptados para el área de su jurisdicción.

* Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones.

* Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en el área de su jurisdicción.

* Sugerir al Consejo y demás autoridades municipales la expedición de determinadas medidas y velar por el cumplimiento de sus decisiones (Art. 17o.).

Las Juntas deben estar conformadas por no menos de tres ni más de siete miembros, elegidos en la forma que determinen los Consejos Municipales. En todo caso, no menos de la tercera parte de los miembros de la Junta deben ser elegidos por votación directa de los ciudadanos de la comuna o corregimiento correspondiente. El período de las Juntas debe coincidir con el de los respectivos Consejos Municipales. En las Juntas pueden participar el Alcalde, el Personero, el Tesorero, el Contralor Municipal y el Inspector de Policía con derecho a voz.

Las Juntas deben distribuir y asignar las partidas que a su favor se incluyan en los presupuestos nacionales, departamentales, municipales y de sus entidades descentralizadas. Pero no pueden crear organización administrativa alguna y la presupuestación, manejo e inversión de sus recursos debe hacerse siempre por entidades o dependencias de carácter municipal ^{7245/}.

El segundo mecanismo es el de la participación de

usuarios en las Juntas Directivas de empresas de servicios públicos. El Art. 27o. de la Ley 11 de 1986 señala que:

"las Juntas o Consejos Directivos de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales encargados de la prestación directa de los servicios municipales estarán integrados así: una tercera parte de sus miembros serán funcionarios de la correspondiente administración municipal; otra tercera parte, representantes de los respectivos consejos; y la tercera parte restante, delegados de entidades cívicas o de usuarios del servicio o servicios cuya prestación corresponde a los citados establecimientos o empresas" (Art. 27o.).

Esta norma fue reglamentada mediante el Decreto 3446 de 1986, reformado posteriormente por el Decreto 700 de 1987. Se definen como servicios municipales los de energía, acueducto, alcantarillado, teléfonos y asco prestados por establecimientos de orden municipal. Como entidades cívicas son consideradas las personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten asociar, bajo el carácter de socios, miembros o afiliados, a usuarios del servicio o servicios públicos prestados por la respectiva entidad de orden municipal. Las Ligas de Usuarios son agrupaciones conformadas por personas naturales o jurídicas beneficiarias de los servicios públicos, que hayan figurado ininterrumpidamente como destinatarias de las últimas seis facturaciones mensuales.

Según el Decreto 3446 de 1986, para que una liga de usuarios o una entidad cívica puedan postular un candidato para integrar la Junta Directiva de la entidad que presta el servicio, deberá estar conformadas por un número de usuarios que en

conjunto representen no menos del 5% del promedio mensual de la facturación total del servicio dentro del año inmediatamente anterior a la fecha de la convocatoria. Posteriormente, el Decreto 700 de 1987 introdujo una modificación en el sentido de que para las postulaciones que se realicen durante 1987 y 1988, el porcentaje no será del 5%, sino del 1%, y para las que se realicen en 1989 y 1990, serán del 2.5%. A partir de 1991 se aplicará el 5%.

Una vez postulados los candidatos que llenen el anterior requisito, el Alcalde designará a los candidatos que sean más representativos de la comunidad servida, teniendo en cuenta los valores y magnitudes de los consumos representados y el derecho de los diferentes estratos sociales a una participación adecuada en la administración de la entidad.

El tercer y último mecanismo es el de la contratación comunitaria. La Ley 11 de 1986 estableció en su Art. 22o. que las Juntas de Acción Comunal, las Sociedades de Mejora y Ornato, las Juntas y Asociaciones de Recreación, Defensa Civil y usuarios que tengan sede en el respectivo distrito, podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento de los municipios mediante su participación en el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios que se hallen a cargo de éstos. Con tal fin, pueden celebrar con los municipios y sus entidades descentralizadas los convenios, acuerdos o contratos a que hubiere lugar para el cumplimiento o la ejecución de determinadas funciones u obras.

2.2.5 Los Límites del Proceso ^{46/}

La Reforma Municipal de 1986 fue considerada como una de las más importantes reformas políticas -si no la más- desde la promulgación de la Constitución de 1886. Significó un cambio de primer orden en la organización del Estado por dos razones: en primer lugar, porque devolvió a los municipios una serie de atribuciones y competencias perdidas a lo largo de este siglo, recuperando para ellos la posibilidad de convertirse en importantes agentes del desarrollo local. En segundo lugar, porque rompió con la línea monolítica y jerárquica de autoridad del poder ejecutivo al establecer la elección popular de Alcaldes. En ambos casos, se asestó un duro golpe al centralismo de la Constitución de 1886 y se abrió la puerta a una discusión sobre la reorganización del Estado. Por ello la reforma encontró un ambiente de resistencia entre los sectores políticos más tradicionales del país. Si se mira, por ejemplo, los resultados de la votación en el Senado de la República sobre el Acto Legislativo # 1 de 1986, es claro que los diez votos en contra del proyecto provinieron de los representantes más tradicionales de los partidos liberal y conservador, reconocidos jefes regionales de clientela e influyentes dirigentes en sus respectivos departamentos.

Por éso el desarrollo de la reforma, en el sentido modernizante y democratizador en que muchos la entendieron ^{47/}, no ha sido fácil ^{48/}. Al contrario, se desarrolló en medio de por lo menos dos tensiones: de un lado, entre quienes no querían aceptar una transformación sustancial de la estructura del Estado y del régimen político y quienes sí la avalaban y, de otro, entre quienes, aceptando la necesidad de la reforma, veían en ella

un instrumento más para fortalecer las viejas prácticas de dominación clientelista o, a lo sumo, para modernizar las administraciones municipales en el sentido de uso racional de los recursos y quienes entendieron que la reforma era un primer paso hacia la democratización de las relaciones entre el Estado y el ciudadano en el ámbito local.

Estas tensiones explican en parte, por qué la primera campaña para la elección popular de Alcaldes se vió teñida de sangre por la muerte de una gran cantidad de líderes cívicos, de dirigentes de izquierda y de algunos cuadros regionales y locales de los partidos tradicionales. Y explican igualmente las dificultades que han tenido el proceso descentralizador y la implantación y operación de los nuevos canales institucionales de participación.

La Reforma, en efecto, tuvo que superar varios obstáculos. En primer lugar, la inexistencia en los municipios, especialmente en los más pequeños, de una capacidad técnica adecuada para asumir las competencias que les entregó la Nación a través del Estatuto de Descentralización. En segundo lugar, la falta de correspondencia entre las responsabilidades entregadas a los municipios y la magnitud de los problemas y las necesidades asociadas a dichas responsabilidades, de un lado, y los recursos económicos con los que cuentan los municipios, de otro. Esto, por supuesto, produjo malestar social en tanto la ciudadanía sabe ya que la administración municipal cuenta con los instrumentos legales para atender sus demandas, y disminuyó la legitimidad de los gobiernos locales al no poder dar respuesta adecuada a dichas demandas. Es cierto, como se verá más adelante, que los municipios vieron incrementados sus

ingresos y su capacidad de inversión, pero dicho incremento, al parecer, no ha sido suficiente para enfrentar los problemas acumulados en las localidades desde hace mucho tiempo.

Un tercer obstáculo podría ser denominado el "ethos centralista" que siguió dominando las conductas de los gobernantes a nivel del Estado central después de la expedición de la reforma. En efecto, aunque las normas fueron claras en el sentido de fortalecer el papel del municipio, lo cierto es que las decisiones nacionales siguieron teniendo una gran ingerencia en los asuntos locales dictando políticas, supervigilando la acción de los entes locales y ejecutando inversiones en los municipios sin consultar las prioridades de éstos últimos en su programa de inversiones o en su plan de desarrollo.

Pero las debilidades más grandes del proceso han estado del lado de los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria instituidos por la reforma. En primer lugar, la reglamentación en algunos casos es potestativa, no obligatoria. Los Consejos Municipales podrán reglamentar las Juntas Administradoras Locales, pero podrán no hacerlo si esa es su voluntad. En los municipios podrán realizarse consultas municipales, pero éstas no son obligatorias para ciertas circunstancias. El municipio podrá contratar la realización de algunas obras con organizaciones vecinales, pero no está obligado a hacerlo. En otras palabras, algunos de los mecanismos de participación dependen de la discrecionalidad de las autoridades locales. Lo que se vió en el curso de estos años es que muchos concejales y alcaldes no estaban interesados en el funcionamiento de estos mecanismos pues veían en ellos la posibilidad de

surgimiento de un contrapoder local que, por lo menos, competiría con el monopolio que muchos de ellos habían tenido sobre los hilos de las decisiones locales. De hecho, no son más de 40 los municipios, de un total de 1020 en el país, en los cuales el Consejo Municipal ha creado y reglamentado las funciones de las Juntas Administradoras Locales. Son pocos los Alcaldes que han entendido que mecanismos como los de contratación comunitaria son muy eficientes para la construcción de ciertas obras y permiten involucrar a la población en la solución de sus propios problemas. En fin, si se han realizado cuatro no se han realizado cinco consultas municipales porque no existe una cultura de la participación ni en los gobernantes ni en los ciudadanos, que vuelva importantes ese tipo de eventos para tomar decisiones en los municipios.

El único mecanismo de carácter obligatorio es la participación de usuarios en las Juntas Directivas de las Empresas prestadoras de servicios públicos. Pero dicho mecanismo sufrió lo que se ha denominado la "ley del embudo"^{49/}: ancho era el espíritu inicial de la norma, pero muy estrecha su reglamentación posterior. En efecto, como ya se vió, los requisitos para la postulación de candidatos a las Juntas Directivas son exigentes, particularmente el porcentaje de facturación exigido, y la selección de los representantes de los usuarios por el Alcalde le resta al mecanismo mucho de su carácter democrático^{50/}.

Otro obstáculo, desde el punto de vista de la norma, es el alcance limitado de las atribuciones de las Juntas Administradoras Locales. Estas pueden actuar en el terreno de la consulta, la iniciativa y la fiscalización, pero no tienen en la

norma ninguna función decisoria que les permita intervenir con mayor peso en la administración de las Comunas y Corregimientos. En los Encuentros Nacionales de Comuneros, realizados hasta ahora, fue unánime la opinión en el sentido de que con esas funciones las Juntas poco pueden hacer para contribuir a la solución de los problemas de las ciudades y municipios.

Pero hay obstáculos de orden socio-político que dificultaron el funcionamiento de los mecanismos de participación. En efecto, la estrategia de algunos sectores de los partidos tradicionales (liberal y conservador) frente a las Juntas Administradoras Locales fue colocarlas bajo su control para convertirlas en otro instrumento para el funcionamiento de su maquinaria clientelista o para evitar que se conviertan en polo alternativo de poder local.

Además, existió desde un comienzo un divorcio entre las Juntas y la ciudadanía en general. En un estudio de opinión ciudadana que lleva a cabo la Universidad del Valle en Cali, se ha comprobado que muy pocos ciudadanos (apenas un 15%) son consultados por los miembros de las Juntas Administradoras para la confección de sus programas de trabajo en las Comunas y para la definición de propuestas a la Administración Municipal ^{51/}. Así, se abrió una brecha entre unos y otros que deslegitimó el mecanismo y desestimuló la participación ciudadana ^{52/}.

Los ciudadanos tuvieron también su cuota de responsabilidad en el mal funcionamiento de las Juntas. Su desconocimiento del papel de las Juntas es grande ^{53/} y, además, algunos sectores carecen de una visión de los problemas que supere el

estrecho límite de su vecindario o de su barrio. No ha existido, por lo menos en las áreas urbanas, un sentido de "Comuna", especialmente entre los sectores de bajos ingresos, mucho menos de acción solidaria para resolver los problemas locales. El individualismo se instaló como pauta global de la conducta de la gente, por lo que cada cual busca los medios para resolver sus problemas sin apoyarse en la ayuda mutua o en un sentido colectivo.

El único mecanismo participativo que tuvo un desarrollo más o menos sólido es la elección popular de alcaldes. A pesar de que se vió rodeado de hechos de violencia en varias regiones del país, particularmente en las elecciones de 1988 y 1990, tuvo un doble impacto: de un lado, propició el surgimiento de nuevas fuerzas políticas locales que hasta ahora no habían logrado emerger a la superficie de los acontecimientos políticos debido a que los municipios habían dejado de ser escenarios importantes para la confrontación política. La elección de alcaldes convirtió al municipio en un frente importante de acción política, por lo cual los partidos y movimientos le prestaron mayor atención. De otro lado, la elección de alcaldes obligó a las organizaciones políticas a elaborar un discurso y una propuesta sobre la ciudad y el municipio, a preocuparse por los problemas locales y por el mejoramiento de la gestión pública.

Las dificultades en medio de las cuales se desarrolló el proceso de municipalización en Colombia demostraron rápidamente la necesidad de profundizarlo. Esto significaba mejorar el marco jurídico e institucional de la descentralización y, sobre todo, entregar a los municipios más y mejores instrumentos para

asegurar su autonomía. Fue ese uno de los propósitos que tuvieron en cuenta los Constituyentes para redactar la nueva Constitución de 1991. En el siguiente capítulo se examinan esos cambios y los desarrollos legales que han tenido lugar hasta el momento.

CAPITULO 3

EL MUNICIPIO Y LA ESTRUCTURA DEL ESTADO EN COLOMBIA

3.1 Principios que Inspiran - La Constitución de 1991

La Constitución promulgada en Julio de 1991 modificó sustancialmente la estructura del Estado colombiano. En efecto, la nueva Constitución se apoya en una serie de principios que rompieron con el de "centralización política y descentralización administrativa" que inspiró la Carta Política de 1886. Tales principios son los siguientes ^{54/}:

A) Descentralización con autonomía de las entidades territoriales: Se reconoce la diversidad regional del país y se consagra la facultad de las entidades territoriales para diseñar su propia ruta de desarrollo.

B) Participación: Es considerada como principio constitutivo de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. La participación es entendida como fin esencial del Estado, el cual

debe promoverla y facilitarla para que los ciudadanos intervengan en las decisiones que los afectan y en la vida económica, administrativa, política y cultural del país ^{55/}.

C) Responsabilidad del Estado y de los Funcionarios Públicos: La función administrativa del Estado debe regirse por los criterios de igualdad, moralidad, imparcialidad, publicidad, eficiencia, economía y celeridad (art. 209). Se trata de transformar la "mentalidad burocrática" de los funcionarios y propugnar por un desempeño acorde con el carácter público de su función.

D) Función Social del Estado: La gestión pública debe estar orientada esencialmente a satisfacer las necesidades básicas de la población, especialmente cuando se trata de la distribución territorial del gasto público (art. 350) o de las transferencias a las entidades territoriales. El Estado debe buscar la justicia social a través de sus acciones.

E) El equilibrio de los poderes públicos: El poder debe ser distribuido de modo que no quede concentrado en el ejecutivo. Esto debe manifestarse en todos los niveles de la organización territorial. Así, las corporaciones públicas territoriales deben ser el escenario de la concertación para el desarrollo regional y local. Igualmente, debe garantizarse un equilibrio en las relaciones entre el poder central y los entes territoriales, de manera que se garantice la autonomía local y la unidad nacional.

F) Papel de las Organizaciones Sociales: Las organizaciones sociales constituyen pilar fundamental del nuevo sistema democrático, pues

son las representantes de los diversos sectores de la población e interlocutoras del Estado en la definición de planes y programas de desarrollo. Además, la Constitución les da la posibilidad de participar en eventos electorales y obliga al Estado a fomentar su desarrollo.

G) Democracia v Derechos Humanos: El sistema democrático fundamenta su razón de ser en la protección de la dignidad del ser humano, de sus derechos, y en la aplicación de mecanismos que hacen posible el ejercicio de tales derechos.

El Artículo 1o. de la Constitución resume estos principios así:

"Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

3.2 La Organización Territorial del Estado Colombiano ^{56/}

Hasta 1991, Colombia tenía dos niveles de gobierno distintos al nivel nacional: el seccional, conformado por Departamentos, Intendencias y Comisarias, y el local, conformado por municipios y distritos. La Constitución de 1991 definió en su Título XI cuatro niveles de gobierno actuales -departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas- y dos posibles -regiones y provincias (art. 286). Estos seis niveles gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, lo cual les da

derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales (Art. 287).

Esta organización debe regirse por una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que definirá la distribución de competencias entre los distintos niveles territoriales conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Art. 288) ^{57/}. La Constitución dispone además el examen periódico de los límites de las entidades territoriales y la publicación del mapa oficial de la República. Para iniciar esa labor, el Artículo Transitorio 38 ordena al Gobierno integrar la Comisión de Ordenamiento Territorial, "encargada de realizar los estudios y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que considere del caso para acomodar la división territorial del país a las disposiciones de la Constitución". La Comisión tendrá un período inicial de funcionamiento de tres años, pero la ley podrá darle carácter permanente ^{58/}. La Comisión está autorizada para fijar límites de circunscripciones para la elección de los diputados de los Departamentos (art. 299), establecer condiciones para solicitar la conversión de las regiones en entidades territoriales (art.307), conformar entidades territoriales indígenas (art. 329) y recomendar una ley que reconozca a las comunidades negras ribereñas de la Cuenca del Pacífico el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras (Art. transitorio 55).

3.3 Funciones y Competencias de los Distintos Niveles^{59/}

El Congreso de la República aprobó en Agosto de 1993 la Ley 60 "por la cual se dictan normas orgánicas ^{60/} sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política". A continuación se describen las funciones de cada uno de los niveles de la Administración pública (nacional y territorial) ^{61/}.

3.3.1 La Nación

Según el Art. 5o. de la Ley 60 de 1993, corresponde a la Nación en materias de carácter social formular las políticas y objetivos de desarrollo, establecer normas técnicas, curriculares y pedagógicas que servirán de orientación a las entidades territoriales, administrar fondos especiales de cofinanciación, organizar y desarrollar programas de crédito, prestar los servicios médicos especializados en el caso del Instituto Nacional de Cancerología y los Sanatorios de Agua de Dios y Contratación, dictar las normas científico-administrativas para la organización y prestación de los servicios, impulsar, coordinar y financiar campañas y programas nacionales en materia educativa y de salud, asesorar y prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales y a sus instituciones de prestación de servicios, distribuir el situado fiscal, vigilar el cumplimiento de las políticas, ejercer las labores de vigilancia de la educación y salud y diseñar criterios para su desarrollo en los departamentos, distritos y municipios; ejercer la supervisión y

evaluación de los planes y programas y, en especial, de la utilización o destinación de las cesiones y participaciones y de los grados de cobertura y calidad de los servicios e informar a la comunidad sobre estos resultados; y promover ante las autoridades competentes las investigaciones que se deriven de las actuaciones de los funcionarios.

Como puede verse, se trata de competencias relacionadas con la formulación de políticas, programación y coordinación de actividades, prestación de servicios, manejo de fondos, asesoría y vigilancia de la gestión pública en las entidades territoriales.

3.3.2 Los Departamentos

Los departamentos salieron fortalecidos en la nueva Constitución. Ello se refleja en varios aspectos: en primer lugar, se estableció la elección popular de los gobernadores (art. 260), lo que modifica sustancialmente sus relaciones con los Alcaldes y el Presidente de la República. En segundo lugar, se le confirieron al Gobernador nuevos poderes de coordinación territorial-sectorial de los programas nacionales en el área de su jurisdicción. El Art. 305 de la Constitución establece que el Gobernador escogerá de las ternas enviadas por el jefe nacional respectivo los jefes seccionales de los establecimientos públicos nacionales. En tercer lugar, al Departamento se le atribuye la triple función de gerente del desarrollo regional, instancia de intermediación entre el nivel nacional y el nivel local e instancia de apoyo y complementariedad de los municipios. Finalmente, fueron erigidas en departamentos las antiguas

intendencias y comisarías (art. 309).

Son competencias de los Departamentos administrar los recursos cedidos por la Nación; planificar los aspectos relacionados con sus competencias para los sectores de educación y salud y ejercer funciones de coordinación, subsidiariedad y concurrencia relacionadas con las competencias municipales; registrar las instituciones que prestan servicios de salud y definir su naturaleza jurídica; actuar como instancia de intermediación entre la Nación y los Municipios para los fines del ejercicio de las funciones que son competencia de la Nación; asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios y a las instituciones de prestación de servicios; realizar la evaluación, seguimiento y control de la acción municipal y promover ante las autoridades competentes las investigaciones disciplinarias a que haya lugar.

En materia de educación, los Departamentos deben dirigir y administrar directa y conjuntamente con sus municipios la prestación de los servicios educativos estatales en los niveles de preescolar, básica primaria y secundaria y media, participar en su financiación y cofinanciación y en las inversiones de infraestructura y dotación; administrar, programar y distribuir los recursos del situado fiscal, promover y evaluar la oferta de capacitación y actualización de los docentes y facilitar el acceso a la capacitación de los docentes públicos vinculados a los establecimientos educativos del área de su jurisdicción; regular en concurrencia con los municipios la prestación de los servicios educativos estatales ejercer la inspección, vigilancia, supervisión y evaluación sobre ellos, incorporar a las estructuras y a las

plantas departamentales las oficinas de escalafón, los fondos educativos regionales, centros experimentales piloto y centros auxiliares de servicios docentes y asumir las competencias relacionadas con currículo y materiales educativos.

En el sector salud los Departamentos deben dirigir el Sistema Seccional de Salud, realizar las acciones de fomento de salud, prevención de la enfermedad, financiar y garantizar la prestación de los servicios de tratamiento y rehabilitación correspondiente al segundo y tercer nivel de atención de la salud de la comunidad, ejecutar las campañas de carácter nacional en los términos y condiciones de la delegación efectuada por la Nación, financiar los tribunales seccionales de ética profesional, ejercer los controles a los medicamentos y a los alimentos, concurrir a la financiación de la prestación de los servicios a cargo de los municipios cuando éstos no estén en capacidad de asumirlos, financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento, garantizar la operación de la red de servicios y el sistema de referencia y contrarreferencia de pacientes entre todos los niveles de atención, programar la distribución de los recursos del situado fiscal por municipio y asumir la prestación de los servicios de primer nivel en los municipios que no hayan asumido su prestación descentralizada.

Además, el Departamento es el encargado de otorgar subsidios a la demanda de la población de menores recursos en las áreas de educación y salud, y de promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios, excepto para educación.

En cada Departamento existe una Corporación Administrativa de elección popular, denominada Asamblea Departamental, integrada por no menos de once ni más de treinta y un miembros (diputados), según el tamaño de población del Departamento. Para ser diputado se requiere ser ciudadano en ejercicio, tener más de veintiún años de edad, no haber sido condenado a pena privativa de libertad, con excepción de los delitos políticos o culposos, y haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección (art. 299).

Las Asambleas Departamentales expiden Ordenanzas, por medio de las cuales (art. 300) reglamentan el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Departamento, expiden 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 las zonas de frontera; adoptan los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento; decretan los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales; expiden las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos; crean y suprimen municipios, segregan y agregan territorios municipales y organizan provincias; determinan la estructura de las administraciones departamentales, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración de las distintas categorías de

empleo, crean los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizan la formación de sociedades de economía mixta; dictan normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal; autorizan al gobernador para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, en plazos definidos, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas. Finalmente, regulan, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud, al tenor de lo dispuesto en la ley.

Las Asambleas, según lo estipulado en las respectivas leyes, pueden delegar en los Consejos Municipales las funciones que ellas mismas determinen.

El Gobernador es el Jefe de la Administración Seccional y representante legal del Departamento. Es, además, agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general y para aquellos asuntos definidos mediante convenio entre la Nación y el Departamento. Los gobernadores son elegidos para períodos de tres años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente. Pueden ser suspendidos o destituidos por el Presidente de la República en los casos que señale taxativamente la ley. Sus atribuciones son las siguientes: cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las Ordenanzas de las Asambleas; dirigir y coordinar la acción administrativa del Departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio; dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el Presidente de la

República; presentar a la Asamblea Departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos; nombrar y remover libremente a los gerentes y directores de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales del Departamento; fomentar lo necesario para el desarrollo cultural, social y económico del Departamento; crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas; suprimir o fusionar las entidades departamentales de conformidad con las ordenanzas; objetar, sancionar y promulgar los proyectos de ordenanza; Revisar los actos de los consejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente; velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales; convocar a la Asamblea a sesiones extraordinarias y ejercer las funciones administrativas que le delega el Presidente de la República.

3.3.3 Los Municipios

La Constitución define al Municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado ^{62/}. Al Municipio le corresponde una cuádruple responsabilidad: prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio y promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (Art. 311).

La Ley 60 de 1993 definió en su Art. 20. las

competencias de los municipios. En materia educativa les corresponde administrar los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media, financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación, asegurar su mantenimiento y participar con recursos propios y con las participaciones municipales en la financiación de los servicios educativos estatales y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos; finalmente, ejercer la inspección y vigilancia, supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales.

En el sector salud les compete dirigir el sistema local de salud, realizar las acciones de fomento de salud, prevención de la enfermedad, asegurar y financiar la prestación de los servicios de tratamiento y rehabilitación del primer nivel de atención de la salud de la comunidad, directamente o a través de contratos con entidades públicas, comunitarias o privadas; prestar servicios correspondientes al segundo y tercer nivel de atención de salud, siempre y cuando su capacidad científica, tecnológica, financiera y administrativa se lo permita y garanticen debidamente la prestación de los servicios y las acciones de salud que les corresponden, previo acuerdo con el respectivo Departamento; financiar la dotación, construcción, ampliación, remodelación y el mantenimiento integral de las instituciones de prestación de servicios a cargo del municipio; las inversiones en dotación básica, la construcción y mantenimiento integral de los centros de bienestar del anciano.

Los municipios deben asegurar la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, soluciones de tratamiento de aguas y disposición de

excretas, aseo urbano y saneamiento básico rural, directamente o en asociación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, o mediante contratación con personas privadas o comunitarias; deben además ejercer la vigilancia y control de las plazas de mercado, centros de acopio o mataderos públicos o privados. Ejercer vigilancia y control del saneamiento ambiental y de los factores de riesgo del consumo, los cuales podrán realizarse en coordinación con otros municipios o con el Departamento.

En materia de vivienda deben, con la cooperación del sector privado, comunitario y solidario, promover y apoyar programas y otorgar subsidios para la vivienda de interés social, de conformidad con los criterios de focalización reglamentados por el Gobierno Nacional.

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

El Alcalde es el Jefe de la Administración local y representante legal del municipio. Es elegido popularmente y tiene un mandato de tres años^{63/}. Según la Constitución (art. 315), sus atribuciones son las siguientes:

* Cumplir y hacer cumplir la Constitución,

la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del Consejo.

* Conservar el orden público en el municipio. El Alcalde es la primera autoridad de policía del municipio.

* Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representar al municipio judicial y extrajudicialmente y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia.

* Presentar oportunamente al Consejo los proyectos de Acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

* Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales; crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones y fijar sus emolumentos.

* Sancionar y promulgar los Acuerdos que hubiere aprobado el Consejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.

* Colaborar con el Consejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias.

* Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto. En todo municipio existe una corporación

administrativa, elegida popularmente para período de tres años, llamada Consejo Municipal. El Consejo está integrado por no menos de siete ni más de veintiún miembros, de acuerdo con la población del municipio. Son tareas del Consejo reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio, adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas; autorizar al Alcalde para celebrar contratos y ejercer funciones de las que corresponden al Consejo; votar los tributos y los gastos locales; dictar las normas aorgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. Es, además, el encargado de determinar la estructura de la Administración Municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo; crear, a iniciativa del Alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales; reglamentar los usos del suelo y vigilar las actividades relacionadas con la construcción y la enajenación de inmuebles destinados a vivienda; elegir Personero y otros funcionarios que determine la ley. Finalmente, dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

3.3.4 Los Distritos

Son municipios con un status especial que les permite participar, al mismo nivel que los Departamentos, en las transferencias de recursos cedidos por la Nación. Hay dos tipos de distritos: el distrito capital y los distritos especiales.

El Distrito Capital de Santafé de Bogotá no está sometido al régimen de los demás municipios del país ⁶⁴, sino que tiene un régimen especial cuyas bases están expuestas en la Constitución Nacional (Artículos 322 a 327). La ciudad es capital del país y del Departamento de Cundinamarca. Internamente, está dividida en localidades, gobernadas por Juntas Administradoras elegidas popularmente, cuyos miembros se denominan ediles, y por un Alcalde local escogido por el Alcalde Mayor de terna que le suministran los respectivos ediles. El Consejo Municipal se compone de un concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de setenta y cinco mil.

Las Juntas Administradoras de las Localidades distribuyen y apropian las partidas globales que se les asigne en el presupuesto anual del Distrito, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de la población.

El Alcalde Mayor, el Consejo de Bogotá y los ediles son elegidos el mismo día para un período de tres años.

La Constitución autoriza al Distrito Capital para conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental. Así mismo, los municipios circunvecinos pueden integrarse al Distrito Capital si así lo deciden los ciudadanos residentes en esos municipios mediante votación.

Los otros Distritos son los especiales, a saber, el Distrito turístico y cultural de Cartagena de Indias, creado en 1987, y el Distrito Turístico, Cultural e

Histórico de Santa Marta, creado un año más tarde. El Acto Legislativo 01 de 1993 creó el Distrito de Barranquilla.

Según la Ley 60 de 1993, son competencias de los Distritos administrar los recursos cedidos y las participaciones fiscales que les corresponden, planificar los aspectos relacionados con sus competencias para los sectores de educación y salud y asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a las instituciones de prestación de los servicios. En materia educativa les compete dirigir y administrar directamente la prestación del servicio estatal en los niveles de preescolar, básica primaria y secundaria y media, participar en su financiación y cofinanciación y en las inversiones de infraestructura y dotación, administrar, programar y distribuir los recursos provenientes del situado fiscal para la prestación de los servicios educativos estatales; promover y evaluar la oferta de capacitación y actualización de los docentes, de acuerdo con los desarrollos curriculares y pedagógicos y facilitar el acceso a la capacitación de los docentes públicos vinculados a los establecimientos educativos del área de su jurisdicción; regular la prestación de los servicios educativos estatales; ejercer la inspección y vigilancia y la supervisión y evaluación de los servicios educativos del Estado; incorporar a las estructuras y a las plantas estatales las Oficinas de Escalafón, los fondos educativos regionales, centros experimentales piloto y los centros auxiliares de servicios docentes; finalmente, asumir las competencias relacionadas con currículo y materiales educativos.

En el Sector Salud los Distritos deben dirigir el sistema distrital de salud, financiar y realizar las

acciones de fomento de la prevención de la enfermedad y garantizar la prestación de los servicios de fomento, prevención, tratamiento y rehabilitación correspondientes al primero, segundo y tercer nivel de atención de la salud de la comunidad, directamente o a través de entidades descentralizadas, o a través de contratos con entidades públicas, comunitarias y privadas. Deben igualmente registrar las entidades prestadoras de servicios de salud y definir su naturaleza jurídica. Ejecutar las campañas de carácter nacional en los términos y condiciones de la delegación efectuada, o asumir directamente la competencia y participar en los programas nacionales de cofinanciación; financiar los tribunales distritales de ética profesional; ejercer el control de alimentos y medicamentos; financiar la construcción, ampliación y remodelación de las obras civiles, la dotación y el mantenimiento integral de las instituciones de prestación de los servicios a cargo del Distrito; las inversiones en dotación, construcción, ampliación, remodelación y mantenimiento integral de los centros de bienestar del anciano. Por último, es su responsabilidad garantizar la operación de la red de servicios y el sistema de referencia y contrarreferencia de pacientes entre todos los niveles de atención.

En materia de vivienda, agua potable y saneamiento básico, los Distritos tienen las mismas competencias de los Departamentos. Deben además otorgar subsidios a la demanda de la población de menores recursos, para el ejercicio de las anteriores competencias, según criterios de focalización establecidos por la ley.

Finalmente, los Distritos deben promover la participación de las entidades privadas.

comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los anteriores servicios, para lo cual pueden celebrar con ellas los contratos a que haya lugar.

3.3.5 Las Regiones

Las regiones, junto con las provincias, son entidades territoriales posibles, que pueden concretarse en el futuro. La Constitución señala que dos o más departamentos pueden constituirse en región administrativa y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, con el fin de adelantar planes y programas de desarrollo económico y social en su territorio. Esa región puede convertirse en entidad territorial, una vez llene los requisitos exigidos por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial⁶⁵ y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

La decisión final es tomada por el Congreso, pero debe ser sometida a referendo de los ciudadanos de los Departamentos interesados. La región tendrá, según lo disponga la Ley de Ordenamiento Territorial, sus propias atribuciones, sus órganos de administración y sus recursos y participará en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (Art. 306 y 307).

3.3.6 Las Provincias

Son entidades territoriales conformadas por dos o más municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo Departamento. Serán creadas mediante Ordenanza de la Asamblea Departamental a iniciativa del Gobernador, de los Alcaldes de los respectivos

municipios o del número de ciudadanos que determine la ley. Si un municipio desea integrarse a una provincia ya constituida, deberá realizar una consulta popular previa.

La nación, el Departamento y los Municipios que integran una provincia podrán delegar en ella las competencias y los recursos necesarios. Como entidades territoriales, las provincias gozarán de autonomía para la elección de sus autoridades, para el ejercicio de sus competencias y para el manejo de sus recursos. El Departamento y los Municipios aportarán a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen la Asamblea Departamental y los Consejos Municipales respectivos.

3.4. Mecanismos de Relación entre Entidades Territoriales

3.4.1. Relaciones Intermunicipales

La Reforma Constitucional de 1968 introdujo, como se dijo en el Cap. 2, la figura de las áreas metropolitanas. La Constitución de 1991 mantuvo esa institución, aunque modificó parcialmente su significado. En la anterior reglamentación el concepto de área metropolitana se basaba en la idea del predominio territorial y funcional de un núcleo mayor (centro urbano principal) que establecía relaciones de diversa índole (económicas, espaciales, demográficas, etc.) con municipios circunvecinos, sobre los cuales ejercía una cierta primacía y liderazgo. La Constitución actual elimina esa idea de primacía y la sustituye por la de relación intermunicipal. En efecto,

plantea que:

"cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad organizativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano" (Art. 319).

La ley 128 de 1994 reglamentó las Areas Metropolitanas en cuanto a su objeto y funciones, su constitución, sus órganos de dirección y administración, patrimonio y rentas y actos y contratos.

Otra de las figuras creadas por la Reforma Constitucional de 1968 fue la de las asociaciones de municipios, entendidas como acuerdos entre municipios para la mutua prestación de servicios ⁶⁶. Las asociaciones perdieron su base constitucional, pues no aparecen en el texto de la nueva Carta. Tan solo existe, en el artículo 356, una referencia tangencial cuando se dice, a propósito del situado fiscal, que los Departamentos podrán asumir la atención de los servicios de salud y educación y podrán autorizar a los municipios para prestarlos directamente "en forma individual o asociada". Lo cierto es que la Constitución tampoco las prohíbe. Quedan, pues, al arbitrio de la ley.

3.4.2 Las Relaciones Interdepartamentales

Según el Código de Régimen Departamental vigente (Decreto 1222 de 1986), dos o más Departamentos pueden asociarse para la prestación de un servicio o para la ejecución de un proyecto compartido. Otra forma de relación interdepartamental son los CORPES (Consejos Regionales de Planificación Económica y Social), creados por la Ley 76 de 1985. Son entidades que agrupan a los Departamentos en determinadas regiones para la coordinación de la planificación y el presupuesto del gasto de inversión entre la nación y los Departamentos. También tienen funciones en el campo del desarrollo institucional. Actualmente existen cinco CORPES, correspondientes a cinco regiones de planificación: Costa Atlántica, Centro Oriente, Occidente, Orinoquia y Amazonía. Los CORPES no poseen personería jurídica sino que funcionan como un fondo adscrito al Departamento Nacional de Planeación.

La Constitución señala la posibilidad de que los Departamentos integren regiones administrativas y de planificación (Art. 306). Son instancias con personería jurídica destinadas a promover el desarrollo económico y social y se colocan como paso intermedio entre los CORPES y las regiones (entidades territoriales).

3.4.3 Las zonas de frontera

Los municipios y los Departamentos localizados en zonas fronterizas pueden celebrar directamente convenios con las entidades territoriales recíprocas de un país vecino con el de definir y ejecutar programas de cooperación e integración, especialmente en los campos del desarrollo

comunitario, la prestación de los servicios y la protección del ambiente (Art. 289). Este tipo de relaciones deben ser reglamentadas por la ley.

4.4. Las relaciones intergubernamentales

Existen tres principios que deben guiar el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales: son los de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad. El primero se refiere a que cuando a una entidad territorial se asignen competencias que deba desarrollar en unión o relación directa con facultades conferidas sobre esa misma materia a otras entidades, deberá ejercerlas de manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado, buscando siempre respetar el campo de las atribuciones de las otras entidades.

El principio de subsidiariedad alude a que un ente territorial puede ejercer transitoriamente competencias correspondientes a niveles inferiores, cuando las entidades territoriales responsables de estas últimas no estén en capacidad de hacerlo por causas justificadas.

Finalmente, el principio de complementariedad significa que en el ejercicio de competencias las distintas entidades territoriales pueden colaborar entre sí con el fin de que el desarrollo de aquellas se realice eficazmente.

Estos tres principios indican que el ejercicio de competencias se realiza con un enfoque de coordinación y no de exclusividad de competencias, cuidando siempre que se respete la autonomía de los distintos entes territoriales. El Sistema Nacional de Planeación, cuya ley

reglamentaria se estudia actualmente en el Congreso, es un ejemplo de cómo se pretende plasmar ese principio de coordinación. Se busca articular el ejercicio de la planeación en los diferentes entes territoriales de manera que se garantice la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen para la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo. Cosa similar se plantea a propósito del orden público: el Art. 296 de la Constitución establece que para la conservación o restablecimiento del orden público "los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes".

3.5. Las Corporaciones Autonomas Regionales

Son establecimientos públicos adscritos al Departamento Nacional de Planeación, responsables del desarrollo y conservación de las cuencas hidrográficas y el medio ambiente en un territorio determinado, casi siempre coincidente con la jurisdicción de los departamentos. Su creación corresponde al Congreso de la República. Actualmente existen 17 Corporaciones Autónomas Regionales. La Constitución creó (Art. 331) la Corporación Autónoma Reginal del Río Grande de la Magdalena, encargada de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales

renovables.

3.6 Los Mecanismos de Participación

La Reforma Municipal de 1986 introdujo un conjunto de mecanismos de participación política, ciudadana y comunitaria con la intención de facilitar el acercamiento entre el Estado y la ciudadanía a nivel local ^{67/}. La Constitución ratificó el componente participativo del proceso de descentralización y creó nuevos mecanismos de intervención ciudadana en la vida regional y local.

La Constitución contiene un enunciado amplio de derechos de participación política y social ^{68/}. Desde el punto de vista de la participación política, señala en su Art. 40 que "todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político", lo cual le permite elegir y ser elegido, tomar parte en las elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, constituir partidos y movimientos políticos, revocar el mandato de los elegidos, tener iniciativa en las corporaciones públicas, interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos. Igualmente, define el derecho de los ciudadanos a participar en la vigilancia de la gestión pública (Art. 270). Para el ejercicio de estos derechos, la Constitución consagra explícitamente la igualdad de hombres y mujeres y estipula que las autoridades deben garantizar la efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración pública.

En lo que respecta a los derechos de participación social, el texto constitucional se refiere al derecho

de libre asociación para el desarrollo de distintas actividades (Art. 38 y 39), para lo cual señala la obligación del Estado de contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales (Art. 103). Otros derechos facultan al ciudadano a participar en distintos ámbitos de la vida social. Así, los jóvenes pueden participar en los organismos públicos y privados relacionados con su educación, protección y progreso (Art. 45); los servicios de salud deberán ser organizados en forma descentralizada por niveles de atención y con participación de la comunidad (Art. 49); los trabajadores pueden participar en la gestión de las empresas y beneficiarse de la democratización de la propiedad de las acciones estatales en una empresa (Art. 57 y 60); la comunidad educativa está facultada para participar en la dirección de las instituciones de educación (Art. 68); las organizaciones de consumidores y usuarios podrán participar en el estudio de las disposiciones que les conciernen (Art. 78); finalmente, la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo (Art. 79).

Estos derechos se concretan en una serie de mecanismos que operan a nivel nacional, departamental y municipal. A continuación se examinan los mecanismos vigentes de participación política y ciudadana en los departamentos y municipios.

3.6.1 A nivel Departamental

Son mecanismos de participación política:

* La elección popular de los gobernadores y de los miembros de las Asambleas Departamentales (Diputados) y de las Juntas Administradoras Departamentales.

* La iniciativa popular para presentar proyectos de Ordenanza a las Asambleas Departamentales.

* El referendo departamental: es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de Ordenanza o para que derogue una Ordenanza ya vigente.

* Las consultas populares que el Gobernador puede realizar sobre asuntos de competencia del Departamento.

Son mecanismos de participación ciudadana:

* Los Consejos Departamentales de Planeación: organismos de consulta en los que participan representantes de la Administración Departamental y municipal y representantes de los distintos sectores de la ciudadanía. Su función es estudiar los planes Departamentales de Desarrollo antes de su aprobación.

* Juntas Administradoras Departamentales: instancias de representación ciudadana a nivel departamental, creadas con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos. Deben ser creadas por las Asambleas Departamentales.

* La audiencia pública para la adjudicación de una licitación, a solicitud de cualquiera de los

proponentes.

* Participación en la planeación. Los ciudadanos y sus representantes (organizaciones de base, Juntas Administradoras Locales, gremios, organizaciones cívicas, etc.) pueden intervenir en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, etc.).

* La revocatoria del mandato del Gobernador por los ciudadanos.

3.6.2 A nivel municipal

Son mecanismos de participación política:

* La elección popular del Alcalde, de los Concejales Municipales y de los miembros de las Juntas Administradoras Locales (Comuneros).

* La iniciativa popular: los ciudadanos pueden presentar proyectos de Acuerdo sobre asuntos que son de competencia del Consejo Municipal.

* El referendo municipal para aprobar o rechazar proyectos de Acuerdo o para derogar Acuerdos ya vigentes.

* La Consulta Municipal: un Alcalde puede consultar a la ciudadanía sobre asuntos de competencia del Municipio y sobre la vinculación a un área metropolitana, a una provincia o al Distrito Capital.

* La revocatoria del mandato, del Alcalde por los ciudadanos.

* El Cabildo Abierto: Es la reunión pública

de los consejos distritales, municipales o de las Juntas Administradoras Locales, en la cual los habitantes discuten asuntos de interés para la comunidad.

Son mecanismos de participación ciudadana y comunitaria:

* El Consejo Municipal de Planeación: es un organismo de consulta sobre los planes municipales de desarrollo, conformado por representantes de la Administración Municipal y de la ciudadanía.

* Las Juntas Administradoras Locales. Las nuevas funciones asignadas a las Juntas por la Constitución fueron las siguientes (Art. 318):

-> Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.

-> Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales y las inversiones que se realicen con recursos públicos en la Comuna.

-> Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.

-> Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.

• Ejercer las funciones que les delegue el Consejo y otras autoridades locales ^{69/}.

* La participación de los usuarios en la

gestión y fiscalización de las empresas estatales de servicios públicos.

* La audiencia pública para la adjudicación de una licitación. Es el mismo mecanismo del nivel departamental.

* Los canales e instrumentos de veeduría ciudadana (comisiones de vigilancia de la gestión municipal, usuarios de servicios públicos, ligas de consumidores, etc.).

* La contratación comunitaria: es la posibilidad que tienen algunas organizaciones cívicas pueden contratar con el Municipio la realización de proyectos de desarrollo comunitario ^{70/}.

* Los Comités de Participación Comunitaria en salud, creados por la Ley 10 de 1990. Estos Comités reúnen a funcionarios del área de salud y a representantes de la comunidad para manejar los servicios de salud en una determinada Comuna.

* Los Municipios pueden crear otros mecanismos de participación ciudadana y comunitaria ^{71/}. Recientemente, el Congreso aprobó la Ley sobre Mecanismos e Instituciones de Participación Ciudadana ^{72/}, que regula los mecanismos de participación política: referendo, plebiscito, iniciativa popular, revocatoria del mandato, consulta popular y cabildo abierto. La ley no reglamenta los mecanismos de participación social y comunitaria, sino que le autoriza al Presidente de la República para hacerlo mediante un decreto con fuerza de ley.

CAPITULO 4

LOS INGRESOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES

4.1. Las Tendencias durante la Decada del 80

Las leyes 14 de 1983 y 12 de 1986 tuvieron un impacto importante sobre los ingresos municipales. Si se comparan, por ejemplo los ingresos tributarios locales entre 1980 y 1987, se observa que el recaudo por impuesto predial se multiplicó por 6.5, el de Industria y Comercio por 8.4 y el de circulación y tránsito, por 11.96. En total, los ingresos tributarios en ese periodo se multiplicaron por 7.0 ^{73/}.

La Ley 12 de 1986 incrementó sustancialmente las transferencias a los Departamentos (situado fiscal) y Municipios, en función del tamaño de la población y del esfuerzo fiscal ^{74/}, en el caso de los municipios de menos de 100.000 habitantes. Como consecuencia de esa ley, las transferencias ganaron peso en el conjunto de los ingresos de Departamentos y Municipios. El Informe final de la Misión para la Descentralización señala que entre 1980 y 1990:

"las transferencias nacionales van creciendo como proporción del total de esos ingresos, al punto de que, en 1990, las transferencias de la nación superan (103%) el total de los ingresos tributarios y no tributarios del nivel departamental [...] gran parte de ese incremento es explicado por las transferencias correspondientes al situado fiscal, es decir, van a financiar gastos de salud y educación" ^{75/}.

Las cifras lo confirman: entre 1985 y 1990, el situado fiscal representó entre un 90% y un 97% de los ingresos tributarios departamentales ^{76/}.

Las regalías también tuvieron una importancia creciente en el conjunto de los ingresos departamentales. Mientras en 1980 tales regalías representaban el 1.7% de los ingresos de los Departamentos, diez años después constituían el 30.2% ^{77/}.

A nivel municipal la tendencia fue similar. Hasta 1987, los ingresos tributarios del sector central representaban cerca del 50% de los ingresos corrientes. A partir de 1987 ese rubro perdió peso y bajó a un 45.1% en 1990. Correlativamente, las transferencias, que representaban en 1980 una cuarta parte de los ingresos corrientes, una década más tarde llegaron a ser el 40.5%. Fue este el efecto de la creciente participación municipal en el IVA. De hecho en 1990, el IVA distribuido a los municipios representaba el 91.1% del total de ingresos tributarios municipales, porcentaje superior al de 1985 (66.4%) ^{78/}.

Las regalías también incrementaron su peso en el conjunto de los ingresos de los municipios (sector central). En 1980 eran el 2.5% de tales ingresos; en 1990, el 14.4% ^{79/}. El cuadro 4.1. muestra el peso de las distintas fuentes de ingreso de los municipios (sector central) entre 1980 y 1990. Se aprecia la caída de los ingresos propios y el papel creciente de las regalías y las transferencias.

CUADRO 4.1

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL ORIGEN DE LOS RECURSOS MUNICIPALES (SECTOR CENTRAL) 1980-1990

| ORIGEN DEL RECURSO | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ingresos tributarios | 51.4 | 49.7 | 48.8 | 47.0 | 52.8 | 55.3 | 50.2 | 47.2 | 46.9 | 45.7 | 45.1 |
| Ingresos no tributarios | 16.0 | 15.4 | 15.0 | 10.9 | 9.9 | 9.1 | 7.6 | 4.4 | 5.3 | 3.8 | 2.1 |
| Regalías | 1.8 | 1.7 | 2.2 | 2.3 | 3.0 | 4.2 | 5.6 | 6.1 | 5.3 | 6.7 | 7.9 |
| Transferencias Nales. | 25.4 | 27.4 | 29.2 | 35.0 | 29.8 | 26.3 | 31.6 | 36.7 | 37.8 | 39.2 | 40.6 |
| Otras Transferencias | 5.4 | 5.8 | 4.8 | 4.8 | 4.6 | 5.2 | 5.0 | 5.7 | 4.6 | 4.6 | 4.3 |

FUENTE: Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal. Informe Final de la Misión para la Descentralización, DNP, Bogotá, 1992

Como consecuencia de este mayor peso de las transferencias, los ingresos de los municipios y departamentos se incrementaron, al igual que su capacidad de gasto e inversión. Sin embargo, a nivel municipal, el esfuerzo propio, si bien pudo haber aumentado en los últimos años, no lo fue al nivel esperado en un principio. Los ingresos tributarios más dinámicos fueron los correspondientes a industria y comercio y a circulación y tránsito, no los derivados del impuesto predial y valorización, base para el incremento de las transferencias. Las cifras señalan que el impuesto de industria y comercio, que en 1980 representaba el 34% de los ingresos tributarios municipales, en 1988 llegó a ser el 46.8%. Mientras tanto, el impuesto predial, en el mismo período, pasó del 31.9% al 29.7%^{80/}. A nivel departamental, los ingresos tributarios del nivel central no crecieron en términos reales (pesos constantes) en la década. "En síntesis -afirma la Misión para la Descentralización- no parecería aconsejable, de ninguna manera, llegar a la

conclusión, sin reservas, de que el esfuerzo fiscal propio se ha fortalecido a nivel departamental y municipal"^{81/}.

En otras palabras, el incremento de los ingresos vía transferencias, en lugar de estimular el crecimiento de los ingresos propios de los municipios y los departamentos, produjo una "pereza fiscal" y una dependencia con respecto a la Nación.

Otro fenómeno observado fue la inequitativa distribución de los ingresos tributarios entre los municipios. Los cincuenta municipios con mayor población en el país, según el censo de 1985, concentraban el 51.8% de la población y el 85.2% de los ingresos tributarios. El resto de municipios (976) concentraban el 48.2% de la población y apenas el 14.8% de los ingresos tributarios en 1980. Diez años más tarde, la situación no había cambiado mucho. Las cincuenta ciudades concentraban el 84.4% de los ingresos tributarios municipales^{82/}.

A nivel departamental, la tendencia es similar: los ingresos tributarios se concentraron durante la década 1980-1989 en los Departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Valle y el Distrito Capital, en los que se encuentran los polos demográficos y económicos más importantes del país y los municipios que concentran el mayor porcentaje de ingresos tributarios ^{83/}.

Estas desigualdades fueron parcialmente compensadas por las transferencias, especialmente en el caso de los municipios de menos de 100.000 habitantes. En efecto, la proporción del IVA que recibieron estos municipios creció desde 1987, mientras que decreció para las ciudades de más de 100.000 habitantes. Las de más de medio millón de habitantes redujeron su participación en el IVA de un 16.8% en 1987 a un 12.7% en 1990. En cambio, las poblaciones con menos de 20.000 habitantes vieron aumentar su participación de un 29.2% en 1987 a un 33.0% en 1990.

Lo cierto es que el monto total de transferencias aumentó de 1985 a 1990, a una tasa anual promedio de 14%, porcentaje muy superior al incremento del Producto Bruto. Este incremento interesaba a los políticos y a las autoridades locales pues fortalecía la capacidad de gasto municipal sin tener que aplicar impuestos a los propios ciudadanos. No es de extrañar en ese sentido que la Constitución de 1991 haya orientado su mira básicamente hacia las transferencias.

En términos relativos, el impacto de la participación en el IVA fue mayor para las pequeñas poblaciones. Para las grandes ciudades, dada su mayor capacidad fiscal, dicho impacto fue

mucho menor. En 1985, el IVA recibido por las ciudades de más de 500.000 habitantes equivalía al 10.7% de sus ingresos tributarios. Para las ciudades entre 50.000 y 100.000 habitantes representó el 23.5%. En las de menos de 20.000 habitantes, los ingresos tributarios apenas representaron el 28.5% del IVA transferido ^{84/}.

4.2. La Constitución de 1991

En los próximos diez años, las transferencias de la Nación a los Departamentos y Municipios, incluyendo en ellas el IVA y el situado fiscal, pasarán de representar un 25% de los ingresos corrientes de la Nación en 1992 a un 36%. Ello se desprende de las nuevas disposiciones constitucionales en materia de transferencias, contenidas en los artículos 356 y 357 y en el Artículo Transitorio 45 de la Carta Política.

Según el Artículo 356, el situado fiscal debe aumentar anualmente hasta alcanzar un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios de educación y salud. Un 15% del situado fiscal se distribuirá por partes iguales entre los Departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales. El 85% restante se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial. Estos porcentajes de distribución pueden ser revisados cada cinco años.

El Artículo 357 se refiere a la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación ^{85/}, señalando que la ley de competencias y transferencias definirá las áreas prioritarias de

inversión social que se financiarán con dichos recursos. Igualmente definirá los resguardos indígenas que deban ser considerados como municipios. El criterio de distribución es el siguiente:

* 60% en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y al nivel relativo de pobreza de los habitantes del respectivo municipio.

* 40% en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso mostrado en calidad de vida, asignando un porcentaje de esta parte a los municipio de menos de 50.000 habitantes.

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

El Art. transitorio 45 dispone unas medidas para el período de transición del actual sistema de transferencias del IVA al nuevo de participación en los ingresos corrientes. Pueden distinguirse cuatro momentos ^{86/}:

* 1992: rige la Ley 12 de 1986, que llegará a su tope máximo de transferencia de IVA (50%).

* Período 1993-1995: los municipios deberán recibir como mínimo lo mismo que recibieron en 1992 en pesos constantes.

* Período 1996-2002: se incrementa la participación en los ingresos corrientes, según lo previsto en el Art. 357 de la Constitución, hasta

llegar al 22% de tales ingresos.

* A partir del año 2003 rige un régimen normal, el cual establece un "piso" del 22% sin "techo".

4.3. La Ley 60 de 1993

Atendiendo a lo dispuesto por la Constitución, el Congreso de la República aprobó la ley 60 de 1993, reglamentaria de competencias y transferencias a los Departamentos y Municipios. El texto legal se refiere a los dos aspectos considerados en los artículos 356 y 357 de la Carta Política: el situado fiscal y la participación en los ingresos corrientes de la Nación.

4.3.1 El Situado Fiscal

La transferencia correspondiente al situado fiscal es hecha a los Departamentos y Distritos pues son éstos los responsables de su administración. Para 1993, el situado fiscal representó el 22.1% de los ingresos corrientes de la Nación ^{87/}. Del total del situado, el 21.4% fue destinado a gastos de salud y el resto a gastos de educación ^{88/}. Para los próximos años, el situado fiscal representará los siguientes porcentajes de los ingresos corrientes: 23% en 1994, 23.5% en 1995 y 24.5% en 1996.

El situado fiscal se distribuirá de la siguiente forma:

1) El 15% por partes iguales entre los Departamentos, el Distrito Capital y los Distritos

Especiales de Cartagena y Santa Marta.

2) El 85% restante de conformidad con las siguientes reglas:

a) Un porcentaje variable equivalente a la suma de los gastos de atención de los usuarios actuales de los servicios de salud y educación de todos los departamentos y distritos del país, hasta el punto que sumado con el porcentaje del numeral 1 permita la prestación de los servicios en condiciones de eficiencia administrativa. Este porcentaje será considerado como el situado fiscal mínimo.

b) El porcentaje restante se asignará en proporción a la población potencial por atender, en los sectores de salud y educación, y al esfuerzo fiscal ponderado. La metodología para estos cálculos será adoptada por el Consejo Nacional de Política Social (CONPES) teniendo en cuenta las siguientes pautas:

* Los usuarios actuales en educación son la población matriculada en cada año en el sector oficial, más la becada que atiende el sector privado. La población becada se contabilizará con una ponderación especial para efectos de la estadística de usuarios.

* La población potencial en educación es la población en edad escolar comprendida entre los tres y los quince años de edad, menos la atendida por el sector privado.

* Los usuarios actuales en salud son la población atendida en cada año por las instituciones oficiales y privadas que presten

servicios por contrato con el sector oficial, medida a través del registro de consultas de medicina, enfermería y odontología y de los egresos hospitalarios.

* La población potencial en el sector salud es la población total del departamento no cubierta plenamente por el sistema contributivo de seguridad social, ponderada por el índice de necesidades básicas suministrado por el DANE.

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

Del total que corresponda a cada Departamento o Distrito, el 60% como mínimo debe ser destinado a gastos de educación y el 20% como mínimo a gastos de salud. El 20% restante lo distribuirá cada entidad en educación y salud según sus metas de cobertura y demás fuentes de financiación de esos sectores. En el sector salud, como mínimo el 50% del situado fiscal deberá destinarse al primer nivel de atención y debe ser transferido a los municipios cuando éstos asuman esa competencia. Cada nivel territorial deberá aplicar al menos el 5% del situado para salud en programas de prevención de la enfermedad y fomento de la salud.

El artículo 12 de la Ley 60 de 1993 crea una Comisión Veedora de Transferencias, la cual ejercerá vigilancia sobre la liquidación y distribución del situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la

nación. De ella formarán parte un delegado designado por la Federación Colombiana de Municipios, un delegado de la Asociación de Gobernadores, un delegado designado por la Comisión Tercera del Senado y otro por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

Las Asambleas Departamentales programarán la distribución de los recursos del situado fiscal para el Departamento y por municipios, en atención a los principios de equidad y eficiencia, y en desarrollo de un plan concertado con los municipios para la ampliación de coberturas, de mejoramiento de la calidad y el ajuste administrativo y financiero, y para la descentralización de responsabilidades en el caso de salud. Las reglas para la distribución de los recursos entre los municipios pueden ser análogas a las aplicadas para la distribución entre los Departamentos y Distritos.

Los recursos distribuidos para la financiación de responsabilidades a cargo de los municipios que no hayan asumido la prestación descentralizada del servicio de salud en los términos de la ley, serán administrados por el Departamento o la Nación en virtud del principio de subsidiariedad. Para trasladar dichos recursos a los municipios, éstos deberán asumir las competencias respectivas.

A los Departamentos y Distritos que asuman la administración de los recursos del situado fiscal se les exige como requisito:

* La organización y puesta en funcionamiento de un sistema básico de información y la adopción de los procedimientos para la programación, ejecución, evaluación, control y seguimiento de los programas de salud y

educación.

* La adopción de una metodología para elaborar anualmente un plan de desarrollo para la prestación de los servicios de educación y salud.

* La aprobación por la Asamblea Departamental de las reglas y procedimientos para la distribución del situado fiscal.

* La adopción de un plan con los municipios de mejoramiento de calidad, eficiencia y cobertura en la prestación de los servicios que contenga:

-> Un antecedente de la situación del sector en cuanto a coberturas y calidad de los diferentes niveles de atención y su población objetivo: personal e instalaciones y equipos disponibles: recursos financieros destinados a la prestación de los servicios.

-> Una identificación de las dificultades que se han presentado en el proceso de descentralización desarrollado hasta el momento de la elaboración del plan y una propuesta para su solución.

-> La identificación de las necesidades departamentales en términos de capacitación, asesoría y asistencia técnica.

-> La identificación de las necesidades de capacitación, asesoría y asistencia técnica que los municipios requieren del Departamento.

-> La formulación de estrategias que el departamento seguirá para asumir la prestación de los servicios de educación y salud, con el

correspondiente cronograma de las actividades. En dicho cronograma el Departamento tendrá como límite superior cuatro años, a partir de Agosto de 1993, para asumir los servicios, y dos años adicionales, a partir del momento en que reciba el Departamento, para entregar a sus municipios el servicio de salud.

* La realización de ajustes institucionales en los sectores de educación y salud, relacionados con organización administrativa, redefinición de relaciones institucionales y administración de la planta de personal.

Estos planes de descentralización, ampliación de coberturas y ajuste administrativo y financiero deberán estar perfeccionados a más tardar en Diciembre de 1994.

Mientras los Departamentos y Distritos no cumplan con estas exigencias, la administración de los recursos del situado fiscal se realizará, conforme al principio de subsidiariedad, con la intervención técnica y administrativa de la Nación. Cumplidos los requisitos, serán trasladadas las competencias al Departamento o Distrito mediante acta suscrita para el efecto. Los Departamentos, Distritos y Municipios que cumplan con los requisitos de descentralización de los servicios de educación y salud tendrán prioridad en la asignación de recursos de financiación y cofinanciación del Fondo de Inversión Social (FIS) y en los demás programas de carácter nacional de los sectores de salud y educación.

Los recursos del situado fiscal deben ser transferidos directa y efectivamente a los Departamentos y Distritos, de acuerdo con lo

dispuesto en la ley anual de presupuesto, o directamente a los municipios, previo el cumplimiento de las condiciones y términos exigidos por la ley, mediante giros mensuales que efectúa el Ministerio de Hacienda. Los recursos del situado fiscal para educación cedido a los Departamentos y Distritos serán girados por la Nación a los Fondos Educativos Departamentales y Distritales. Las sumas correspondientes a los aportes de las entidades territoriales, sus entes descentralizados o entidades contratistas, por concepto de prestaciones sociales del personal de salud, docente y administrativo, con cargo al situado fiscal, deben ser giradas al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio y en forma provisional al Instituto de Seguros Sociales y al Fondo nacional del Ahorro.

Los Ministerios están facultados para promover las investigaciones relacionadas con el incumplimiento de los requisitos y programas de las entidades territoriales en materia de cobertura, calidad y eficiencia en la prestación de los servicios de educación y salud, y de decidir diferentes grados de coadministración de los fondos según la magnitud del incumplimiento. El mismo Ministerio decidirá en qué momento cesa la coadministración.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) decidió hace pocos días que el valor total del situado fiscal para 1994 es de 1 billon 510.384 millones de pesos (aproximadamente US\$ 1.887.980.000). De ese total, el 75% será destinado al sector educación, lo que representa un incremento de los recursos del situado fiscal para ese sector de 38% con respecto a 1993. El 25% restante será destinado a financiar la

salud en los Departamentos y Distritos, lo que significa un incremento del 53% con respecto al monto de recursos de 1993 ^{89/}.

4.3.2 La participación de los Municipios en los ingresos corrientes de la Nación

Los municipios, según lo dispuesto en el Art. 357 de la Constitución tendrán derecho a participar de un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación. Tales recursos deben financiar actividades de educación, salud, vivienda, provisión de agua potable y saneamiento básico, construcción y mantenimiento de redes viales municipales e intermunicipales, subsidios para la población pobre, planes y programas para grupos de población vulnerable, cofinanciación del funcionamiento de centros de conciliación, protección del ciudadano, fomento de la cultura, la recreación y el deporte, prevención y atención de desastres, desarrollo institucional y pago de servicio de la deuda.

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

A partir de 1999, los municipios, previa aprobación de las Oficinas Departamentales de Planeación, podrán destinar hasta el 10% de la participación a gastos de funcionamiento de la administración municipal.

El municipio debe elaborar actualmente un plan de inversiones con cargo a los recursos de la participación para los sectores sociales y difundir los planes sociales entre los ciudadanos y las organizaciones de su jurisdicción. La comunidad podrá informar al Departamento al cual pertenezca el municipio respectivo, o a las autoridades competentes en materia de control y evaluación, las irregularidades que se presenten en la asignación y ejecución de los recursos. Los departamentos promoverán la realización de las investigaciones pertinentes ante los organismos de control y evaluación.

La participación de los municipios en el presupuesto general de la Nación para inversión en los sectores sociales tendrá un valor equivalente al 15% de los ingresos corrientes de la Nación en 1994 y se incrementará en un punto porcentual cada año hasta alcanzar el 22% en el año 2001. Dicha participación debe distribuirse según los siguientes criterios:

A. El 60% así: 40% en relación directa con el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas; 20% en proporción al grado de pobreza de cada municipio, en relación con el nivel de pobreza promedio nacional.

B. El 40% restante así: 22% de acuerdo con la participación de la población del municipio dentro de la población total del país; 6% en

proporción directa a la eficiencia fiscal de la administración local, medida como la variación positiva entre dos vigencias fiscales de tributación per cápita ponderada en proporción al índice relativo de necesidades básicas insatisfechas. 6% por eficiencia administrativa, establecida como un premio al menor costo administrativo per cápita por la cobertura de los servicios públicos domiciliarios, y medida como la relación entre el gasto de funcionamiento global del municipio y el número de habitantes con servicios de agua, alcantarillado y aseo. Finalmente, 6% de acuerdo con el progreso demostrado en calidad de vida de la población del municipio, medido según los índices de necesidades básicas insatisfechas en dos puntos diferentes en el tiempo, estandarizada.

Un 5% del total de la participación se distribuye entre los municipios de menos de 50.000 habitantes. Igualmente, un 1.5% de la participación se destinará a los municipios cuyos territorios limiten con la ribera del Río Grande de la Magdalena, en proporción a la extensión de la ribera de cada municipio.

Los resguardos indígenas que sean considerados por la ley como municipios recibirán una participación igual a la transferencia per cápita nacional multiplicada por la población indígena que habite en el propio resguardo. La administración de los recursos se hará por el (los) municipio(s) donde se localice el resguardo, pero se destinará exclusivamente a inversiones que beneficien a la correspondiente población indígena. Para ello se firmará contrato entre el municipio o municipios y las autoridades del resguardo. Cuando los resguardos se conviertan en entidades territoriales, podrán administrar los recursos de la

participación.

El CONPES decidió una partida de 886.000 millones de pesos (aproximadamente US\$ 1.107.500.000) como participación de los municipios en los ingresos corrientes ^{90/}.

4.4. Las Regalías, el Crédito y la Cofinanciación

Según el Art. 360 de la Constitución, la explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía. Los municipios y Departamentos en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones.

La Constitución ordena igualmente la creación de un Fondo Nacional de Regalías con los ingresos que no sean asignadas a los Departamentos y Municipios. Dichos recursos se destinarán a las entidades territoriales según los términos que señale la ley. Con estos fondos se realizarán proyectos de promoción de la minería, de preservación del ambiente y se financiarán proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

Recientemente, el Senado aprobó un nuevo mecanismo para la distribución de regalías, que significa mayores ingresos para las regiones productoras y menores para el resto del país. Según lo aprobado, los departamentos productores reci-

rán regalías en un 100% hasta una producción de 170.000 barriles diarios de petróleo. Sobre lo que produzcan entre 170.000 y 600.000 barriles, recibirán el 10% de las regalías. Si la producción sobrepasa los 600.000 barriles, sobre el excedente les corresponderá el 2.5%.

Por su parte, los municipios productores recibirán regalías del 100% sobre los primeros 100.000 barriles. De 100.000 a 400.000 barriles recibirán el 10%. Si la producción sobrepasa esa cifra, obtendrán el 2.5% de las regalías del excedente.

Los recursos que genere Cusiana ^{91/} se repartirán así: 40% para la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL), 40% para las empresas asociadas y el 20% restante para distribuir así: 9.5% corresponde a los departamentos productores; 2.5% para los municipios productores; 1.8% para los municipios portuarios y 6.2% para el Fondo Nacional de Regalías. Estos últimos recursos se distribuirán entre los departamentos y municipios no productores ^{92/}.

En cuanto al crédito, el Congreso expidió la Ley 57 de 1989 mediante el cual creó la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER), destinada a prestar recursos a los municipios para la realización de diverso tipo de proyectos. Los Departamentos también crearon sus propios entes financieros (IDEA en Antioquia, INFIVALLE en el Valle del Cauca).

El Artículo 295 de la Constitución señala que las entidades territoriales podrán emitir títulos y bonos de deuda pública, con sujeción a las condiciones del mercado financiero, e igualmente contratar crédito externo en los términos en que lo indique la ley ^{93/}. La Constitución contiene una serie de

referencias sobre el financiamiento conjunto de proyectos en algunos campos, por parte de las distintas entidades territoriales o con la Nación. La Ley 60 de 1993 es explícita en cuanto a la participación de la Nación y de los Departamentos en la financiación de algunos programas derivados de competencias municipales. La cofinanciación cumple dos propósitos: es una fuente adicional de recursos de transferencia para las entidades territoriales y es un instrumento para promover la planificación y mejorar la calidad de la inversión, requisitos exigidos para acceder a esos recursos.

El Gobierno Nacional creó en 1992 un sistema de cofinanciación (Decreto 2132 de 1992). La idea fue reducir las fuentes, hasta ese momento muy dispersas, simplificar y unificar los trámites y procedimientos, universalizar el sistema dando acceso a los recursos a todos los Departamentos y municipios, garantizar la autonomía local y descentralizar la preparación y evaluación de los proyectos. El mecanismo de cofinanciación es selectivo pues requiere de la formulación de proyectos por parte de las entidades territoriales interesadas y puede ser dirigido por la Nación hacia aquellos sectores que considere prioritarios ^{94/}.

Fueron creados tres Fondos de Cofinanciación: el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS), el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI) y el Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Urbana. Se creó además el CONPES Social para la armonización de la política y se fijaron nuevos espacios institucionales para las entidades territoriales.

A través del FIS la Nación cofinanciará proyectos

en materia de salud, educación, cultura, recreación, deportes y atención de grupos vulnerables de la población. A través del DRI se cofinanciará la ejecución de proyectos para el área rural en materias como asistencia técnica, comercialización, adquisición de tierras en procesos de reforma agraria, proyectos de irrigación, rehabilitación y conservación de cuencas y microcuencas, control de inundaciones, acuacultura, pesca, electrificación, acueductos, subsidio a la vivienda rural, saneamiento ambiental y vías veredales que hagan parte de un proyecto de desarrollo rural integrado. Finalmente, el Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Urbana proporcionará recursos para proyectos relativos a la construcción, rehabilitación y mantenimiento de vías veredales y departamentales, acueductos, plazas de mercado, mataderos, aseo, tratamiento de basuras, calles, malla vial urbana, parques, escenarios deportivos, zonas públicas de turismo y obras de prevención de desastres.

CAPITULO 5

LA DESCENTRALIZACION Y LAS MINORIAS ETNICAS

A diferencia de la Reforma Municipal de 1986, que no tuvo en cuenta a las minorías étnicas, especialmente a las comunidades indígenas, como partes fundamentales de los municipios en algunas zonas del país ^{95/}, una de las características sobresalientes de la reforma constitucional de 1991 fue su preocupación por dichas minorías. Esto fue

sin duda resultado de su participación en el proceso. Los indígenas tuvieron dos representantes en la Asamblea Nacional Constituyente y lograron incluir en la nueva Constitución una serie de propuestas en materia de derechos y de conformación de entidades territoriales. Las comunidades negras no tuvieron representantes pero hicieron oír su voz y plantearon propuestas, algunas de las cuales quedaron incluidas en el texto constitucional.

5.1. Las Entidades Territoriales Indígenas

Los indígenas lograron el reconocimiento de dos tipos de derechos: los generales y los territoriales. Entre los primeros, cabe destacar el reconocimiento de las lenguas y dialectos indígenas como oficiales en sus territorios, el derecho a la cultura y a las tradiciones indígenas y, en el campo político, la circunscripción especial para elegir dos senadores por las comunidades indígenas (art. 171).

En cuanto a los derechos territoriales, la Constitución concede a algunos resguardos el rango de municipios para efectos fiscales, lo que les permite ser beneficiarios de la transferencia de recursos nacionales. No son sin embargo entidades territoriales ^{96/}.

Pero lo más importante es la posibilidad que tienen los indígenas de conformar entidades territoriales que gozan, como las otras entidades territoriales, de autonomía para elegir autoridades propias, manejar sus competencias y recursos y participar en los ingresos corrientes de la Nación. Además, los pueblos indígenas pueden ejercer funciones

jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a las leyes de la República ^{97/}.

Los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y las costumbres de las comunidades, los cuales deberán velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios, diseñar las políticas, los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución, percibir y distribuir sus recursos, velar por la preservación de los recursos naturales, coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio, colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional, representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren.

Cuando un territorio indígena comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos.

La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley de Ordenamiento Territorial. Su delimitación será hecha por el Gobierno Nacional con participación de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Mientras la Ley de Ordenamiento

Territorial es expedida por el Congreso, el Gobierno mediante decreto podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de las entidades territoriales indígenas y su relación con las otras entidades territoriales ^{98/}.

5.2. Las Comunidades Negras

La Constitución en su Artículo Transitorio 55 ordenó al Congreso que en un plazo máximo de dos años, contados a partir de la promulgación de la Constitución, expidiera una ley que reconozca a las comunidades negras que hayan venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, el derecho a la propiedad colectiva sobre esas áreas. Esa ley es la 70 de 1993. La ley tiene por objeto:

"reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva [...] Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana" (Art. 1o.).

La ley define el área de su aplicación (zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico y de otras zonas del país ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas

tradicionales de producción) y hace explícitos los cuatro principios sobre los cuales se apoya. Estos son:

* El reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural y el derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana.

* El respeto a la integralidad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras.

* La participación de dichas comunidades y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad.

* La protección del medio ambiente atendiendo a las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza.

El Estado adjudicará a las comunidades negras la propiedad colectiva sobre las áreas mencionadas, cuyos terrenos se denominarán "Tierras de las Comunidades Negras". Para tal efecto, cada comunidad formará un Consejo Comunitario como forma de administración interna, cuyas funciones son delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas, velar por la conservación y la protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales, escoger al representante legal de la respectiva comunidad en cuanto persona jurídica y hacer de amigables compondores en los conflictos internos factibles de conciliación^{99/}.

Las tierras de las comunidades negras son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Solo podrán enajenarse las áreas que sean asignadas a un grupo familiar, por la disolución de aquél o por otras causas que señale el reglamento, pero el ejercicio del derecho preferencial de ocupación o adquisición únicamente podrá recaer en otros miembros de la comunidad y en su defecto en otro miembro del grupo étnico.

Desde el punto de vista operativo, para efectos de la adjudicación cada comunidad presentará la respectiva solicitud al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA). Una comisión integrada por representantes de entidades nacionales (INCORA, INDERENA, Instituto Geográfico Agustín Codazzi) hará una evaluación técnica de la solicitud y determinará los límites del área que será otorgada. Se realizará una visita a la comunidad negra interesada, de la cual se levantará un acta que contenga la información sobre ubicación del terreno, extensión aproximada, linderos generales, número de habitantes negros, personas que no pertenezcan a la comunidad establecida y levantamiento planimétrico del territorio. A más tardar sesenta días después, el INCORA expedirá los actos administrativos por medio de los cuales se adjudica la propiedad colectiva a las comunidades.

La propiedad colectiva sobre estas áreas debe ser ejercida conforme a la función social y ecológica que le es inherente. Por ello, los titulares deberán proteger el ambiente y los recursos naturales renovables y contribuir a la defensa de ese patrimonio.

La Ley define los mecanismos para la protección y desarrollo de los derechos y de la identidad cultural de las comunidades negras. Se les reconoce y

garantiza el derecho a una educación acorde con sus necesidades y aspiraciones etnoculturales (Art. 32). Establece además su derecho a acceder a la educación a fin de garantizar condiciones de igualdad con los demás ciudadanos.

Por otra parte, el Estado sancionará todo acto de intimidación, segregación, discriminación o racismo contra las comunidades negras en los distintos espacios sociales, de la administración pública y en especial en los medios masivos de comunicación y en el sistema educativo. En ese sentido, "el Estado debe adoptar medidas que permitan a las comunidades negras conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a la educación y a la salud, a los servicios sociales y a los derechos que surjan de la Constitución y las leyes"(Art. 37).

El Art. 41 de la Ley señala la obligación del Estado de apoyar la organización de las comunidades negras para que puedan recuperar, preservar y desarrollar su identidad cultural. Las comunidades negras participarán en el diseño, elaboración y evaluación de los estudios de impacto ambiental, socioeconómico y cultural que se realicen sobre los proyectos que se pretendan adelantar en las áreas de propiedad colectiva.

Las comunidades negras tendrán un representante en el Consejo Nacional y en los Consejos Territoriales de Planeación. Los planes que elabore el Gobierno y la Cooperación Internacional para su beneficio deberán hacerse con su participación. El Gobierno creará una comisión de estudios para la formulación de un plan de desarrollo de las comunidades negras, el cual contendrá las políticas

de largo plazo y será el marco de referencia para el desarrollo de las políticas gubernamentales.

Por otra parte, las entidades del Estado adelantarán actividades de investigación, capacitación, fomento, extensión y transferencia de tecnologías apropiadas para la promoción del desarrollo de estas comunidades, y diseñará mecanismos financieros y crediticios que les permitan a estas últimas la creación de formas asociativas y solidarias de producción para el aprovechamiento de sus recursos.

Finalmente, el artículo 66 establece la circunscripción especial para elegir dos miembros de las comunidades negras a la Cámara de Representantes.

CAPITULO 6

NOTAS PARA UN BALANCE DE LA DESCENTRALIZACION

6.1. El Proceso

La descentralización, como dice Santana, "es un proceso complejo que involucra no solo aspectos jurídicos sino también costumbres, formas de vida, concepciones, poderes tanto locales como regionales y nacionales y que por lo demás involucra una buena cantidad de actores ligados a la vida municipal: partidos, gremios locales, organizaciones sociales y de pobladores,

organizaciones sectoriales, centros académicos y profesionales, autoridades y burocracia municipal, etc. La vinculación de los actores es también diferenciada y depende de los procesos de asimilación y compromiso con la descentralización" 100/.

En Colombia ese proceso surgió como una respuesta a la crisis social y político-institucional del país, reflejada cruda y nítidamente en la vida regional y, sobre todo, local. La crisis municipal que se fue acumulando en el último cuarto de siglo en Colombia fue factor clave para que una serie de intereses políticos y sociales muy disímiles convergieran en la idea de reformar el Estado por la base, es decir, transformando las administraciones locales.

Como respuesta política, el proceso de descentralización buscaba darle salida a una crisis de representatividad y de legitimidad del régimen vigente y, de esa forma, redefinir la hegemonía de los partidos liberal y conservador. Para tal efecto, privilegió dos frentes: de un lado, la modernización de los gobiernos locales, mediante el traslado de competencias, el fortalecimiento fiscal y el mejoramiento de la gestión pública en términos de un uso más racional de los recursos; de otro, la apertura de canales de participación social y política a nivel local que permitieran reducir los niveles de tensión y conflicto social y frenaran de alguna manera el creciente proceso de violencia en el que se veía cada vez más envuelto el país.

Debido a su carácter político, la descentralización se ha desarrollado en Colombia en medio de tensiones sociales y de la confrontación implícita o explícita de una gama muy diversa de intereses

sociales y políticos. Por ello, el proceso ha sido difícil y ha debido superar resistencias y obstáculos de diversa índole: técnicos (falta de capacidad y calificación de los funcionarios municipales para el manejo de las nuevas competencias y recursos, desconocimiento del marco jurídico-institucional de la planificación, bajo desarrollo institucional de los municipios, especialmente de los más pequeños, atraso administrativo, etc.), políticos (resistencia de ciertos sectores a asumir la nueva realidad municipal, temor a la implantación y puesta en funcionamiento de los mecanismos de participación, modelos clientelistas de gestión local, ausencia de una propuesta para los municipios en la mayor parte de las organizaciones políticas, corrupción, violencia, etc.) y socio-culturales (bajos niveles de organización y autonomía ciudadana, escasa iniciativa popular para la democratización de la gestión local, "ethos" clientelista interiorizado por amplios sectores de la población, individualismo, ausencia de un sentido de lo público, etc.).

Con todo, el proceso ha significado sin duda un fortalecimiento de los municipios ^{101/}. Aunque el impacto ha sido diferente según el tamaño de estos últimos, logrando mayor profundidad en las ciudades grandes e intermedias, la descentralización ha logrado devolver al municipio su papel como gestor del desarrollo local y, por lo menos parcialmente, como escenario de representación de intereses sociales. Sin embargo, hay que reconocer que los viejos modos de gestión clientelista no han desaparecido y que incluso en ciertas localidades, donde ha existido un férreo control político por parte de ciertas élites de los partidos tradicionales, se han visto reforzados.

Para entender el alcance de estas afirmaciones, es preciso examinar por separado los distintos frentes del proceso, a saber, la descentralización de competencias, el fortalecimiento fiscal y la participación.

6.1.1 La Descentralización de Competencias

Las competencias trasladadas a los municipios constituyen un factor clave para convertirlos en promotores del ordenamiento territorial, del desarrollo local, del bienestar social y de la participación ciudadana, funciones que les fueron asignadas por la Constitución de 1991. Dichas competencias les permiten, por lo menos teóricamente, ganar en capacidad de respuesta a las demandas de la población y tener un mayor protagonismo en el conjunto de la acción estatal.

Ahora bien, el traslado de las competencias ha sido progresivo y aún no ha culminado. Y ya los gobiernos municipales, especialmente en ciudades intermedias y en municipios pequeños, han sentido el impacto negativo de la descentralización^{102/} en el sentido de que, de la noche a la mañana, recibieron una larga lista de nuevas responsabilidades para las cuales no estaban preparados ni técnica ni administrativamente. La asunción de esas responsabilidades implica una enorme movilización de esfuerzos para modernizar las administraciones locales en términos de su transformación institucional y de la introducción de una "cultura" de la planificación, totalmente ausente hasta hace una década en la mayoría de los municipios colombianos. Algunas de las nuevas competencias -es cierto- implican pequeños cambios administrativos y financieros, como por

ejemplo el mantenimiento de vías urbanas, campos deportivos y parques, la dotación de escuelas y puestos de salud. Pero otras exigen transformaciones profundas para su cumplimiento, por ejemplo el manejo de la salud, el agua potable y el saneamiento ambiental en general, el apoyo al desarrollo rural, etc. Por ello, algunas de ellas no han sido asumidas aún por la gran mayoría de los municipios. La municipalización de la educación, por ejemplo, ha sido "eludida" por varios Alcaldes no solo porque no se les da autonomía para el manejo de los dineros con los cuales se paga la nómina de maestros, sino porque ese sector ha sido uno de los más combativos, sindicalmente hablando. Y también ha sido rechazada por los propios maestros pues ven en esa medida una estrategia para fraccionar su organización sindical nacional y atomizar las relaciones entre el Estado y el gremio de los educadores.

El proceso habría podido ser más fluido si, por ejemplo, el traslado de competencias se hubiese hecho en forma diferencial según las categorías de municipios. Ello no ocurrió así. Al contrario, las mismas competencias fueron trasladadas a todos los municipios, sin distinción de tamaño, capacidad técnica e institucional, calificación de los funcionarios, presupuesto, etc. Así, las ciudades grandes e intermedias, que habían desarrollado unas ciertas estructuras administrativas y técnicas desde algunos años antes, contaban con una base mínima para asumir el proceso de descentralización. Pero los pequeños municipios, pobres en recursos fiscales, humanos e institucionales, no contaban con esa base. Para ellos, la descentralización creó desconcierto y, en no pocas ocasiones, frustración.

A ello hay que sumar el problema del soporte financiero. Muchos de los municipios poseían recursos económicos muy flacos, desproporcionadamente inferiores a las exigencias derivadas de las nuevas responsabilidades. Si durante los últimos siete años en algo han coincidido los Alcaldes del país es precisamente en la opinión de que ni los recursos propios ni las transferencias del Estado central bastan para atender la amplia gama de competencias otorgadas a los municipios. Entre ellos es corriente la idea de que el fortalecimiento fiscal fue inferior a las necesidades de gasto en el nuevo esquema de descentralización administrativa ^{103/}.

Otro aspecto importante del proceso ha sido el de las nuevas relaciones entre el gobierno Nacional y los gobiernos locales. A ese respecto, hay que decir que, incluso después de expedida la nueva Constitución, el nivel de autonomía real de los municipios para la planificación y el ejercicio de las competencias sigue siendo relativamente bajo. El gobierno central aún posee una gran capacidad de control de las inversiones locales y ejerce una tutela legal sobre los Alcaldes. Un ejemplo claro al respecto es la planeación. En ese campo se observa una estructura vertical de decisiones, en la que el gobierno central sigue teniendo un gran poder. En efecto, el Estado debe planificar el desarrollo nacional; a nivel regional y departamental, fueron creados los CORPES y fortalecidas las Oficinas de Planeación Departamental. Los CORPES son órganos centralistas que imponen a los Departamentos y a los Municipios las pautas para su desarrollo en función de definiciones nacionales, no regionales ni locales. Las Corporaciones Autónomas Regionales, organismos directamente dependientes de Planeación Nacional,

también han asumido funciones de planeación local. En otras palabras, como lo señalan Gaitán y Moreno, no existe una estrategia de fortalecimiento de la Planeación local; al contrario, lo que se hace es supeditar los municipios a la planeación departamental ^{104/}.

Igual sabor centralista se percibe en los actuales proyectos de desarrollo legal de la Constitución presentados por el Gobierno Nacional al Congreso. Parece como si se buscara incorporar a todos los niveles de la administración pública en un sistema vertical de controles y tutelas que domina el Departamento Nacional de Planeación. No hay, pues, una doble vía en la relación entre los entes territoriales y la Administración Central. La consecuencia es, por decir lo menos, una descoordinación entre las inversiones nacionales y locales.

Sin embargo, a pesar de la cultura centralista que aún domina en la administración pública colombiana, la planeación se ha logrado desarrollar en los municipios colombianos como una práctica inherente a la gestión local y se han puesto en marcha en varias localidades nuevos mecanismos jurídicos e institucionales para que la municipalidad intervenga en el desarrollo local. La Ley 9a. de 1989 (Ley de Reforma Urbana) es en ese sentido un instrumento decisivo para el desarrollo de una gestión moderna y democrática en la medida en que dota a los municipios de instrumentos concretos de planeación y de intervención sobre el mercado del suelo, a la vez que define una serie de orientaciones para la construcción de vivienda de interés social. Sin embargo, existe aún en los municipios, particularmente en los más pequeños, un déficit grande en capacitación del recurso humano para la genera-

ción de proyectos y para la formulación de planes de desarrollo local.

6.1.2 El Fortalecimiento Fiscal

Es cierto que los municipios vieron incrementar significativamente sus ingresos a partir de la reforma descentralista de 1983. Sin embargo, tal parece que los esfuerzos realizados por el Estado para entregarle más recursos a los entes departamentales y municipales se quedaron cortos, dada la magnitud de los problemas locales en todos los rincones del país. Quizá por ello los Constituyentes acordaron fortalecer las transferencias nacionales a los municipios incrementándolas sustancialmente a partir de este año ^{105/}.

Esto, sin embargo, ha creado y puede alimentar a la larga una fuerte dependencia de los gobiernos locales con respecto a la Nación, sobre todo en los municipios más pequeños y más pobres, para los cuales las transferencias constituyen el ingreso más importante y un factor decisivo de la gestión local. Confiados en el monto creciente de las transferencias en los próximos años, muchos alcaldes y concejales pueden desatender el recaudo de ingresos propios y generar a la larga una crisis económica local de grandes proporciones. Es ese el riesgo de la decisión constitucional de incrementar las transferencias nacionales.

Pero el problema no es solo la "pereza fiscal" de los municipios. Hay otros que continúan retardando su modernización. De un lado, las decisiones en materia de presupuesto en cuanto a gastos de funcionamiento e inversión. Aunque buena parte de las transferencias llegan a los municipios con destinación específica, por lo cual

el nivel de las inversiones ha crecido recientemente, aún sigue teniendo peso el criterio de dedicar un importante porcentaje del presupuesto a gastos de funcionamiento y, más particularmente, a pagos de personal. Esto refleja un hecho, a saber, que la administración municipal sigue siendo un instrumento para el pago de favores políticos a través de la ampliación de la planta de cargos del municipio ^{106/}. Los compromisos clientelistas siguen pesando bastante en la definición del destino de los recursos municipales. De otro lado, la atomización de las inversiones. Los compromisos con las clientelas llevan a las autoridades locales a fraccionar el presupuesto de inversión para atender necesidades individuales, impidiendo de esa manera un uso más eficiente de los recursos escasos.

En tercer lugar, hay que mencionar el problema de la corrupción en el manejo de los dineros públicos, el cual sigue siendo una variable significativa a la hora del balance de la gestión de recursos. La Constitución creó mecanismos de vigilancia, incluso con participación ciudadana, lo que permite pensar que en el futuro será un problema controlable. Pero, por lo pronto, esa sigue siendo una práctica corriente difícil de erradicar ^{107/}.

6.1.3. La Democratización de los Gobiernos Locales

6.1.3.1. La Elección Popular de Alcaldes

La elección de alcaldes fue el instrumento más importante de la reforma municipal para enfrentar la crisis política y fortalecer la dimensión simbólica y política del Estado. Con ella se preten-

dió recuperar la legitimidad y la representatividad perdidas y confrontar contundentemente la violencia. En otras palabras, constituyó una estrategia de reestructuración estatal ^{108/}. Como institución era novedosa y rompía con un esquema de ejercicio del gobierno que había perdurado durante un siglo. Por ello, despertó en el país grandes expectativas.

Las tres elecciones realizadas (1988, 1990 y 1992) indican que el proceso de renovación y cambio político se ha dado pero de manera lenta y contradictoria ^{109/}. Es cierto, como se planteó en el capítulo 2, que surgieron nuevas fuerzas que intentaron resquebrajar la hegemonía de los partidos tradicionales en el escenario local; sin embargo, los representantes de estos últimos siguen dominando el universo de la política local. En 1988, los partidos liberal y conservador ganaron las elecciones en 867 de los 1009 municipios colombianos. En 1990, en 891; y en 1992, en 675. El descenso en las últimas elecciones se explica por el crecimiento de la categoría que la Registraduría del Estado Civil ha denominado "otros". En esta categoría se agrupan distintos movimientos locales, algunos de ellos desprendidos de los partidos tradicionales y otros conformados a partir de iniciativas independientes o de coaliciones entre partidos tradicionales e izquierda ^{110/}. Esta última tiene una presencia muy débil en la escena local: 16 alcaldías en 1988, 12 en 1990 y 13 en 1992.

De todas formas, el proceso ha contado con una buena base de legitimidad, como lo demuestran los altos índices de participación electoral, en comparación con otras elecciones. La tendencia es a una mayor participación en las elecciones para

Alcalde que en las de Congreso y Presidente de la República. Sin embargo, esa participación ha descendido del 67% en 1988 al 42% en 1992, especialmente en las grandes ciudades. En ese fenómeno sin duda se comienza a reflejar un cierto desencanto por los magros resultados que en general ha arrojado la gestión de los Alcaldes populares ^{111/}.

De todas formas, independientemente de las tendencias electorales, la elección de alcaldes ha obligado a los candidatos y a las organizaciones políticas a pronunciarse sobre los problemas de los municipios y a formular propuestas concretas para resolverlos. En otras palabras, ha suscitado un debate político en torno a los problemas locales, que antes no existía por ser los alcaldes directamente nombrados por los gobernadores. Esto ha revivido la vida política local y ha vuelto más importantes los debates electorales, contribuyendo de alguna manera a incrementar y cualificar la cultura política de los ciudadanos.

Ahora bien, desde el punto de vista del desempeño de los Alcaldes, de su gestión, pocas cosas han cambiado. Quizá el cambio más notorio es la idea de su compromiso con el electorado y, en general, con la ciudadanía. El hecho de haber sido elegidos les impide actuar irresponsablemente y en función exclusivamente de intereses restringidos. Hay una base social fiscalizadora que reclama soluciones, transparencia, eficacia en el uso de los recursos y efectividad en las acciones del gobierno. Por eso los Alcaldes se preocupan más por los problemas de legitimidad, particularmente en las grandes ciudades donde la opinión pública presiona más explícitamente y juzga cotidianamente a las autoridades locales.

Han ocurrido cambios importantes en lo que se refiere a la planificación como ingrediente de la gestión. Las normas existentes obligan a los Alcaldes a tener un Plan de Desarrollo Municipal, lo cual ha redundado en la generalización de las prácticas planificadoras y en un uso más racional e los recursos locales. Puede afirmarse igualmente que se ha democratizado la gestión en el sentido de una mayor apertura a la iniciativa ciudadana, del montaje de los mecanismos de participación ^{112/}, de la multiplicación de los procesos de concertación y de la disposición a informar sobre las decisiones locales.

Sin embargo, aún se mantienen viejos estilos clientelistas de gestión. Se sigue concibiendo al municipio como un botín burocrático, como un instrumento de control político y de reproducción partidista. La repartición milimétrica de los cargos sigue imperando como norma de relación entre los partidos y, más concretamente, entre el Alcalde y los Concejales. La orientación del gasto, como ya se explicó, se rige por criterios de favorecimiento de clientelas y de manejo de los recursos en función de intereses privados (privatización de lo público) ^{113/}.

Además, el período definido inicialmente para los Alcaldes (dos años) fue muy corto. La Constitución lo amplió a tres años, lo cual seguramente producirá un efecto positivo pues los alcaldes van a tener el tiempo de planificar su gestión y de ejecutar los programas con base en un manejo presupuestal autónomo, ya que el período se inicia el 1o. de Enero ^{114/}.

6.1.3.2 La Consulta Popular

La consulta municipal es el mecanismo de participación política que menor impacto ha tenido desde que fue establecido y reglamentado. En Colombia se han realizado tan solo tres o cuatro consultas, casi todas ellas para resolver debates sobre contribuciones de valorización por construcción de obras civiles en algunas ciudades intermedias. La explicación puede radicar en la falta de experiencia de la ciudadanía en el uso de este tipo de mecanismos como forma de tomar decisiones. La participación directa no ha sido un medio usual para dirimir desacuerdos sobre aspectos importantes de la vida colectiva local, ya que ese tipo de decisiones siempre han sido tomadas por las autoridades (consejo municipal o alcalde). La Constitución fortaleció el mecanismo ampliándolo al ámbito departamental y nacional. Ya fue reglamentado por el Congreso de la República y falta simplemente que se convierta en un instrumento más frecuentemente empleado por las autoridades locales y por la población.

6.1.3.3 Los Mecanismos de Participación Ciudadana ^{115/}

La Constitución introdujo una modificación en las funciones de las Juntas Administradoras Locales, a saber, su participación en la formulación de los Planes de Desarrollo. Esto no ha implicado un cambio muy importante en el papel y en el comportamiento real de las Juntas. Las tendencias observadas hasta 1991 en su funcionamiento siguieron vigentes después de la expedición de la Carta. Incluso, podría decirse que las Juntas, con muy raras excepciones en el país, pasan por un mal

momento. Su legitimidad a los ojos de la ciudadanía es débil. Se las considera como mecanismos alejados de los intereses de la población y como escenarios de luchas mezquinas entre partidos o entre dirigentes partidistas. El caudillismo se impone como estilo de relación de los comuneros con su electorado. A éste no se lo consulta y los programas que desarrollan en sus Comunas dependen básicamente de la voluntad -o del capricho- del Comunero.

Desde un comienzo se presentaron roces entre las Juntas de Acción Comunal ^{116/} y las Juntas Administradoras Locales por lo que se consideró colisión de competencias. Existieron "celos" entre los dos organismos, pues las Juntas Comunales se sintieron desplazadas por las Juntas Administradoras Locales y nunca entendieron que éstas últimas tienen un ámbito de acción y unas funciones muy diferentes. En varias ciudades, esas relaciones han mejorado y lo que se observa es un cierto interés del movimiento comunal por participar en las Juntas Administradoras para llevar la vocería de sus barrios ^{117/}.

El otro problema, como ya se dijo, es la concepción de las Juntas Administradoras que quedó plasmada en la Reforma Municipal de 1986 y que no varió sustancialmente con la Constitución de 1991. Parece, en efecto, haberse entendido que las Juntas son antes de consulta e iniciativa ciudadana, apoyo para la administración de la ciudad, pero que no deben tener autonomía ni poder decisorio. De ahí el carácter restringido de sus funciones y la prohibición que existe de que tengan presupuesto propio y manejen una planta de personal ^{118/}. Esto les resta muchas posibilidades de adelantar programas de trabajo en favor de las Comunas y

Corregimientos y, en consecuencia, las coloca ante el riesgo de perder legitimidad política.

La excepción a dicha regla, por lo menos en la norma, son las Juntas Administradoras de las Localidades en Bogotá. En principio, el problema de recursos fue resuelto. La norma que las reglamenta creó los Fondos de Desarrollo Local que permiten a las Juntas apropiarse partidas y aprobar de manera autónoma obras en cada Localidad. En segundo lugar, les fueron entregadas atribuciones como la de participar en la elección de los Alcaldes Zonales mediante la presentación de una terna de candidatos al Alcalde Mayor, y de promover y decidir programas en favor de sus respectivas comunidades.

En los Encuentros Nacionales de Comuneros se ha propuesto un cambio de la legislación que les entregue funciones decisorias, atribuciones administrativas e instrumentos para desarrollar sus programas y convertir a las Juntas en un mecanismo de participación eficaz desde el punto de vista del desarrollo local ^{119/}.

El otro mecanismo de participación ciudadana es la representación de los usuarios en las Juntas Directivas de los establecimientos que prestan servicios públicos. Ya fueron mencionados en otro capítulo los problemas de reglamentación de dicho mecanismo. Como se sabe, una parte del Decreto 700 de 1987 fue declarado inconstitucional. Durante varios meses no hubo una norma que sustituyera esos artículos del Decreto 700, por lo cual los Alcaldes no pudieron proceder a la selección de los representantes de los usuarios. A finales de 1992, el Gobierno expidió el decreto 1962 que reglamenta el nuevo mecanismo de elección de los

representantes de los usuarios a las Juntas Directivas de las Empresas de servicios públicos. Se trata de una elección directa en la que pueden participar ligas de usuarios, organismos no gubernamentales y otro tipo de organizaciones interesadas en el manejo de los servicios. Con base en dicha reglamentación se ha iniciado un proceso de renovación de esas Juntas Directivas en las cuales los usuarios pueden por lo menos adelantar una misión fiscalizadora ^{120/}.

Otros ámbitos de participación ciudadana son la planeación local y las veedurías populares. Sobre la planeación participante existen un conjunto de normas y de experiencias que permiten acreditarle una cierta importancia en el conjunto de prácticas participativas. El Decreto 1306 de 1980, sobre planeación urbana, estableció en su Art. 15 que la planeación urbana debe hacerse con la participación de los distintos sectores de la sociedad local. Posteriormente, la Constitución del 91 definió como mecanismo los Consejos de Planeación (nacional y territoriales) y asignó a las Juntas Administradoras Locales la función de participar en la formulación de los planes de desarrollo municipales. Desde finales de la década del 70 se realizaron experiencias de planeación participante, las cuales se han venido multiplicando en los últimos años. Las modalidades y el alcance de la participación varían, pero existe el común denominador del interés de las administraciones municipales y de amplios sectores de la ciudadanía de formular y ejecutar mancomunadamente dichos planes.

Las veedurías populares son un mecanismo reciente con muy poca trayectoria en el país. La Constitución de 1991 estableció la posibilidad de

que la fiscalización de la gestión pública y sus resultados se hiciera con participación de la ciudadanía. Aunque no existe una ley reglamentaria al respecto ^{121/}, se han comenzado a diseñar y a poner en marcha algunos canales e instrumentos de fiscalización ciudadana en varias ciudades del país ^{122/}.

En cuanto a la participación comunitaria, existe el mecanismo de contratación de obras directamente con organizaciones sociales. La mayor parte de los municipios del país no ha puesto en práctica ese mecanismo. Sin embargo en algunas ciudades comienza a experimentarse a través de la contratación para la prestación de servicios (algunas tareas en materia de aseo urbano, por ejemplo) o para la cogestión de proyectos de infraestructura, por ejemplo, de pavimentación. En Cali, al igual que en otras ciudades, se han multiplicado de manera importante los comités de autopavimentación, encargados de arreglar las calles a partir de convenios con la Administración Municipal. Esta se compromete a hacer un aporte en material y asesoría técnica, mientras que la comunidad aporta mano de obra.

Lo que se podría concluir en materia de participación es que hay una reglamentación amplia de canales e instrumentos en ámbitos diferentes. Dicha reglamentación tiene límites, pero constituye de por sí una condición importante para que distintos sectores de la ciudadanía se involucren en la gestión local. Sin embargo, faltan condiciones subjetivas y objetivas para que esos procesos de participación tengan lugar: voluntad política para poner a funcionar los mecanismos, información sobre los canales e instrumentos y, sobre todo, una motivación clara acerca de las

bondades de la intervención ciudadana como complemento de los mecanismos tradicionales de representación política.

6.2. El Desarrollo Institucional

En 1992, el Gobierno Nacional formuló a través del Departamento Nacional de Planeación el Programa de Desarrollo Institucional de los Municipios (PDI), encaminado a adecuar la modernización institucional de las administraciones municipales y contribuir de esa forma al fortalecimiento del proceso de descentralización.

El Programa se enmarca en dos tendencias que orientan actualmente el desarrollo del país: la descentralización y la apertura económica hacia los mercados internacionales. Estos cambios implican una redefinición y reorganización del papel del Estado en términos de un modelo de mayor autonomía local y una mayor eficacia pública.

En lo que respecta al municipio, es necesario garantizar las condiciones para que asuma gradualmente las nuevas competencias. Para tal efecto, el Gobierno definió una política de desarrollo institucional entendida como "un proceso sistemático y planificado, articulado a las estrategias locales de desarrollo y emprendido por las autoridades y la comunidad para convertir al municipio en una unidad de gestión del bienestar económico y social de su población" ¹²³. Los objetivos de la política son hacer más eficiente la prestación de los servicios municipales y el manejo de los recursos y reorientar los esquemas de operación adoptando instrumentos gerenciales que involucren a la comunidad en la gestión.

La estrategia para lograr tales objetivos consiste en la creación de un sistema que busca fortalecer un mercado amplio de servicios de apoyo a los municipios. La activación de dicho mercado se hará mediante la elaboración de diagnósticos a partir de la percepción de los propios actores municipales, la adecuación y orientación de la oferta de los servicios de apoyo que prestarán personas o entidades públicas o privadas para responder a la demanda municipal y, finalmente, la articulación de la oferta y la demanda a través de mecanismos de información y concertación.

El Programa trabaja inicialmente con los "Agentes de Apoyo Municipal", profesionales de diversas disciplinas, capacitados en modernas técnicas de asesoría, quienes actúan como facilitadores del proceso de modernización administrativa en la elaboración de diagnósticos institucionales, la formulación de un plan de gestión concertado y la identificación del tipo de apoyo requerido para ejecutar el plan de gestión. Este último aspecto es lo que se llama la "demanda" de servicios.

Para dar respuesta efectiva a las demandas de apoyo identificadas en cada municipio, el Programa contempla la elaboración de un registro de oferentes que permite a los Alcaldes saber a quiénes pueden dirigirse para solicitar el apoyo para la realización del plan de gestión. El programa trabaja en cinco frentes: participación comunitaria, planeación, proyectos de inversión, organización interna del municipio y financiación.

6.3. La Agenda Inmediata

Como se dijo en la Introducción, Colombia vive un proceso de transición política y jurídico-

institucional. Esto significa que queda un camino por recorrer en la construcción de las nuevas instituciones y en la consolidación de procesos que, como el de descentralización, fundamentan la nueva estructura del Estado.

La Constitución de 1991 dejó en manos del Congreso de la República una extensa agenda de trabajo legislativo. En lo que hace a la descentralización, la aprobación de la Ley 60 de 1993 sobre distribución de competencias y transferencia de recursos de la nación a los entes territoriales constituye un primer paso importante. Lo fue igualmente la Ley 70 de 1993 (comunidades negras). Hay que mencionar también la Ley 1a. de 1992 mediante la cual se puso en vigencia la descentralización en Santafé de Bogotá y la Ley 56 de 1993 sobre las Asambleas Departamentales.

Queda por discutir y aprobar un paquete de medidas, entre las cuales vale la pena señalar las siguientes:

a. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: Establece las normas básicas que orientarán la acción del gobierno en materia de organización territorial del país. Ya hay varios proyectos en curso en el Congreso.

b. Nuevo Régimen Departamental: Normas sobre la estructura institucional, el funcionamiento de los Departamentos en Colombia y sobre las funciones de las autoridades departamentales.

c. Nuevo Régimen Municipal. Ya fue aprobado por las plenaria de la Cámara y del Senado y espera la sanción presidencial.

d. Ley sobre mecanismos de participación

social y ciudadana.

e. Ley Orgánica de Planeación.

El futuro de la descentralización en Colombia no depende sin embargo de la aprobación de unas normas. Estas son importantes, más en Colombia por tener una tradición como país de leyes, pero no bastan. Se requiere avanzar en otro tipo de transformaciones igualmente importantes, como son las siguientes:

a. El quiebre de los modelos clientelistas de gestión. Estos modelos de contraprestación política son contrarios a la idea de una administración pública moderna y democrática. Esta tarea supone transformar la cultura política de las gentes, el carácter de los partidos, las concepciones de la clase dirigente y los comportamientos de la burocracia estatal.

b. Socialmente, es necesario reforzar las conductas democráticas de la población, no solo en el sentido de la convivencia pacífica y de la erradicación de las formas de violencia, sino también de la responsabilidad ciudadana en torno a las decisiones públicas. La disposición ciudadana a participar en las decisiones públicas es débil en Colombia. Es necesario fortalecerla mediante pedagogías de la participación que cambien el sentir ciudadano acerca de su relación con el Estado.

c. En el campo administrativo, los municipios necesitan un cambio radical. En primer lugar, es preciso crear y/o fortalecer una cultura de la planeación, en contra de la espontaneidad y la falta de criterio en el uso de los recursos. En

segundo lugar, es necesario introducir un enfoque gerencial de la administración pública, que haga más ordenadas y eficientes las acciones del Estado. En tercer lugar, es preciso fortalecer la carrera administrativa como forma de erradicar el clientelismo dentro de la estructura burocrática del Estado. En cuarto lugar, es preciso cualificar a los funcionarios públicos para que asimilen los nuevos enfoques de la administración pública y sean artífices importantes del nuevo municipio. Finalmente, es preciso asentar una cultura de la fiscalización, tanto en el gobierno como en la ciudadanía.

Todos éstos son sin lugar a dudas propósitos políticos. Y no podía ser de otra manera. Si bien la descentralización tiene un importante componente técnico-administrativo, es esencialmente un proceso político, pues constituye una manera de mirar la organización del Estado y supone una conducta ciudadana proclive a la participación en los asuntos públicos. Por ello se trata de un proceso de larga duración que en Colombia se inició recientemente y con el cual están comprometidos la mayoría de los colombianos.

BIBLIOGRAFIA

BORJA Jordi, **Estado, Descentralización y Democracia**, Bogotá, Ediciones Foro, 1989

BORJA Jordi, CALDERON Fernando, GROSSI María y PEÑALVA Susana (editores), **Descentralización y Democracia. Gobiernos Locales en América Latina**, Santiago de Chile: CLACSO/SUR/CEUMT-Barcelona, 1989.

CASTRO Jaime, **Elección Popular de Alcaldes**, Bogotá: Oveja Negra, 1986.

CASTRO Jaime, **La Democracia Local. Ideas para un nuevo régimen departamental y municipal**, Bogotá: Oveja Negra, 1984.

CASTRO Jaime, Prólogo al libro de DUGAS John, OCAMPO Angélica, ORJUELA Luis Javier y RUIZ Germán, **Los Caminos de la Descentralización. Diversidad y retos de la transformación municipal**, Bogotá: Universidad de los Andes, 1992.

Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal. Informe Final de la Misión para la Descentralización, Bogotá: Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, 1992

CORCHUELO Alberto, "Tributación e inversión municipal en el Valle del Cauca", en **Economía Colombiana**, No, 210, Octubre de 1988

CORREA HENAO, Néstor Raúl, "El reordenamiento territorial en la nueva Constitución", en **VARIOS, Colombia, una democracia en construcción**, Bogotá: Ediciones

Foro Nacional por Colombia/Corporación S.O.S. Colombia, s.f.

CUNIL Nuria, **Participación ciudadana. Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos**, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.

DE MATTOS, Carlos, "La Descentralización, una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?", ILPES, Santiago de Chile, 1989.

DIAZ URIBE Eduardo, **El Clientelismo en Colombia. Un estudio exploratorio**, Bogotá: El Ancora Editores, 1986.

DNP, **Bases conceptuales del desarrollo institucional municipal: orientaciones para la oferta de servicios de apoyo**, Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios, Santafé de Bogotá, Marzo de 1993.

GAITAN Pilar y MORENO Carlos, **Poder Local. Realidad y Utopía de la Descentralización en Colombia**, Bogotá: Tercer Mundo Editores/Instituto de Estudios Políticos Universidad Nacional, 1992.

Misión de Finanzas Intergubernamentales, **Finanzas Intergubernamentales en Colombia**, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1981.

LORDELLO DE MELLO, Diogo, "Modernización de los gobiernos locales en América Latina", en **Revista Interamericana de Planificación**, Vol XVIII, No. 66, 19

OCAMPO, José Antonio, "Centralismo, descentralización y federalismo en la historia colombiana", en **Revista Antioqueña de Economía**, No. 5, Primer Trimestre de 1982.

OCAMPO LOPEZ, Javier, "El Proceso político, militar y social de la Independencia", en **Nueva Historia de Colombia**, Tomo 2, Bogotá: Planeta, 1989.

SANTANA, Pedro, "Crisis Municipal, Movimientos sociales y reforma política en Colombia", en **Revista Foro**, # 1, Septiembre de 1986.

SANTANA, Pedro, **Desarrollo Regional y Paros Cívicos en Colombia**, Bogotá: CINEP, 1983.

SANTANA Pedro, "Descentralización, Participación y Democratización", en **Programa de Desarrollo Institucional de los Municipios (PDI). Documento de Orientaciones Generales en el área de Participación Ciudadana**, Bogotá, Procomún, 1992.

TIRADO MEJIA, Alvaro, "El Estado y la Política en el Siglo XIX", en **Nueva Historia de Colombia**, Tomo 2, Bogotá: Planeta, 1989.

VARIOS, **Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal. Informe Final de la Misión para la Descentralización**, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, 1992

VILLAR BORDA Luis, **Democracia Municipal. Autonomía, Planificación y Desarrollo**, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1986.

VELASQUEZ Fabio, "Crisis Municipal y Participación en Colombia", en **Revista Foro**, # 1, Septiembre de 1986.

VELASQUEZ Fabio, "La Participación ciudadana en los asuntos públicos en Colombia: bases legales y perspectivas reales", Ponencia presentada al Taller sobre Desarrollo de la Comunidad y Medio Ambiente, Yumbo, Julio de 1986 (mimeo).

VELASQUEZ Fabio, "Poder Local y Democracia en Colombia. Comentario a la ponencia de Pedro Santana", en SEGURA Nora (compiladora), **Colombia: Democracia y Sociedad**, Bogotá: CIDSE/FESCOL, 1988.

VELASQUEZ Fabio y otros, **Gobiernos Locales en ciudades intermedias de Colombia: Cartagena, Santander de Quilichao y Armenia**, Foro Nacional por Colombia, Cali, 1990 (mimeo).

VELASQUEZ Fabio, "La Gestión Local en Ciudades Intermedias de Colombia: los casos de Cartagena y Santander", en VARIOS, **Municipio y Democracia. Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias de América Latina**, Santiago de Chile, Ediciones SUR, 1991.

VELASQUEZ Fabio, "La reforma municipal en Colombia. el difícil camino de la democracia", Ponencia presentada al 7o. Congreso Nacional de Trabajo Social, Cali, Junio de 1991 (mimeo).

VELASQUEZ C. Fabio, "Una democracia participativa para Colombia", en **Revista Foro**, No. 16, Diciembre de 1991

VELASQUEZ, Fabio, "Participación ciudadana y

Modernización del Estado", en **Revista Foro**, No. 17, Abril de 1992.

VELASQUEZ Fabio, "Descentralización y Gestión Municipal: en busca de una alternativa democrática", en **Boletín Socioeconómico**. No. 24-25, Cali, Agosto-Diciembre de 1992.

VELASQUEZ Fabio, "La Democracia Participativa: algo más que una ley", en **Revista Foro**, No. 19, Diciembre de 1992.

VELASQUEZ Fabio, CORREA DE LOURIDO Rosalía, GONZALEZ Esperanza y POSSO Jeanny, **Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias de Colombia. Estudio sobre la ciudad de Armenia**, Informe Final, Cali, Foro Nacional por Colombia, 1990.

VELASQUEZ Fabio y MUÑOZ María Teresa, **Vida Local y Opinión Ciudadana**, Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica (CIDSE), Universidad del Valle, Cali, 1990.

VELASQUEZ Fabio, MUÑOZ María Teresa. GONZALEZ Esperanza y QUINTANA María Fernanda, **La Gestión Local de los Servicios Públicos en Armenia**, Informe Final, Cali, Foro Nacional por Colombia, Capítulo Regional Valle del Cauca, 1992.

VELASQUEZ Fabio, GONZALEZ Esperanza y MUÑOZ María Teresa, **La Gestión de los Servicios Públicos en Armenia**, Cali, Foro Nacional por Colombia, 1992 (mimeo), y de los mismos autores **La Gestión de los Servicios Públicos en Santander de Quilichao**, Cali, Foro Nacional por Colombia, 1993 (mimeo).

VELEZ, Humberto, "Rafael Reyes: quinquenio, régimen político y capitalismo", en *Nueva Historia de Colombia*, Volúmen I, Bogotá: Planeta, 1989.

ZAFRA ROLDAN Gustavo, "Comentario al Caso de Colombia", en *Gobiernos Locales, Foro Internacional sobre Modelos de Administración Municipal*, Cali: Departamento Administrativo de Planeación Municipal, Documento 010/93, Octubre de 1993. **DESCENTRALIZACION EN COLOMBIA**

^{1/} BORJA Jordi, *Estado, Descentralización y Democracia*, Bogotá, Ediciones Foro, 1989, p. 78.

^{2/} Ver los planteamientos de Borja en el libro mencionado en la nota anterior y la crítica de De Mattos en "La Descentralización, una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?", ILPES, Santiago de Chile, 1989.

^{3/} Para este análisis ver GAITAN Pilar y MORENO Carlos, *Poder Local. Realidad y Utopía de la descentralización en Colombia*, Bogotá: Tercer Mundo/Instituto de Estudios Políticos U.N., 1992, Cap. 1.

^{4/} Ver un análisis al respecto en OCAMPO LOPEZ, Javier, "El Proceso político, militar y social de la Independencia", en *Nueva Historia de Colombia*, Tomo 2, Bogotá: Planeta, 1989, pp. 9-64.

^{5/} Sobre las ideas que siguen ver TIRADO MEJIA, Alvaro, "El Estado y la Política en el Siglo XIX", en *Nueva Historia de Colombia*, Tomo 2, Bogotá: Planeta, 1989, pp. 155-183.

^{6/} El Acto Legislativo No. 1 de 1986 es una excepción a dicha tendencia, en la medida en que ordenó la elección popular de Alcaldes, quebrando así la línea jerárquica del ejecutivo que iba del Presidente de la República a los Alcaldes municipales. Además, ese año fueron aprobadas las Leyes 11 y 12 que modificaron sustancialmente el régimen administrativo y fiscal de los municipios en el sentido de la descentralización. Más adelante haremos referencia detallada a dichos procesos.

^{7/} Las Juntas Administradoras Locales tardaron sin embargo 18 años en ser reglamentadas mediante una ley.

^{8/} LORDELLO DE MELLO, Diogo, "Modernización de los gobiernos locales en América Latina", en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol XVIII, No. 66, pp. 185-202.

^{9/} Los ingresos municipales están constituidos por dos grandes rubros: los ingresos corrientes y los de capital. Los primeros están constituidos por los ingresos tributarios, los no tributarios y las transferencias nacionales, departamentales e intermunicipales. Los de capital provienen de rentas y réditos financieros. La Administración Central se nutre, en lo que respecta a los ingresos corrientes, de los ingresos tributarios y las transferencias. En 1990, los primeros representaban el 45.1% y las segundas el 40.6% del total de dichos ingresos. En el sector descentralizado (empresas e institutos descentralizados del orden municipal), las transferencias tienen el mayor peso en los ingresos corrientes (39.7% en 1990) y luego los ingresos no tributarios (tarifas), los cuales representaron en 1990 el 29.8% de los ingresos corrientes del sector.

Dentro de los ingresos tributarios, los dos más importantes son el de Industria y Comercio (42.7% en 1990) y Predial (29.3%). Otros ingresos tributarios son los de circulación y tránsito y los de valorización.

^{10/} Dentro de los gastos de funcionamiento, los correspondientes a pago de personal representaban la mayor proporción.

11/ Ver al respecto, VELASQUEZ Fabio, "Crisis Municipal y Participación en Colombia", en *Revista Foro*, # 1, Septiembre de 1986, pp. 16-25. Igualmente, SANTANA, Pedro, "Crisis Municipal, Movimientos sociales y reforma política en Colombia", en *Revista Foro*, # 1, Septiembre de 1986, pp. 4-15.

12/ El proceso de "desmunicipalización" coincidió con los de modernización económica y social en Colombia. Uno de los mejores indicadores al respecto es el proceso de urbanización. El desarrollo de la industria después de la Segunda Guerra Mundial, la introducción del capitalismo en la agricultura y la violencia de los años 50 contribuyeron de manera decisiva a la expansión de las ciudades. Estas vieron cómo de la noche a la mañana sus patrones de crecimiento y organización se trastocaron por completo. Las tasas de crecimiento demográfico urbano se dispararon abruptamente y en el lapso de treinta años el rostro de las ciudades cambió por completo. Se conformó una malla urbana con rasgos definidos: cuatro polos dominantes (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla), que albergan la tercera parte de la población del país y acaparan una gran proporción de la actividad económica y de los servicios. Bogotá concentraba en 1985 cerca del 15% de la población nacional y se consolidaba cada vez más como primer centro urbano del país. El resto de la malla estaba constituido por un conjunto de centros de tamaño intermedio y un tejido de núcleos pequeños y medianos (45 de más de 50.000 habitantes y 27 de más de 100.000, según el censo de 1985) (Ver el Anexo 1). El acelerado proceso de urbanización asestó un duro golpe a la estructura interna de las ciudades colombianas. Afectó su forma física y su organización socio-espacial y generó una serie de procesos que aún permanecen: altas tasas de desempleo y subempleo, peso significativo del sector informal, déficits de vivienda, de servicios públicos y de equipamientos comunitarios. El resultado de este fenómeno es una ciudad "descuadrada", rota en su interior, en la que conviven penuria y confort, las mansiones y los tugurios, la opulencia y la miseria, la ciudad legal y la ciudad ilegal.

En ese sentido, el proceso de urbanización, aunque significó el mejoramiento de las condiciones de vida para algunos sectores de la población (de hecho, los indicadores sociales revelan una mejora de tales condiciones en las ciudades, por lo menos en términos globales) trajo consigo un incremento de los niveles de pobreza y desigualdad y un aumento de las demandas a los gobiernos locales.

13/ Los Alcaldes municipales fueron nombrados por los Gobernadores hasta 1988, año en que fueron elegidos por primera vez en este siglo.

14/ Acuerdo pactado por los partidos tradicionales (liberal y conservador) en 1957 para repartirse alternativamente el poder en un período de 16 años (1958-1974).

15/ Ver al respecto, DIAZ URIBE Eduardo, *El Clientelismo en Colombia. Un estudio exploratorio*, Bogotá: El Ancora Editores, 1986.

16/ Con base en esa norma, el INDERENA, entidad pública encargada del manejo de los recursos naturales en Colombia, promovió en 1985 la creación de los Concejos Verdes, órganos de representación social con participación de representantes de las Administraciones Locales, destinados a fiscalizar el manejo de los recursos naturales y a adelantar programas en ese campo. Al posesionarse el nuevo Gobierno en 1986, el programa de Concejos Verdes fue desmontado y sustituido por otro de naturaleza diferente.

17/ Ver al respecto VELASQUEZ Fabio, "La Participación ciudadana en los asuntos públicos en Colombia: bases legales y perspectivas reales", Ponencia presentada al Taller sobre Desarrollo de la Comunidad y Medio Ambiente, Yumbo, Julio de 1986 (mimeo).

18/ Ver SANTANA, Pedro, *Desarrollo Regional y Paros Cívicos en Colombia*, Bogotá: CINEP, 1983.

19/ Citado por SANTANA Pedro, "Crisis Municipal, movimientos sociales y reforma política en Colombia", en *Revista Foro*, # 1, Septiembre de 1986, p. 11.

20/ Ver VILLAR BORDA Luis, *Democracia Municipal. Autonomía, Planificación y Desarrollo*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1986.

21/ La Constitución de 1991 modificó parcialmente esta noción. Ver una referencia al respecto en el próximo capítulo.

22/ Ver LOPEZ MICHELSEN, Alfonso, *Testimonio Final*, Tomo I, Bogotá: Banco de la República, 1978, citado por VILLAR BORDA Luis, *op. cit.*, p. 224.

23/ GAITAN Pilar y MORENO Carlos, *Poder Local. Realidad y Utopía de la Descentralización en Colombia*, Bogotá: Tercer Mundo Editores/Instituto de Estudios Políticos Universidad Nacional, 1992, p. 190.

24/ Misión de Finanzas Intergubernamentales, *Finanzas Intergubernamentales en Colombia*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1981.

25/ Intervención del Presidente Betancur ante el Concejo de Medellín, Enero 20 de 1982, citado por PEÑALVA Susana, *Situación y Perspectiva de los Gobiernos Locales en Colombia*, en BORJA Jordi, CALDERON Fernando, GROSSI María y PEÑALVA Susana (editores), *Descentralización y Democracia. Gobiernos Locales en América Latina*, Santiago de Chile: CLACSO/SUR/CEUMT-Barcelona, 1989.

26/ Citado por PEÑALVA Susana, *op. cit.*, p. 165.

27/ El Decreto 79 de 1987, que creaba la Guardia Cívica Municipal fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia.

28/ Se trata de los centros, puestos de salud y hospitales locales.

29/ Instituto encargado de la construcción de vivienda popular.

30/ La ley 10 de 1979 incluyó como beneficiarias de las transferencias de IVA a las Intendencias y Comisarias.

31/ Entre 1980 y 1986, el situado fiscal se multiplicó por cuatro

en términos nominales (\$21.162 millones en 1980 y \$83.376 millones en 1986) y representó hasta 1984 un porcentaje creciente de los ingresos ordinarios de la Nación (14% en 1980 y 24% en 1984). Posteriormente, esa proporción decreció (18.4% en 1985 y 19.9% en 1986).

^{32/} El estudio de la Misión Bird-Wiesner había encontrado que la base gravable del impuesto de Industria y Comercio era muy disímil en los distintos municipios. En unos casos era el valor total de las ventas; en otros, el patrimonio de las empresas y en otros, el número de empleados. La Misión propuso una base única, el valor de las ventas, y distintos topes de tarifas según los sectores de actividad económica.

^{33/} La ley no se refiere en ningún momento a las transferencias.

^{34/} Entre 1983 y 1986 fueron expedidas otras leyes que no modificaron la tendencia al desequilibrio interregional. Vale la pena mencionar entre ellas la ley 50 de 1984 que derogó un buen número de exenciones al IVA, dispuso que los establecimientos sin ánimo de lucro que realicen actividades comerciales o industriales son sujetos de impuesto de industria y comercio y cedió a los municipios menores de 100.000 habitantes el recargo del 10% sobre el impuesto predial para el pago de seccionales de Catastro. La ley 55 de 1985 estableció que los bienes inmuebles de propiedad de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y Sociedades de economía mixta del orden nacional pueden ser gravados con el impuesto predial.

^{35/} Citado por VILLAR BORDA Luis, op. cit., p. 239.

^{36/} CASTRO Jaime, Elección Popular de Alcaldes, Bogotá: Oveja Negra, 1986.

^{37/} Citado por CASTRO Jaime, Elección Popular de Alcaldes, Bogotá: Oveja Negra, 1986, p. 27.

^{38/} Los Alcaldes siguen siendo definidos en la Reforma como Jefes de la Administración Municipal.

^{39/} Estos dos últimos son la primera autoridad de las Intendencias y Comisarias, respectivamente.

^{40/} Este artículo fue modificado parcialmente por la Ley 49 de 1987, la cual estipula que no se hallan inhabilitadas las personas que en la fecha de la elección de Alcaldes tengan la investidura de diputados, consejeros intendenciales o comisariales o concejales, sean principales o suplentes. Quien teniendo esa investidura sea elegido alcalde la perderá automáticamente a partir de la fecha de su elección.

^{41/} La consulta apuede sin embargo referirse a la construcción o negación de obras por valorización o con cargo a recursos municipales.

^{42/} Se establece el primer domingo de Abril y Octubre, salvo en años en que hay elecciones para corporaciones públicas, en los cuales se realizarán simultáneamente.

^{43/} Cuando la ley fue expedida, el ex-Ministro Jaime Castro la criticó duramente pues, en su opinión, la Ley limitaba el espíritu

inicial de la norma. Señaló en ese sentido cinco observaciones: en primer lugar, reduce exageradamente los temas objeto de consulta: "quizás -escribía con una cierta dosis de ironía en una columna del diario El Tiempo, de Bogotá- sirva al menos [la consulta] para decidir qué día de la semana tenga lugar el mercado público". En segundo lugar, entregarle al Concejo Municipal la atribución de convocarla es reducir su probabilidad de ocurrencia pues poco interés tendrán en hacerlo. En el caso de que la iniciativa provenga de los ciudadanos, la convocatoria es obligatoria, pero no se establece en la ley sanción alguna si el Concejo no lo hace. En tercer lugar, el trámite para la realización de la Consulta es largo y demasiado dispendioso. La cuarta observación se refiere a que las fechas señaladas para la realización de las consultas tampoco benefician el proceso. Finalmente, no es aconsejable -dice Castro- realizar las consultas en la misma fechas de elecciones a corporaciones públicas, pues ello puede politizar el resultado de las primeras. En síntesis, concluye Castro, se aprecia una falta de voluntad política del Gobierno para ampliar el alcance de la democracia social.

^{44/} A diferencia de la participación política, referida fundamentalmente a los procesos de intervención ciudadana en el ámbito público en función de intereses globales, la participación ciudadana alude a esa misma intervención en el ámbito público, pero en función de intereses particulares. La participación comunitaria es aquella en la cual la población se organiza para llevar a cabo obras de desarrollo local en forma autogestionaria o con la colaboración de entes públicos o privados. Ver al respecto, CUNIL Nuria, Participación ciudadana. Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.

^{45/} El Decreto 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), reglamentario de la Ley 11 de 1986, no hizo otra cosa que trasladar literalmente al articulado las normas incluídas en la ley.

^{46/} Se realiza en esta sección un balance inicial de la Reforma de 1986 con el único propósito de entender el sentido de los elementos introducidos por la Constitución de 1991 en materia de descentralización. En el capítulo 6 se retoma este análisis para efectuar el balance global del proceso.

^{47/} A la reforma se le atribuyeron muy diversos significados, derivados de los intereses involucrados en el proceso. Para unos fue una válvula de escape al conflicto social creciente desde finales de la década del setenta; para otros fue simplemente la ocasión de fortalecer las prácticas clientelistas. Algunos vieron en ella un intento de modernizar las estructuras estatales para adecuarlas a las exigencias de los nuevos tiempos. Finalmente, otros encontraron en la reforma los elementos germinales de lo que podría ser una democratización no solo de los gobiernos locales sino en general del régimen político en Colombia. Ver VELASQUEZ Fabio, "Poder Local y Democracia en Colombia. Comentario a la ponencia de Pedro Santana", en SEGURA Nora (compiladora), Colombia:

Democracia y Sociedad, Bogotá: CIDSE/FESCOL, 1988.

48/ VELASQUEZ Fabio, "La reforma municipal en Colombia: el difícil camino de la democracia", Ponencia presentada al 7o. Congreso Nacional de Trabajo Social, Cali, Junio de 1991 (mimeo).

49/ VELASQUEZ Fabio, "Poder local y democracia en Colombia. Comentarios a la ponencia de Pedro Santana", en SEGURA Nora (compiladora), op. cit.

50/ Fueron esos los motivos que llevaron a algunas personas a demandar el Decreto 700 de 1987 ante el Consejo de Estado, particularmente el mecanismo de selección de los usuarios por el Alcalde, demanda que tuvo éxito. El decreto fue suspendido parcialmente y obligó al Gobierno nacional a expedir uno nuevo a fines de 1992. Más adelante se hará referencia a ese nuevo decreto.

51/ VELASQUEZ Fabio y MUÑOZ María Teresa, **Vida Local y Opinión Ciudadana**, Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica (CIDSE), Universidad del Valle, Cali, 1990.

52/ Un buen indicador de esa situación es el descenso paulatino del número de votantes en distintas ciudades en la elección de los miembros de las Juntas. En Cali, por ejemplo, en la primera elección, que tuvo lugar en 1988, votaron 110.804 personas. En la siguiente elección en 1990, votaron tan solo 64.059, según los datos de la Secretaría de Desarrollo Comunitario. Fenómeno similar se observó en otras ciudades como Cartagena, Pereira y Armenia.

53/ El estudio de opinión ciudadana en Cali, antes mencionado, así lo indica.

54/ ZAFRA ROLDAN Gustavo, "Comentario al Caso de Colombia", en **Gobiernos Locales**, Foro Internacional sobre Modelos de Administración Municipal, Cali: Departamento Administrativo de Planeación Municipal, Documento 010/93, Octubre de 1993, pp. 115-169.

55/ Sobre la participación en la Constitución, ver VELASQUEZ C. Fabio, "Una democracia participativa para Colombia", en **Revista Foro**, No. 16, Diciembre de 1991, pp. 60-72, "Proyecto de ley sobre participación ciudadana: participación ciudadana y modernización del Estado", en **Revista Foro**, No. 17, Abril de 1992, pp. 56-67, y "La Democracia Participativa: algo más que una ley", en **Revista Foro**, No. 19, Diciembre de 1992, pp. 77-84.

56/ Ver, CORREA HENAO, Néstor Raúl, "El reordenamiento territorial en la nueva Constitución", en **VARIOS**, Colombia, una democracia en construcción, Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia/Corporación S.O.S., s.f., pp. 169-216.

57/ Más adelante se hará referencia a estos principios.

58/ La Comisión fue creada y ha venido emitiendo una serie de guías para la elaboración de los proyectos de desarrollo legislativo sobre la materia.

59/ En esta sección se aludirá a las funciones y competencias de la Nación, los Departamentos, los Distritos y los municipios. Las entidades territoriales indígenas serán examinadas en otro capítulo, dedicado a las minorías étnicas.

60/ La Constitución hace la distinción entre leyes orgánicas, leyes estatutarias y leyes ordinarias. Por medio de las primeras se establecen los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara (Art. 151).

61/ La ley hace referencia a las competencias de la Nación, los Departamentos, los Distritos y los Municipios. No toca a las Entidades Territoriales Indígenas.

62/ Esa definición expresa la intención de los constituyentes de profundizar el proceso de descentralización iniciado en la década anterior.

63/ La Reforma Municipal de 1986 había definido un periodo de dos años. La evaluación hecha al respecto es que era un tiempo muy corto para desarrollar un programa de trabajo, por lo cual se aceptó alargar su mandato a tres años.

64/ El Acto Legislativo # 1 de 1945 convirtió a Bogotá en un Distrito Especial. Desde ese momento, la ciudad quedó fuera del régimen municipal ordinario y ha estado sometida a una serie de vaivenes jurídicos que le han impedido definir una clara situación institucional.

65/ Existe un proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que se discute actualmente en el Congreso de la República.

66/ Ver el capítulo 2 de este informe.

67/ Ver un análisis al respecto en el capítulo 2.

68/ Ver VELASQUEZ Fabio, "Una democracia participativa para Colombia", en **Revista Foro**, # 16, Diciembre de 1991, pp. 65 y siguientes.

69/ En este momento existen unos 40 municipios del país en los cuales han sido reglamentadas las Juntas Administradoras Locales. Corresponde al Concejo Municipal expedir dicha reglamentación, según lo dispuesto por la Ley 11 de 1986 y el Código de Régimen Municipal. En ese sentido, éstas tienen funciones disímiles en los diferentes municipios. En algunos, como Cartagena, el Concejo Municipal se limitó a trasladar las funciones que aparecen en la Ley 11 al texto del Acuerdo que las reglamentó. En otras ciudades como Cali, el Concejo Municipal delegó otras responsabilidades más amplias y concretas, tanto en los ámbitos de fiscalización como en los de iniciativa y gestión de algunos asuntos públicos.

70/ Ver en el capítulo 2 una ampliación al respecto.

71/ En Cali, los tres últimos alcaldes han creado distintos mecanismos para involucrar a la gente y/o a sus representantes en la solución de sus problemas. En 1988 fueron creados los Comités Intersectoriales e Interinstitucionales como instancias de diálogo, planeación y concertación entre los funcionarios de las distintas dependencias y los representantes de la ciudadanía (Juntas Comunales, comités, Juntas Administradoras, etc.). Se trabaja actualmente en el montaje de un modelo de participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública. El Alcalde actual creó los Consejos Comunitarios de Gobierno. Son reuniones del gabinete municipal con los líderes de la comunidad para discutir problemas locales y encontrar las mejores soluciones.

72/ La ley no ha sido aún sancionada por el Presidente de la República.

73/ **VARIOS, Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal. Informe Final de la Misión para la Descentralización**, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, 1992, pp. 444-445.

74/ Ver capítulo 2.

75/ **Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal. Informe Final de la Misión para la Descentralización**, Bogotá: Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, 1992, p. 150.

76/ *Ibid.*, p. 269.

77/ *Ibid.*, pp. 150-153.

78/ *Ibid.*, p. 269.

79/ *Ibid.*, p. 170.

80/ *Ibid.*, p. 258.

81/ *Ibid.*, p. 179.

82/ *Ibid.*, p. 215.

83/ *Ibid.*, p. 232-33.

84/ *Ibid.*, p. 272.

85/ Los ingresos corrientes de la Nación están conformados por los ingresos tributarios y los no tributarios con excepción de los recursos de capital.

86/ CORREA, Néstor Raúl, *op. cit.*, pp. 194.

87/ Para el cálculo del monto total de los ingresos corrientes de la Nación, se tomó como base el valor total de los ingresos tributarios y no tributarios y a esa suma se restó los recursos del Fondo de Regalías y los ingresos exclusivos de la Nación. Para 1994 y 1995 se excluyen de la base de cálculo del situado fiscal el IVA al cemento, las rentas asignadas a las antiguas Intendencias y Comisarias y a las entidades de previsión social.

88/ En salud, esta transferencia debe financiar los servicios seccionales de salud más dos hospitales (Instituto Mental y de Malaria de Antioquia), financiados hasta ahora con recursos nacionales. En educación, el situado financia los programas de educación básica primaria, secundaria y media vocacional,

colegios cooperativos, planteles nacionales, educación misional, centros experimentales piloto, pago de prestaciones del magisterio, personal docente y administrativo, gastos generales de los Fondos Educativos Regionales y plazas móviles.

89/ *El Tiempo*, 24 de Noviembre de 1993, pag. 1A y 1B

90/ *El Tiempo*, 24 de Noviembre de 1993, pp. 1A, 1B y 2B. De ese dinero, los 388 resguardos del país recibirán \$ 12.046.244.660, es decir aproximadamente el 1.4% del total de los ingresos corrientes de la Nación.

91/ Pozo de gas natural.

92/ *El Tiempo*, Noviembre 24 de 1993, pp. 1A y 8A.

93/ El crédito pasó de representar el 4% de los ingresos corrientes de los municipios en 1980 al 15% en 1990.

94/ Se pretende además generar una "cultura de proyectos" y aumentar la capacidad técnica de los entes territoriales en la programación de su gestión.

95/ Esto produjo una reacción inicial de las comunidades indígenas en contra de la Reforma Municipal. Su argumento fue que no habían sido tenidas en cuenta sus particularidades territoriales y de gobierno para el diseño del nuevo régimen municipal.

96/ Según la División de Asuntos Indígenas de Planeación Nacional, existen actualmente en Colombia 388 resguardos con una población aproximada de 577.000 habitantes. Están adscritos a 126 municipios y a 15 corregimientos (subdivisión rural de los municipios. Un 45% de la población indígena está concentrada en dos departamentos: Cauca y Guajira.

97/ La Constitución exige un mecanismo de coordinación entre esta jurisdicción y el sistema judicial nacional.

98/ Hasta el momento el Gobierno no ha expedido ningún decreto sobre la materia. El Congreso tampoco ha expedido la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. El Gobierno presentó al Senado de la República un proyecto de ley sobre la materia, que es objeto de discusión en este momento.

99/ El Gobierno, al expedir el reglamento de funcionamiento de los Consejos Comunitarios, podrá asignarles otras funciones.

100/ SANTANA Pedro, "Descentralización, Participación y Democratización", en **Programa de Desarrollo Institucional de los Municipios (PDI). Documento de Orientaciones Generales en el área de Participación Ciudadana**, Bogotá, Procomún, 1992, p. 58.

101/ *Ibid.*, p. 60. Santana basa su afirmación en una investigación realizada por Foro por Colombia sobre el impacto de la Reforma Municipal en ocho municipios colombianos.

102/ Ver al respecto VELASQUEZ Fabio, "La Gestión Local en Ciudades Intermedias de Colombia: los casos de Cartagena y Santander", en **VARIOS, Municipio y Democracia. Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias de América Latina**, Santiago de Chile, Ediciones SUR, 1991, pp. 113-137. Del mismo autor,

"Descentralización y Gestión Municipal: en busca de una alternativa democrática", en *Boletín Socioeconómico*. No. 24-25, Agosto-Diciembre de 1992, pp. 137-162.

103/ Más adelante se hace una referencia más detallada al respecto.

104/ GAITAN Pilar y MORENO Carlos, op. cit.

105/ Jaime Castro es crítico del mecanismo de transferencia contenido en la Constitución de 1991 pues, según él, poco aporta a fortalecer las finanzas municipales. En efecto, basado en cifras de la Contraloría General de la República, plantea que el efecto de las leyes 14 de 1983 y 12 de 1986 fue débil pues solo lograron incrementar en dos puntos la participación de los municipios en el ingreso público del país (10.5% en 1980-1983 y 12.5% en el periodo 1987-1989) y apenas mantuvieron estable la participación de los Departamentos en tales ingresos (12% en esos dos periodos). El nuevo mecanismo definido en la Constitución de una participación creciente en los ingresos corrientes (no en los totales) de la Nación no aporta, a su juicio, mucho más que lo que aportaba la transferencia del IVA. "Dicho en otras palabras - escribe Castro- la Constitución prorrogó por 10 años los efectos de la Ley 12 que en 1992 alcanzaba el tope máximo fijado para la participación de los municipios en las rentas nacionales". En cuanto a los Departamentos, dice Castro que la Constitución nada dispuso con respecto a sus ingresos, tanto propios como recibidos de la Nación. Ver CASTRO Jaime, Prólogo al libro de DUGAS John, OCAMPO Angélica, ORJUELA Luis Javier y RUIZ Germán, *Los Caminos de la Descentralización. Diversidad y retos de la transformación municipal*, Bogotá: Universidad de los Andes, 1992, pp. 7-17.

Hay que tener en cuenta que cuando Castro escribió este prólogo no habían sido expedidas las normas sobre situado fiscal y participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. Ya se mostró en el Capítulo 4 que en 1994 el incremento de esas transferencias será de 53%, en el caso del situado fiscal, y de 38% en la participación en los ingresos corrientes de la Nación, con respecto a las transferencias hechas en 1993.

106/ Un estudio sobre los gobiernos locales en ciudades intermedias de Colombia así lo demuestra. Ver VELASQUEZ Fabio y otros, *Gobiernos Locales en ciudades intermedias de Colombia: Cartagena, Santander de Quilichao y Armenia*, Foro Nacional por Colombia, Cali, 1990 (mimeo).

107/ En los últimos cinco o seis años han sido muy sonados los casos de "robos de Departamentos", en el sentido de que buena parte de las rentas departamentales fue apropiada por uno o más agentes privados en su propio y exclusivo beneficio. Igualmente hay que señalar que en este momento más de 400 alcaldes y exalcaldes están siendo investigados por la Procuraduría por diversos cargos, entre los cuales los de malversación de fondos y/o enriquecimiento ilícito.

108/ GAITAN Pilar y MORENO Carlos, op. cit.

109/ Para este análisis sigo de cerca el trabajo de Santana, ya citado, sobre Descentralización, Participación y Democratización.

110/ Nos referimos básicamente a la Unión Patriótica y a la AD M-19.

111/ Los especialistas atribuyen en parte el bajo nivel de participación en las elecciones de 1992 a la "fatiga electoral", es decir al crecido número de votaciones llevadas a cabo en los dos años anteriores.

112/ Ver *Infra*.

113/ La Constitución fortaleció los mecanismos de control fiscal y de gestión y posibilitó la participación ciudadana en la veeduría de la gestión pública. Esto puede tener en el futuro una incidencia en el mejoramiento de la gestión municipal.

114/ Anteriormente, el Alcalde iniciaba su mandato a mitad de año, cuando ya no existían recursos para financiar programas. El alcalde saliente, antes de dejar el cargo, generalmente comprometía el presupuesto de todo el año, de forma que el alcalde entrante poco podía hacer en términos de orientación del gasto.

115/ En el Capítulo 2 se hizo un primer balance del comportamiento de estos mecanismos hasta antes de la Reforma Constitucional de 1991. El análisis presentado allí sigue siendo en general válido y lo que se plantea ahora constituye simplemente un complemento a lo planteado en ese capítulo.

116/ Organizaciones barriales creadas hace casi 35 años para el desarrollo comunitario local en campos y ciudades. Es el movimiento más representativo de las comunidades locales en Colombia, aunque sometido a un fuerte control por parte de los partidos tradicionales.

117/ En algunas ciudades, como caso excepcional, las Juntas de Acción Comunal fueron el motor para la creación de las Juntas Administradoras Locales. Es el caso de Palmira, donde el movimiento comunal le ha dado un gran impulso a este mecanismo de participación ciudadana.

118/ Incluso los Comuneros se quejan de que no tienen siquiera dónde hacer sus reuniones.

119/ En el último encuentro, realizado en Cali en 1992, se redactó un proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución, en el que se obliga a los Concejos a reglamentar las Juntas y se les entregan facultades decisorias.

120/ En un estudio sobre la gestión de los servicios públicos en dos ciudades intermedias de Colombia se demostró que de todas formas el papel de los usuarios es muy inorgánico y de poco peso. Los usuarios participantes en las Juntas Directivas de las Empresas de servicios en los dos municipios demostraron poco conocimiento técnico sobre la operación de los servicios, lo que los colocaba en desventaja frente a los planteamientos de otros miembros de la Junta, por ejemplo los representantes de la Administración Municipal y el propio Gerente de las Empresas, y además estaban desconectados de la ciudadanía e, incluso, de las organizaciones

que supuestamente representaban. Como consecuencia de esa situación, los usuarios terminaban siendo "convidados de piedra" en las reuniones de la Junta. Ver VELASQUEZ Fabio, GONZALEZ Esperanza y MUÑOZ María Teresa, *La Gestión de los Servicios Públicos en Armenia*, Cali, Foro Nacional por Colombia, 1992 (mimeo), y de los mismos autores *La Gestión de los Servicios Públicos en Santander de Quilichao*, Cali, Foro Nacional por Colombia, 1993 (mimeo).

¹²¹/ La Ley sobre Mecanismos e Instituciones de Participación, recientemente aprobada por el Congreso, entregó facultades al Gobierno para que expida un decreto sobre esa materia.

¹²²/ En Cali ya fue diseñado el modelo de participación ciudadana en la vigilancia de la gestión municipal y próximamente se pondrá en marcha. Yumbo y Florida, dos municipios del Valle del Cauca, también desarrollan un programa de fiscalización ciudadana.

¹²³/ DNP, *Bases conceptuales del desarrollo institucional municipal: orientaciones para la oferta de servicios de apoyo*, Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios, Santafé de Bogotá, Marzo de 1993, p. 7.

LA DESCENTRALIZACION EN VENEZUELA: ALCANCES Y LIMITES DE UN PROCESO

POR

RAFAEL DE LA CRUZ

Coordinador de Políticas Públicas (IESA) - Venezuela

1. UNA ERA DE CAMBIOS

América Latina está experimentando una de las transformaciones más importantes de su historia. Tal vez, desde la consolidación de los Estado-Nación entre fines del siglo pasado y las primeras décadas del actual, no se había presentado un reto tan exigente a la región.

El programa de ajuste estructural de la economía, para corregir las distorsiones acumuladas por viejas políticas proteccionistas, el desarrollo de reformas políticas y de descentralización en casi todos los países y el proceso de integración son los tres ejes más notorios de los cambios en curso. En conjunto, son la base de lo que podemos llamar la reforma integral del Estado.

Los últimos años han sido testigos de este inmenso movimiento que ha desbancado las tradicionales teorías asociadas a la sustitución de importaciones, y ha dado duros golpes al populismo característico de los sistemas políticos latinoamericanos. Igualmente, ha sido este

mismo impulso renovador el que ha traído consigo una

disminución grave del nivel de vida de los pueblos, amenazas a la estabilidad de los regímenes democráticos y un descenso apreciable del margen de gobernabilidad de estos países.

Desde un extremo al otro del continente encontramos síntomas de deslegitimación de los gobiernos e, incluso, de los regímenes políticos. México, a pesar de haber dado pasos de gran importancia en dirección de su democratización, está aún ante el doloroso tránsito de la no probada alternabilidad gubernamental. Centroamérica, aunque pasa por uno de sus momentos menos beligerantes, encara graves problemas económicos, políticos y sociales, que obligan a la prudencia aún en los pronósticos más optimistas sobre su recuperación y estabilización. Algunas islas del Caribe se encuentran en una situación de depresión económico-social tan aguda que encabezan la lista de los países más pobres del mundo.

Colombia no logra reunir la voluntad de la mayoría de la población alrededor del régimen

democrático. Sus instituciones son débiles y en algunos casos inexistentes. La abstención electoral que no cesa, parece mostrar que el importante esfuerzo que se realizó a través de la nueva Constitución para aumentar la participación de la sociedad, no ha dado los resultados que se esperaban, y continúan existiendo varios estados, varias Colombias superpuestas. Perú es una sociedad casi ingobernable, en la que las instituciones públicas están permanentemente al borde de la desaparición. La escasa integración de su inmensa población indígena a la economía formal y a la sociedad civil moderna (factor que comparte con Ecuador y Bolivia), es una fuente potencial de perturbaciones políticas de consecuencias imprevisibles.

Las jóvenes democracias del Cono Sur han navegado con dificultades entre asonadas militares como las que ha tenido que sortear Argentina, y negociaciones delicadas y siempre frágiles entre el poder civil y el militar como en el caso de Chile. Brasil, más allá de su inmenso potencial, registra uno de los más complejos momentos de su historia, carente de organizaciones de mediación política estables, con una pobreza en crecimiento constante y una desaceleración profunda de los efectos de su otrora milagro económico. Las matanzas de niños en las calles de sus principales ciudades son solo un ejemplo de las dificultades que experimenta este país para mantener la autoridad y credibilidad de las instituciones públicas. Paraguay, a tuestas en su proceso de democratización, ve pender siempre la amenaza de una vuelta al pasado dictatorial y autárquico en medio de un ambiente latinoamericano títubeante.

Finalmente, una de las democracias más antiguas y aparentemente más fuertes de América Latina, vió cómo se estremecía su viabilidad con los intentos fracasados de golpe de estado en febrero y noviembre de 1992. En Venezuela, precisamente uno de los países donde se está aplicando con más decisión y empuje la reforma del Estado, el apoyo que manifestó una parte de la sociedad a una intervención militar, deja muchas interrogantes abiertas que deben ser respondidas por quiénes apuestan al cambio en democracia.

Nos encontramos así ante una paradoja de cuya resolución puede depender el destino del continente. Son pocos los que objetan a estas alturas la necesidad de las reformas económicas. Sin embargo, el tiempo de maduración que requieren para dar resultados que sean apreciados por la población, parece ser demasiado para las necesidades cada vez más apremiantes de los más pobres y de las clases medias depauperadas. Dos casos exitosos, el de Chile y el de Bolivia, son a su vez cuestionados desde ángulos diversos. Respecto al primero, se discute que la bonanza que se advierte en el país está sustentada en años de privaciones graves bajo el régimen dictatorial, y en una cesta limitada de productos de exportación que hace frágil estructuralmente su economía. En cuanto a Bolivia, a pesar de unas condiciones más que favorables logradas para la inversión extranjera y la estabilización de las variables macroeconómicas fundamentales, la llegada de capitales se hace esperar. El tesoro de la Nación es tan angosto, que altos funcionarios del gobierno deben ser pagados por fondos de organismos internacionales.

Estas situaciones, mantienen un estado de incertidumbre sobre el futuro económico de la región, que abona el terreno de la ingobernabilidad.

A su vez, los cambios políticos, desde la emergencia de regímenes democráticos en los últimos años (Brasil, Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay, Nicaragua, El Salvador, entre otros) hasta los procesos inéditos de democratización de la democracia (Venezuela, Colombia y México), necesitan también un tiempo para mostrar sus bondades a una población escéptica. Adicionalmente, las reformas del Estado en el campo de lo político, especialmente la descentralización, se encuentran ante la oposición de las viejas capas de políticos populistas que ven amenazadas sus posiciones por la emergencia de nuevos liderazgos y nuevas reglas de juego entre el Estado y la sociedad. El enfrentamiento que se escenifica en casi toda América Latina entre ambas corrientes no ayuda a estabilizar las instituciones y los acuerdos de gobierno.

La paradoja entonces se expresa como una contradicción entre los cambios estructurales del Estado y de su relación con la sociedad que tienden a modernizarla y democratizarla, por un lado, y sectores de esas mismas sociedades que, desde diversos ángulos, esperan un retroceso a antiguas prácticas económicas y políticas o, peor aún, un salto al vacío de nuevas experiencias autoritarias disfrazadas de nacionalismo.

En el trabajo que presentamos, se discute la experiencia de la descentralización en Venezuela, tratada como la columna vertebral de las reformas políticas que pueden dar paso a un nuevo concepto de democracia más participativa y ciudadana.

2. LAS REFORMAS POLÍTICAS Y LA DESCENTRALIZACIÓN: UN INTENTO POR SALVAR LA DEMOCRACIA.

El 27 de febrero de 1989, pocas semanas después de la entrega del gobierno a Carlos Andrés Pérez, una ola de saqueos conmovió al país. En su momento se interpretó, con poco sustento, que se debía a las recién anunciadas medidas. Tres años después, el 4 de febrero de 1992, un primer intento de golpe de Estado produjo una de las crisis políticas más graves de los 34 años de democracia venezolana. En ese momento, los dirigentes políticos asociados a las viejas escuelas populistas clamaron contra el ajuste estructural de la economía y explicaron la aventura como una reacción contra las políticas impuestas por el Fondo Monetario Internacional. A las voces de reacción esperadas, se sumaron las manifestaciones de amplios sectores de la población en contra no de las medidas económicas, sino de las instituciones partidistas, el parlamento, el poder judicial y el gobierno mismo.

Las explicaciones que ciertos sectores dan de los golpes fallidos y de la inestabilidad que le sucedió son básicamente interesadas. Venezuela se encuentra ante la encrucijada más importante de su historia democrática. Entre el 27 de febrero de 1989 y el 4 de febrero de 1992 corrieron casi tres años, y toneladas de descrédito para el sistema político imperante. La primera fecha simboliza la disolución de las fronteras entre el vandalismo y la desesperación del pueblo. Cuando vastos sectores populares se entregan al pillaje y al saqueo, estamos en presencia de una peligrosa alianza entre la

delincuencia y el hambre. Pero, sobre todo, este fenómeno expresa la incapacidad de las instituciones para dar respuesta a las demandas de esa parte de la sociedad, así como a las de otros grupos que por miedo o pudor no se lanzaron a las calles en esa ocasión.

El segundo acontecimiento es aún más grave que el anterior. Un puñado de militares atentaron contra la democracia, pensando tal vez que su gesto sería apoyado y aplaudido por la mayoría de los venezolanos. Cometieron un error grave. Los acontecimientos posteriores demuestran que el apego al sistema democrático es muy fuerte entre los venezolanos. Sin embargo, nada podrá borrar el hecho de que la desilusión generalizada de la población sobre el funcionamiento del Estado, de la justicia y de los partidos, fueron factores que dieron alas a esta aventura.

Dicho ésto, parece excelente la oportunidad para disentir de aquellos que achacan a la política económica del gobierno la causa de todos los males de la nación. Hay quiénes han convertido al paquete económico en el gran villano de la película. Es una forma sencilla y eficaz de venderse como chicos buenos y recolectar votos para las próximas elecciones. Pero, es también una manera muy hábil de evadir responsabilidades sobre las profundas transformaciones que requiere el sistema político y la estructura económica.

No hay duda que las medidas de ajuste en la economía causaron una disminución en el ingreso real. Este es el efecto que más se siente en el corto plazo y el que tiene más potencial desestabilizador. Ahora bien, un país en problemas económicos como Venezuela, pero con instituciones creíbles y justas, en las que la

población confíe, reaccionaría ante esas dificultades con voluntad de trabajo y de superación. Un país así le daría al futuro un crédito razonable, seguiría a sus líderes con entusiasmo, como ha sucedido en tantas otras naciones en momentos de turbulencia.

Por el contrario, una nación con instituciones débiles y desacreditadas, reaccionará ante la penuria económica con desesperanza y violencia. Y más si sus líderes no muestran la decisión y voluntad necesarias para apoyar los cambios que aumentarían la confianza de la sociedad en el sistema.

Una de las causas más profundas de deslegitimación del régimen y de disminución de la gobernabilidad es la indefensión que buena parte de la población siente frente a un Estado que no le rinde cuentas y a un sistema electoral que salvo para elegir al Presidente de la República, se votaba por listas de partidos en las que ni siquiera se especificaban los nombres de los candidatos a concejales, diputados y senadores.

En una situación de esta naturaleza, ya visible hace varios años y sólo agudizada por los acontecimientos de febrero, es muy grande la tentación de retrotraer el sistema político hacia formas más represivas y centralizadas de poder. Frente a este peligro el mismo gobierno de Venezuela creó la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre) en 1985, integrada por representantes de los diversos partidos políticos, gremios, asociaciones empresariales y sindicales, universidades y agrupaciones ciudadanas con el objeto de revisar y proponer la reestructuración de las relaciones existentes entre el Estado y la sociedad venezolana. La

conclusión más importante a la que llegó la Copre se puede sintetizar en la idea de que las dificultades de legitimación del sistema político obligan a la profundización de la democracia.

En este sentido, se propuso que los gobernadores de estados, que hasta 1989 eran designados por el Presidente de la República, fueran electos por la población. Asimismo, se insistió en la creación de la figura del alcalde, vieja tradición española desaparecida en Venezuela, con el fin de separar el poder legislativo y el poder ejecutivo en los consejos municipales. Igualmente se diseñó un sistema electoral nominal para los concejales, que incrementara su responsabilidad personal frente a los electores. Estas proposiciones, bases de la descentralización, se transformaron en leyes recientemente¹, con una notable resistencia de algunos estamentos políticos, pero con un apoyo masivo de numerosos sectores de la población que presionaron hasta lograr estos objetivos.

Las elecciones de gobernadores y alcaldes, realizadas por primera vez en diciembre de 1989 y nuevamente en 1992, transformaron los mecanismos de representación radicalmente. Los mandatarios regionales y locales están sometidos a un control electoral y a presiones cotidianas de esas mismas comunidades que difícilmente encuentran interlocutores en la administración pública central.

Ahora bien, hay quiénes sostienen que el país será ingobernable, que aumentará la ineficiencia y que se comete un error con esta apertura democrática. Otros son escépticos, desconfían de la clase política y le atribuyen la capacidad de burlar las reformas. Finalmente, muchos se preguntan qué poder ostentarán realmente estas

nuevas autoridades, y cuánto de la vida cotidiana de las personas será afectada por este cambio.

Lo primero que habría que decir sobre esta controversia, es que el Estado venezolano se ha dado cuenta desde hace décadas de la necesidad de descongestionar los lugares donde se toman decisiones. Para cualquier gerente no es un secreto que la eficiencia depende mucho de que cada integrante de una organización, asuma responsabilidades que permitan a la cúpula de la dirección concentrarse en los planes estratégicos y globales, mientras que en el resto de los niveles se resuelven problemas más concretos.

Esta sencilla norma ha sido propuesta por todas las comisiones de reforma administrativa que han existido desde principio de los años sesenta en Venezuela. El resultado de estos planteamientos se expresa en un amplio proceso de desconcentración de muchos entes públicos. Casi todos los ministerios tienen delegaciones en diferentes regiones del país, con la intención de que los problemas locales sean resueltos por funcionarios de la zona. Sin embargo, la evaluación de esta experiencia arroja un balance desastroso. La autoridad realmente delegada es mínima y los problemas siguen resolviéndose (¿o habría que decir no resolviéndose?) en Caracas, al más alto nivel de cada ministerio. La tradición presidencialista influye mucho en la reticencia que se tiene, a nivel central, de distribuir poder de decisión hacia los subordinados. A su vez, el agente de los organismos públicos en las localidades, dirige su lealtad hacia el ministro, director o compañero de partido que lo nombra, y normalmente no siente compromiso con una población que tiene muy poca capacidad y medios para hacer valer sus derechos.

2.1. Descentralización y participación.

Esta situación es la que se ha pretendido modificar con la elección directa de los gobernadores y alcaldes, y la transferencia progresiva de responsabilidades hacia estos niveles de gobierno. Así, las comunidades tendrán un instrumento, para hacer rendir cuentas en las elecciones a aquellos funcionarios que no hayan cumplido sus compromisos. Nadie estará más interesado que la misma población atendida por los gobiernos regionales y locales, en aumentar la calidad de los servicios prestados por el Estado y disminuir sus costos unitarios simultáneamente. En este sentido, se puede esperar que muchas de las reivindicaciones que serán objeto de negociación entre las organizaciones sociales de las comunidades y los gobernantes, se dirigirán al aumento de la eficiencia de la administración pública de los estados y municipios.

Ahora bien, ¿cuál es la relación entre una mayor participación de las comunidades en las decisiones que corresponden al Estado y la descentralización? y ¿en qué influye la mayor participación en el mejoramiento de los servicios públicos?

La respuesta es que en la medida en que los gobernadores y alcaldes electos ejerzan mayores poderes, serán más responsables ante sus electores, y los ciudadanos podrán exigir directamente una gestión más democrática y más eficiente de la vida pública. En este momento, las múltiples tareas que le toca realizar al gobierno y la excesiva centralización que lo caracteriza no le permiten atender con la suficiente prontitud a todas ellas. Muchos asuntos locales son descuidados porque deben

ser decididos en las más altas esferas de los respectivos ministerios o incluso, a veces, en la misma presidencia de la República. Con este esquema, ni las comunidades tienen acceso al proceso de toma de decisiones (porque se realizan muy lejos de ellas), ni se resuelven muchos problemas que podrían ser atendidos si los gobiernos estatales y municipales tuvieran las competencias necesarias para hacerlo. El principio que subyace estas ideas es muy simple: más funciones de administración, en manos de entes más cercanos a la población, podrían ser mejor atendidas; mientras que menos funciones administrativas en el gobierno central le permitiría ocuparse de las decisiones de carácter estratégico. Este es el objetivo de la descentralización.

Quienes adversan esta alternativa lo hacen por diferentes motivos. Algunos sinceramente temen un efecto desorganizador y se refugian en el muy conservador lema "más vale malo conocido...". En otros casos, los privilegios políticos creados a la sombra de la centralización son muy dulces, y es comprensible que quienes los disfrutan se opongan a perderlos. Unos y otros hacen causa común en contra de la profundización de la democracia y la modernización del Estado. Es una corriente anti-histórica que felizmente numerosas fuerzas sociales y una parte de la clase política ha sabido enfrentar.

2.2. La estrategia de la descentralización o por qué se colocó la carreta delante del caballo.

En el complejo proceso que ha inducido el desarrollo de la descentralización en Venezuela,

muchas veces se ha planteado la interrogante sobre por qué se eligieron primero a los gobernadores y alcaldes, y solamente después de ese hecho político se ha prestado atención a la transferencia de competencias administrativas y financieras hacia esos niveles de gobierno. Para algunos, esto mostraría improvisación de parte de quienes han estado involucrados en la toma de decisiones sobre este tema y, en todo caso, irracionalidad técnica. Veamos ésto con más atención.

Ciertamente, las condiciones en las que se ha desarrollado la administración pública venezolana en las últimas décadas, han dejado una herencia muy desequilibrada. Las causas de este fenómeno son numerosas, pero entre las más notorias podemos encontrar al menos tres. La primera es de carácter histórico. El siglo XIX se caracterizó por una permanente tensión entre los caudillos regionales y la formación del Estado-Nación. Los proyectos políticos que proponían la constitución de una sociedad moderna, tenían en común un énfasis en el centralismo, única vía posible para imponer una organización general de los intereses nacionales sobre los cálculos parciales de los líderes locales. La centralización como vía de consolidación del Estado-nación fue considerada como positiva por la mayor parte de las fuerzas políticas y sociales que apoyaron la modernización del país, y se realizó a costa de la autonomía de las regiones.

El segundo factor que incidió en el proceso de centralización, es la presencia dominante de los partidos políticos en los aparatos de Estado, desde los años sesenta en adelante. Este vínculo ha sido de la mayor importancia para la organización y el crecimiento de las

instituciones partidistas. Desde el Estado, los partidos que han gobernado, lograron reclutar militantes y acumular adhesiones mediante la repartición de prebendas y cargos burocráticos. Como ejemplo del crecimiento del personal al servicio del sector público, se puede señalar que en 1973 los funcionarios alcanzaban la cifra aproximada de 300.000, en 1978 de 700.000, en 1983 llegaron a 1.000.000 y en 1988 a 1.200.000, cifra que se mantuvo hasta 1994, después de un ligero descenso en 1991-1992. A su vez, la ideología estatista que ostentan los partidos venezolanos desde la década de los cuarenta en adelante, es un elemento que contribuyó a sustentar las tendencias centralizadoras.

En la medida en que la centralización de la administración pública acumulaba las decisiones y la capacidad financiera en el ejecutivo nacional y su gabinete, la necesidad de controlar este nivel del gobierno provocó en los partidos un interés especial en fortalecer sus actividades en Caracas. A una mayor relevancia del centro en la toma de decisiones, más decisiones se le encomendaban, más recursos humanos y financieros eran atraídos hacia el gobierno nacional y más consenso se levantaba entre los partidos en favor de mantener este esquema cíclico. El debilitamiento institucional y financiero de la provincia fue cada vez mayor. Del mismo modo, la tendencia a perpetuar un sistema político regional dependiente del centro y de los partidos se acentuó cada vez más: designación presidencial de los gobernadores, elección de segundo grado del presidente de los ayuntamientos en condiciones en las que el poder ejecutivo municipal estaba supeditado y fundido al legislativo, elecciones de concejales y diputados estatales por listas cerradas y

bloqueadas que favorecían a los candidatos designados por las formaciones partidistas.

Finalmente, la debilidad de la sociedad venezolana durante buena parte del siglo XIX y XX, fue contrabalanceada por la presencia creciente del Estado y de pocos grupos de presión relacionados directa o indirectamente con los caudillos (en el XIX y comienzos del XX) o con los partidos (en las últimas décadas). La escasa constitución política de las sociedades regionales, salvo algunas excepciones, las mantuvo primero sometidas al caudillismo, y después al partidismo. En la mayor parte de los estados no se logró consolidar una estructura de poder apoyada en una sociedad civil local madura. Esta carencia impidió la puesta en pie de instituciones administrativas propias que trascendieran las maneras personalistas de gestión de los cabecillas provincianos. Una de las consecuencias de esta situación, fue la asunción, por parte del centro, de funciones tradicionalmente propias de los estados o, incluso, de los municipios, como el urbanismo o la prestación de los servicios públicos.

Dicho lo anterior, podemos retomar la discusión planteada al comienzo de este punto y tratar de responder por qué se dieron primero los pasos políticos de elección de autoridades, antes que transferir funciones y financiamiento a las regiones y localidades. Plantear este tema es entrar en lo esencial de las razones que provocaron el desarrollo de la descentralización en el país.

El cambio más importante que ha sufrido Venezuela, en los últimos treinta años, es el de la formación de nuevas fuerzas sociales y la transformación de las existentes anteriormente.

Esta evolución, está muy relacionada con una de las premisas más defendidas por los partidos políticos desde la década de los cuarenta: la escolarización masiva. Como una de sus consecuencias tenemos un incremento de la asistencia de la población al sistema formal de educación, que ha hecho pasar la tasa bruta de escolaridad en primaria de un 51.1% en 1950 a 93.3% en 1981; en media de 3% en el 50 a 45.7% en el 81 y en superior de 1.3% a 19.8% en los mismos años. Este acontecimiento, a pesar de una baja aparente de la escolarización en los años recientes, ha producido un desarrollo significativo de lo que podríamos denominar como la cultura de la modernidad.

Esta evolución, junto con un innegable esfuerzo económico, han abonado el terreno y contribuido a la aparición y consolidación de nuevos fenómenos socio-políticos. Nos encontramos con que en las ciudades se han agrupado sectores de la clase media a través de asociaciones de vecinos, ambientales, culturales y deportivas; en la provincia los empresarios pequeños, medianos y grandes se han fortalecido progresivamente; el sector tecnocrático del Estado ha adquirido una presencia y capacidad de decisión mayor, en competencia con la burocracia de origen clientelar; los gremios profesionales y obreros se han visto obligados a profundizar sus actividades; los grupos empresariales más poderosos se han dividido sobre lo que debe ser la estrategia de desarrollo del país entre los que esperan que el Estado continúe protegiéndolos e interviniendo, y los que están conscientes de la necesidad de enfrentar el mercado sin la tutela de los gobiernos de turno.

Si algo tienen en común estas nuevas fuerzas, y las nuevas orientaciones de fuerzas más

tradicionales, es su interés en formular políticas sectoriales sobre temas que les interesan; su autonomía del Estado y, la mayor parte de ellas, de los partidos; su activismo político y la capacidad de generación de opinión pública. En general, adversan a la burocracia y coinciden en su apoyo a la descentralización, entre otras razones, porque es el mejor mecanismo para romper el monopolio de los partidos sobre las decisiones que afectan a las comunidades de intereses regionales y locales.

Ahora bien, los adversarios del proceso descentralizador, principalmente parte de la burocracia partidista y algunos sectores de las direcciones de los partidos políticos, junto con fracciones de gremios empresariales y obreros, son fuerzas de la mayor importancia aún. Lo eran más todavía en los años 86-89, período en el cual se produjo el debate nacional sobre la descentralización, que encontró como oponentes a sectores del gobierno de entonces (1984-1989) y a influyentes personalidades de la élite política del país.

En Venezuela, la historia enseña que, en general, contra el gobierno no se puede. Sin embargo, durante el lapso en cuestión, una coalición sin precedentes de fuerzas sociales, logró desatar una de las campañas más dinámicas y efectivas de las que se recuerde, en favor de la descentralización, enfocando las reivindicaciones alrededor de temas muy concretos, pero con efectos multiplicadores grandes, como las elecciones nominales de las autoridades locales y regionales. Fue ese frente inusual el que logró doblegar los intereses contrarios a la descentralización y hacer que se aprobaran instrumentos fundamentales para el proceso como la reforma de la ley Orgánica de

Régimen Municipal-L.O.R.M. (que creó la figura del Alcalde y separó los poderes legislativo y ejecutivo a nivel local, desarrollada posteriormente con un reglamento que consagra avances importantes en las posibilidades de participación de las comunidades en los asuntos locales), la ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado (que deroga el privilegio presidencial para nombrar gobernadores), la reforma de la ley Orgánica del Sufragio (que hace más nominales las elecciones de los cuerpos legislativos, aumentando la exposición de los electos a sus comunidades de electores) y la ley de Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Público Nacional a los Estados-L.O.D. (que define competencias de carácter exclusivo y enumera competencias de tipo concurrentes de los estados).

Si se hubiera insistido, en aquella época, en la transferencia de competencias administrativas y financieras antes de la elección de alcaldes y gobernadores, a entidades gubernamentales dominadas por los mismos sectores que se negaban a la descentralización, muy probablemente no se hubiera logrado nunca el despegue del proceso que hoy existe en Venezuela. No se habrían aglutinado las fuerzas que lo hicieron porque los objetivos habrían sido más difusos, y la resistencia a la puesta en marcha de una real descentralización por parte de muchos administradores locales y regionales de entonces, habría arrojado resultados negativos del proceso que desestimularían seguir adelante con la elección libre y popular de autoridades. Esta es la razón por la cual la estrategia de la descentralización en Venezuela pasó por una primera fase política y solo después pudo comenzar la fase administrativa.

2.3. La transferencia de competencias: clave del proceso.

Para que un gobernador o un alcalde pueda ejercer su representación, y evitar la frustración de las expectativas que levanta su elección, es necesario que el gobierno central le entregue progresivamente atribuciones relevantes. Entre las proposiciones de descentralización que la Copre realizó en el período 87-88 se encontraba un proyecto de Ley de transferencia de competencias que sirvió como inicio de la discusión que terminó con la aprobación de la ley actual.

a. La Ley de descentralización.

El concepto de esta proposición se basaba en tres aspectos.

En primer lugar, se distribuye entre el gobierno central y los estatales, como competencias concurrentes, la administración del fomento agrícola e industrial, el ordenamiento territorial, la construcción y mantenimiento de infraestructura, la gestión ambiental, los servicios públicos de salud, educación, aguas, telecomunicaciones y energía, el fomento de la investigación tecnológica y otras actividades de orden social, económico y cultural. El criterio general que debería prevalecer para la asignación de competencias es que el gobierno central se reserve todas aquellas de carácter global así como decisiones de políticas que afecten al conjunto de la Nación, al tiempo que los estados deberían ocuparse, en sus respectivos ámbitos territoriales, especialmente de lo referente a la gestión administrativa, presupuestaria, de personal, funcional, organizativa y de atención al público. En este orden de cosas, la ley prevé también, como se

señaló antes, algunas competencias exclusivas para los estados (puertos, aeropuertos, vías de comunicación terrestres, salinas y ciertas minas, entre otras).

El segundo eje de la proposición es el carácter progresivo de la transferencia. El gobernador debe obtener el permiso de la Asamblea Legislativa del estado para pedir el traspaso total o parcial de las competencias concurrentes que se le asignen. El resto las sigue ejerciendo el poder central hasta que, con la maduración administrativa y organizativa de las gobernaciones y alcaldías, se complete el proceso en el lapso de unos años. Se incluye en la ley definitiva la posibilidad de que el presidente de la República, previa aprobación del Senado, proponga la transferencia de competencias hacia los estados.

Finalmente, el proyecto de ley incluía un sistema de coordinación estatal, que permite al gobernador ejercer su rol constitucional como agente del ejecutivo nacional (figura poco común en la legislación de otros países, donde normalmente el gobierno central nombra su propio representante regional), para armonizar las políticas centrales, estatales y municipales. Estos elementos, junto con las previsiones financieras que garanticen el desenvolvimiento de los gobiernos regionales y locales, son los componentes de la proposición original.

Sin embargo, la ley en cuestión adolece de al menos dos defectos fundamentales, que pueden convertirse en uno de los mayores cuellos de botella para el desarrollo de la descentralización. Defectos que han provocado, en algunos gobernadores, un sentimiento de frustración en relación a esta norma y en el gobierno central

desorientación sobre cómo reaccionar frente a la solicitud de transferencias.

Ante todo se debe destacar que este instrumento es excesivamente genérico en lo que concierne a las competencias concurrentes. Menciona, como atribuciones de los gobernadores, áreas estratégicas de la importancia de las ya señaladas antes, pero no explícita con exactitud qué elementos de esas competencias serán competencia de los estados. Esta situación se hace aún más crítica si se considera que las leyes nacionales entregan al gobierno central una exhaustiva cantidad de competencias en las áreas que menciona la ley de descentralización, y que la ley de régimen municipal reserva a los alcaldes otra considerable serie de poderes específicos en muchos de los mismos sectores.

Una precisión importante sobre la distribución de poderes administrativos que hace la L.O.D. es que no se considera en la misma la delimitación respecto a los municipios. Este nivel de gobierno se rige por una ley orgánica propia, mencionada anteriormente. De manera tal que en la práctica, frente a las leyes nacionales y a la L.O.R.M., la Ley de Descentralización debería ser el eje para distribuir los servicios concurrentes entre los tres niveles de gobierno. Al no suceder esto de manera clara, la L.O.D. y la L.O.R.M. pueden llegar a competir por definir los espacios respectivos de cada gobierno territorial.

Por otro lado, el mecanismo de transferencia de competencias, los llamados convenios entre los ejecutivos central y regional, son tan poco estructurados que dejan en manos de la negociación política del momento la definición de los alcances de las transferencias. De este modo, unos gobernadores podrían obtener

ciertas competencias y otros no. La manera como está redactada la ley, ha permitido que algunos sectores interpreten que no se transfieren competencias a los gobernadores, sino, en todo caso, la administración de los servicios. De prevalecer esta interpretación, las funciones que ejercerían los gobernantes regionales serían por delegación del gobierno central, con lo cual, eventualmente, éste podría reclamar la reasunción de los servicios, en vista de que mantiene la competencia sobre los mismos y no la comparte con los estados. Evidentemente, una posición de este género, por las condiciones políticas en las que se ha desenvuelto este proceso, puede ser entendida como un escamoteo de la descentralización, y rechazada tanto por los gobernadores como por numerosas fuerzas de la sociedad, y en todo caso induce un desorden administrativo muy pronunciado. Por lo demás, hay que destacar que cuando la Constitución reserva al Estado determinadas competencias, no es al gobierno central a quien se refiere (salvo cuando lo hace explícitamente), sino a los tres niveles de gobiernos en su conjunto, así como a todos los entes de la administración pública.

En este punto, de crucial importancia, se hizo necesario un esfuerzo por precisar la Ley de Descentralización mediante su reglamentación, en lo referente a la metodología de la transferencia y a través de un instructivo presidencial que retoma cada área de las competencias concurrentes e indica las funciones atribuibles a los estados, distribuyendo así, claramente, las competencias entre el gobierno central, los gobiernos estatales y los municipales. Esta es una salida que se preparó en la Copre, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo entre 1990 y

1992 para darle a la ley un marco de referencia preciso, que revele todas sus potencialidades, ordene el proceso de asunción de responsabilidades de los estados y evite las ambigüedades presentes en este momento. La característica fundamental que tuvo este esfuerzo, en todo caso, fue la búsqueda del consenso entre las fuerzas involucradas en este proceso, y particularmente entre los gobernadores y el gobierno central.

El estudio que desembocó en el reglamento nº 1 de la Ley de descentralización, ya aprobado, ayuda a la transferencia de servicios y competencias de la Nación a los estados. Pero, igualmente, el espíritu de este mismo instrumento se puede adecuar a la transferencia que los estados deberán realizar hacia los municipios. De este modo, aunque no considerados explícitamente los mecanismos de estas transferencias, el resultado del proyecto aporta en este aspecto una buena sugerencia a los gobernantes regionales y locales.

En el momento en que se decidió aclarar aspectos de la Ley como los mencionados (1990), el país se encontraba en una situación política mucho menos inestable que la que se produjo solo dos años después. Los gobernadores y alcaldes habían sido electos por primera vez apenas pocos meses antes. La descentralización todavía concitaba la animadversión de poderosos intereses. En ese escenario, una reforma de la Ley, como era deseable, podría haber significado un retroceso de los principios que se plantean en ella. Es por eso que la Copre tomó la decisión de evitar esta reforma y adelantar, bajo la figura de reglamentos e instructivos presidenciales el proceso de descentralización. Desde la formación del gobierno provisional del

Presidente Ramón Velázquez en 1993, que sustituyó al depuesto Presidente Pérez, se creó la figura del Ministro de Estado para la Descentralización, como testimonio de la vital importancia de este proceso. La oficina del Ministro produjo en el corto periodo de ocho meses (junio 1993-febrero 1994) de existencia del gobierno Velázquez un importante cúmulo de instrumentos legales complementarios de la Ley de Descentralización que produjeron un fuerte soporte a los vacíos procedimentales pre-existentes. Igualmente se pusieron en pie mecanismos de coordinación del Ejecutivo Nacional, los gobernadores y los alcaldes, así como una instancia también de negociación de los diferentes niveles de gobierno involucrados en la administración del área metropolitana de Caracas². En diciembre de 1993, después de un largo periodo de negociaciones, el Gobierno Nacional transfirió a seis estados el servicio de salud pública, marcando un hito de especial importancia en el desarrollo de la reforma del Estado en Venezuela.

Paradójicamente, en medio de la peor crisis política que afecta al país desde 1958, la descentralización ha adquirido un prestigio muy importante y congrega la opinión favorable de la élite política que la había enfrentado hasta hace poco. En la reforma constitucional que intentó el Parlamento venezolano en 1992, la descentralización tuvo un lugar de honor. En esta perspectiva, es muy probable que los próximos pasos a dar incluyan la reforma de la Ley misma.

b. El ritmo de las transferencias.

Las elecciones de diciembre de 1989, produjeron un mapa político regional muy variado. De los

20 estados existentes en el momento (en agosto de 1991 se creó el Estado Delta Amacuro convirtiéndose en el estado n° 21, en lo que anteriormente fue el territorio del mismo nombre, mientras que en julio de 1992 sucedió igual con el actual Estado Amazonas), 9 eligieron gobernadores pertenecientes a partidos de oposición, así como 123 de las 269 alcaldías quedaron en manos de alcaldes opositores. Una abstención nacional promedio del 54%, no impidió la consolidación de una amplia legitimidad de estos gobernantes. Las elecciones de 1993 reflejan una diversidad similar, y la movilidad de los electores, que han modificado algunos mandatos de gobernadores y alcaldes.

En este nuevo escenario, los gobernadores han mostrado, en general, un gran interés por desarrollar el proceso de descentralización. Desde aquellos que han optado inicialmente por fortalecer sus aparatos administrativos y aprovechar sus propios recursos, hasta los que han apelado a la Ley de Descentralización para solicitar la transferencia de servicios y de competencias, la velocidad a la que transcurre esta inmensa transformación política es muy alta. En el primer período de gobiernos regionales y locales de solo tres años (1989-1992), se solicitaron 12 servicios referentes a competencias concurrentes y se han asumido por leyes estatales 18 competencias exclusivas, encontrándose en estudio para ser solicitados 83 servicios concurrentes y 32 competencias estatales exclusivas a fines de 1992.

Entre los servicios que fueron solicitados por algunos estados destacaban salud (Zulia, Carabobo, Falcón, Aragua, Bolívar y Anzoátegui), educación (Bolívar y Miranda), recursos forestales (Barinas) y protección al menor y al anciano (Aragua).

Entre las competencias exclusivas, el Estado Zulia ya asumió la administración y explotación de salinas, la conservación, administración y aprovechamiento del puente sobre el lago de Maracaibo, y la administración del puerto de Maracaibo y del aeropuerto internacional, así como la administración del derecho que se paga por los trámites oficiales a través del papel sellado.

También en relación a los puertos, el estado Carabobo aprobó el 26 de Julio de 1991 la ley respectiva, creando un instituto autónomo para su administración. El 7 de Noviembre el Ejecutivo Nacional hizo entrega del puerto de Puerto Cabello (60% de la carga nacional) a la gobernación de Carabobo. Se ha liquidado el instituto nacional de puertos, organismo central que dejó de tener pertinencia desde la transferencia generalizada de la competencia portuaria que ya se ha realizado a todos los estados.

Otra transferencia de competencias exclusivas a los estados que merece mencionarse es la de las vías de comunicación terrestres. El ministerio de transporte y comunicaciones ha logrado un impulso de este tema, respondiendo a las intenciones de varios estados, y proponiendo acuerdos de coordinación preparatorios a la transferencia, inspirados en el reglamento n° 1 de la Ley de descentralización.

En el tema de las transferencias de servicios, salvo la iniciativa del ministerio de transporte y comunicaciones y posteriormente la iniciativa del ex-Presidente Pérez de transferir los servicios de promoción del deporte, el gobierno central fué muy poco activo. Esta lentitud, e

incluso reticencia (en el caso de algunos ministros) para reaccionar ante el proceso, colocó al ejecutivo nacional en una posición defensiva. La aprobación del reglamento n°1 de la L.O.D. por parte del gobierno, con el apoyo de los gobernadores, preludiaba una posible nueva etapa del proceso, en la que se definirían más proposiciones de transferencia desde el centro. Así sucedió efectivamente en la administración de Velázquez, como ya se mencionó. En todo caso, no puede pasar mucho tiempo antes de que se logre un amplio consenso en el gobierno nacional sobre la necesidad de ordenar las transferencias, de manera que se pueda planificar la reestructuración de la administración central en función del vaciamiento de ciertas funciones.

Por otro lado, los estados han avanzado en el fortalecimiento de sus capacidades gerenciales. Han insistido en su desarrollo institucional, creando diversos organismos, entre los que destacan los institutos de vivienda, los fondos de fomento industrial, artesanal, agrícola y pesquero, las instituciones de salud, deportivas, educativas, culturales, turísticas y las encargadas de administrar las competencias exclusivas que van asumiendo, como los puertos y minas. Del mismo modo han actualizado su estructura legal, para adecuarse al profundo cambio que están experimentando. Un dato a considerar en la evaluación de este desarrollo institucional es que, en buena parte de los casos, las gobernaciones privilegian la creación de estructuras sencillas de control, mientras que se encarga al sector privado la ejecución de los servicios.

Una de las evidencias más claras del esfuerzo de los estados por aumentar sus capacidades de

formulación de política es la creación por iniciativa de los gobernadores, entre 1989 y 1993, de quince Comisiones de reforma estatales (Copres) y otras organizaciones regionales, encargadas de formular proyectos de desarrollo de la descentralización.

En relación al ámbito municipal, se debe reconocer que en esta primera etapa del proceso en Venezuela, ha sido el menos atendido. Sin embargo, en municipios muy importantes se han observado iniciativas en materia de reformas administrativas, esfuerzos de recaudación de tributos, profesionalización de la gerencia municipal, elaboración de planes de gestión local, rescate de competencias perdidas y mejora de algunos servicios públicos.

Aunque es posible que persistan factores negativos (la tradición clientelar, la debilidad institucional de los municipios, la confusión entre el rol político y gerencial de algunos alcaldes, la imprecisión en los límites de intervención y decisión respecto a los consejos municipales y a las gobernaciones), crece la posibilidad de que un número cada vez mayor de alcaldías pueda responder a las demandas de las comunidades. Para ello, las municipalidades deberán mejorar sus capacidades de gestión y aumentar la recaudación de las tasas y tributos que les asigna la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Los estados en Venezuela han mostrado un interés sostenido por el desarrollo de las competencias municipales y por la colaboración de ambos niveles de gobierno. Pareciera existir la conciencia de que sin el fortalecimiento de los municipios, los estados poco podrán realizar a la larga.

Entre las primeras experiencias sobre este tema encontramos los acuerdos del gobierno de Falcón y sus 21 municipios para administrar conjuntamente los servicios de salud, educación, deporte y cultura que debían ser transferidos al estado desde 1992. Por otro lado, el estado Aragua comenzó un plan denominado Transferencia estado-municipios, que implica la entrega de recursos financieros de la región a los gobiernos locales por un monto igual al del situado municipal³ para inversión en obras y servicios decididos de común acuerdo. En conjunto, se puede concluir sobre este punto que, a pesar de las múltiples dificultades que ha enfrentado la descentralización en Venezuela, el ritmo que ha adquirido es creciente y se incrementará aún más en el futuro inmediato.

2.4. Un modelo fiscal y financiero para la descentralización.

La transferencia de competencias administrativas y de servicios del gobierno central a los estados tiene sentido solo si se acompaña con la entrega de los instrumentos fiscales y financieros que permitan su ejercicio. En otras palabras, de nada sirve otorgar las inmensas responsabilidades previstas en las leyes para los estados y municipios si no se les provee de los recursos económicos necesarios. En el futuro cercano el gasto público va a trasladarse en gran medida hacia estos gobiernos subnacionales. Este es un hecho de primera importancia para los responsables de la toma de decisiones en política económica. En este sentido es necesario prever la necesaria disciplina fiscal en esos niveles para mantener los equilibrios macroeconómicos. El siguiente

punto sintetiza un esfuerzo por dar respuesta a estos importantes asuntos.

a. La situación actual.

La ley de descentralización, incluye un modelo financiero que consiste en transferir cada competencia con la asignación presupuestaria que actualmente el gobierno central dedica a la prestación del servicio en cuestión. Estos recursos serían adicionales a los que el gobierno distribuye a través del situado constitucional⁴ que alcanzó el 20% del presupuesto ordinario y de los recursos extraordinarios en 1994. Por las evaluaciones realizadas, está claro que estos recursos serán insuficientes para responder al incremento de los gastos que deberán realizar las gobernaciones una vez asumidas las responsabilidades de las competencias concurrentes, tanto para mejorar los servicios, como para extender su cobertura.

Actualmente los estados dependen en un promedio del 98% del situado constitucional. Este hecho está cambiando muy poco, a pesar de que algunas entidades federales han asumido competencias exclusivas que pueden generar recursos por tasas. En el caso del Zulia, los ingresos propios provenientes del cobro del peaje del Puente sobre el Lago, de las tasas por uso de puertos y aeropuertos y de los derechos de explotación de salinas representaron un 7% del presupuesto del estado en 1992, de acuerdo a cálculos de la gobernación, que sumados a los rendimientos financieros del situado principalmente llevaron los ingresos propios a cerca del 13%. Carabobo igualmente espera una recaudación significativa de la actividad portuaria. Sin embargo, en ningún caso se puede pensar que el cobro de tasas bastará para

aumentar los ingresos internos de los estados al extremo de dotarlos de la autonomía financiera relativa que requieren para enfrentar los compromisos crecientes que les entregará el proceso de descentralización. Esto es aún más cierto si se piensa que los ingresos por tasas seguramente serán insuficientes para cubrir los gastos de mantenimiento de algunos servicios que los generan y sobre los cuales deberán asumir responsabilidades.

Para el momento en que se aprobó la ley de descentralización, fue de una gran importancia incluir en ella estas previsiones financieras. Era la manifestación clara de la voluntad de la nación de adelantar ese proceso. Sin embargo, la situación actual, en la que los estados deben acudir al centro para obtener los recursos necesarios para la gestión de sus atribuciones, puede vulnerar la descentralización misma. La ley mantiene este patrón, en lo esencial, a pesar de que transfiere en exclusividad a los estados el papel sellado (formato oficial obligatorio para realizar trámites y peticiones públicas) y los impuestos al consumo no reservados a la nación. El papel sellado genera muy escasos ingresos y algunos estudios sugieren que su producción y administración puede ser más costosa que la recaudación. Igualmente, las tendencias administrativas actuales terminarán haciendo ver la conveniencia de eliminar un anacronismo de este género. Respecto a los impuestos al consumo, los tres más importantes (tabacos, licores y gasolina) son ya nacionales. Igualmente, la implantación del impuesto al valor agregado (IVA) en 1993 y su reforma en 1994, estrecha el margen de maniobra a cualquier gobierno regional para desarrollar impuestos específicos a productos ya gravados.

Este modelo, de fuerte acento distributivista, tiene serios problemas.

En primer lugar, inhibe el desarrollo de capacidades de gestión fiscal en los estados, en la medida en que los impuestos son recaudados a escala nacional, excepción hecha de los municipales, en donde los problemas son más de aumento de la eficiencia en la recaudación y actualización de catastros que de falta de instrumentos fiscales. Se mantiene, de este modo, una carencia fiscal grave de los estados que puede tener repercusiones negativas en el desarrollo de capacidades de gestión del gasto público regional. No es un secreto que un sistema administrativo fiscal solo se puede conformar armoniosamente si incluye tanto la gestión de los ingresos como del gasto.

En segundo lugar, de prevalecer el actual modelo indefinidamente, las necesidades eventuales de nuevos recursos en las regiones se terminarán convirtiendo en un problema político permanente entre el centro y los estados, al obligar a éstos últimos a reclamar al gobierno que se desprenda de dineros asignados a prioridades nacionales.

En relación al incremento del gasto público, los estados tenderán a aumentar la calidad y la cobertura de los servicios que le serán transferidos. De hecho ya se conoce que los funcionarios públicos estatales son mejor pagados en promedio que los funcionarios públicos nacionales. Cuando importantes actividades como educación y salud sean encomendadas a los estados, y éstos se propongan mejorarlas, ¿cuál será la fuente de recursos para tales fines?. Si la respuesta es que se los transferirá la Nación, nos encontraremos

con una distancia creciente entre la administración de los ingresos y la del gasto a escala nacional. Esta situación puede llevar a incongruencias peligrosas desde el punto de vista macroeconómico, una de las cuales será la incapacidad para planificar adecuadamente el presupuesto de ingresos (responsabilidad del gobierno nacional) por escasa información sobre los compromisos de gastos (responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales).

Finalmente, otro inconveniente es que se generaría en el mediano plazo una inercia presupuestaria excesiva que puede comprometer la efectividad de la política macroeconómica. Como ya se apuntó, la ley obliga al gobierno central a transferir los recursos financieros que actualmente se dedican a los servicios que se trasladarán a los estados en el momento en que ésto se realice. Igualmente, el gobierno sigue obligado a entregar en cada ejercicio fiscal la proporción del presupuesto transferido. En el lapso de unos diez años, cuando una parte muy importante de las actividades administrativas del Estado sean ejercidas por los gobiernos estatales y municipales, el presupuesto ordinario de la nación puede estar comprometido a tal nivel (¿70%?) que haga poco maniobrable cualquier política económica general.

A su vez, los municipios poseen importantes competencias fiscales, particularmente tributarias, que los deberían hacer más independientes en teoría. Sin embargo, la realidad en Venezuela es que el promedio de dependencia de este nivel de gobierno hacia el situado municipal es del 50%, marcado por una tendencia al aumento entre los años 85 y 89, y de estabilización entre 1990-92.

Esta situación se puede explicar por diversas razones. Entre las más importantes encontramos que los municipios antes de la elección de los alcaldes (diciembre 1989) no tenían mayores incentivos para aumentar su autonomía. Del mismo modo, el incremento del situado municipal y de las transferencias directas de la Nación ayudan poco a desarrollar tendencias tributarias locales. Finalmente, los instrumentos municipales de recaudación son obsoletos e impiden una mayor eficiencia en el cobro. Tanto las ordenanzas como los catastros están desactualizados y deben ser mejorados para dar verdaderas oportunidades a los municipios de incrementar sus propios ingresos.

A pesar de los problemas graves de las finanzas municipales, algunos signos son alentadores. Es el caso de dos municipios (Maracaibo y Anaco) que en el primer año de gestión de sus alcaldes multiplicaron por tres sus ingresos fiscales, sin aumentar los impuestos, tan solo haciendo un esfuerzo de recaudación adecuado. En Maracaibo, en algo más de cuatro años de gestión, el alcalde espera sextuplicar los ingresos del municipio respecto a 1989.

b. Un cambio de rumbo: la reforma fiscal.

La descentralización tiene una alternativa en un modelo que entregue más responsabilidades tributarias a los estados. En este sentido, se podría pensar en la co-administración del IVA (manteniendo su carácter de impuesto nacional por el sistema de débitos y créditos fiscales) o de cualquier impuesto a las ventas entre el gobierno central y los estados, dejando a éstos últimos, por ejemplo, la fiscalización in situ de la recaudación, y haciendo depender de su eficiencia en este aspecto la cantidad de recursos

que el centro les transfiera por lo que produzcan. Al superar una cuota determinada, la transferencia podría ser proporcionalmente mayor a la media, por ejemplo. Esto aumentaría considerablemente el estímulo de los estados para mejorar sus sistemas de fiscalización y gestión.

En un estudio realizado por la Copre, Cordiplan⁵ y el Ministerio de Hacienda con asistencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales se ha llegado a determinar que los estados podrían recibir entre 40% y 55% de la recaudación del IVA o de un impuesto a las ventas, dependiendo de sus esfuerzos, el 30% iría a un fondo de compensación del que hablaremos más adelante, y un porcentaje variable entre el 15% y el 30% iría al fisco nacional.

El segundo instrumento que se puede poner en práctica es el de sobretasas a tributos nacionales como el impuesto sobre la renta o impuestos al consumo, especialmente el de la gasolina. En este caso, se trata de unos puntos adicionales que los gobernadores podrían incorporar al porcentaje del impuesto establecido por la Nación.

Otra medida que se debe estudiar para incrementar los ingresos de los estados y los municipios es el sistema de cargos a los usuarios. Los cargos consisten en cobrar a los beneficiarios de una mejora o servicio parte del costo del mismo. Un buen ejemplo es el cargo por mejoras que pagarían los vecinos de un sector que es favorecido por una obra de infraestructura. Por razones de equidad, cargos de este género no pueden ser cobrados a sectores

poblacionales muy pobres. En estos casos, los impuestos e ingresos generales de los estados y municipios deberán subvencionar las mejoras de estas zonas.

Se debería analizar alternativamente la posibilidad de transferir a los estados impuestos de carácter nacional como el de la gasolina o el desarrollo de impuestos al consumo final.

Como contrapartida a la reforma fiscal que se sugiere en estas líneas, se debería corregir la actual previsión de la Ley de Descentralización de transferir automática e indefinidamente todos los recursos que sustentan las competencias y servicios que asumirán los estados.

En esta dirección, debe encontrarse una fórmula que no ate de manos al gobierno central desde el punto de vista presupuestario y que dé flexibilidad fiscal a las regiones, siempre y cuando se garantice el soporte financiero federal para la prestación de los servicios que éstas últimas asumirán.

Las ventajas de este modelo, que podemos calificar como de co-responsabilidad fiscal son de gran importancia para alcanzar los objetivos de la descentralización.

En contraste con el modelo distributivista, estas opciones estimulan el desarrollo de unidades de gestión fiscal y financiera en los estados, haciéndolos más responsables por sus propios recursos y preparando sus sistemas y personal para el ejercicio completo de gobierno.

Seguidamente, despeja una buena parte de los conflictos previsibles entre los estados y el gobierno nacional por la captación de recursos, y hace depender de la negociación entre el

gobernador y el alcalde con sus comunidades, cualquier intento de aumentar los ingresos de la región. De este modo, se establece un sistema de control y regulación del gasto público, en la medida en que cualquier cambio en el mismo afecta directamente a la población que es, a su vez, el sustento electoral y político de los gobernantes regionales y locales.

El tercer atributo de este modelo es que libera a la nación de una peligrosa inercia y rigidez en el reparto de los ingresos, dejando en manos de los estados y municipios la iniciativa en este campo. Una consecuencia muy probable que tendría mantener el modelo distributivista indefinidamente, es que se multiplicarían los intentos del gobierno central de escamotear recursos a los estados para evitar la disminución de sus capacidades de inversión y control macroeconómico. Esta tendencia aumentaría el desorden administrativo y generaría roces entre los tres niveles de gobierno, como ya se experimentó en la discusión del programa de inversiones que se produjo en 1990.

Dicho ésto, es necesario destacar un fuerte movimiento que tiene su origen en las regiones y que postula la necesidad de aumentar el situado constitucional hasta un 30% del presupuesto nacional. Si se toma una medida de esta naturaleza sin la debida reforma fiscal en el sentido señalado se puede desembocar en una debilidad creciente de los estados y municipios. Según estudios realizados por el proyecto Copre/PNUD, la transferencia de los servicios que asigna la Ley de Descentralización representará entre el 25% y el 30% del presupuesto nacional. Si sumamos el 20% actual del situado al 25-30% que se deberá transferir, llegamos a la conclusión de que cerca del 50%

del presupuesto nacional estará en manos de los estados. Y ésto sin contar los recursos que recibirán por las competencias exclusivas que asuman, los ingresos por recaudación de impuestos co-administrados (se calculan en un 10% del presupuesto de la Nación), y las inversiones conjuntas con el gobierno central. Es evidente que no se debe aumentar el situado en este momento, sino exigir el cumplimiento de la Ley.

Sin embargo, en la reforma a la Constitución que se adelantó en el congreso nacional durante 1992, el situado fue modificado, para dar cabida a las expectativas del incremento hasta el 30%. En un intento por aminorar el impacto que podría tener tal medida, la Copre con la asistencia del proyecto Copre/PNUD, propuso que estos diez puntos de aumento fueran condicionados a un programa mínimo de transferencia de servicios. De este modo, se estimula el desarrollo de la descentralización al concertar entre la nación y los estados la transferencia de un paquete de competencias, al tiempo que se previene un déficit fiscal mayor al verse el gobierno central obligado a entregar recursos sin acompañarlos de los servicios.

Por otro lado, en la misma reforma constitucional se especificaron importantes competencias tributarias estatales, de acuerdo a las proposiciones de Cordiplan y Copre, asistidos por el proyecto.

Sea cual fuera el modelo que se implante definitivamente, no podemos perder de vista que en lo que concierne a los aspectos financieros, el mayor error es apegarse con rigidez a normas pre-establecidas. Ni el modelo distributivista, ni el modelo de co-responsabilidad fiscal, pueden

prever todas las necesidades y dilemas que se presentarán en el futuro. Aún la mejor fórmula que delimite responsabilidades entre los diversos gobiernos no puede desechar la opción de acuerdos flexibles y caso por caso entre el centro, los estados y municipios. Incluso en países con largas tradiciones autonómicas como los Estados Unidos, en donde la fuerza de los estados es muy notoria, el gobierno federal debe acudir en auxilio financiero de las regiones en muchos temas de importancia como la construcción de autopistas o subsidios para las escuelas. En este sentido, la experiencia de Venezuela en la coordinación de la inversión del situado constitucional, una vez liberada de los condicionantes que limitaban la autoridad de los estados hasta 1989, debe ser preservada, pues será muy útil para mantener y desarrollar los nexos de cooperación entre los tres niveles de gobierno.

c. Un sistema de compensación.

Existe un aspecto que ha sido poco tratado hasta ahora en el proceso de descentralización y que debe ser abordado para minimizar las diferencias extremas de capacidades fiscales entre los estados.

Tanto el modelo distributivista como el de co-responsabilidad fiscal tienden a favorecer las regiones ricas y pobladas. Es donde se asientan la población y las actividades económicas donde existen más expectativas de ingreso, dejando pocas posibilidades de acumulación de riqueza a las regiones pobres. Esta situación, muy conocida por los interesados en el desarrollo regional, crea un círculo vicioso del cual es muy difícil salir.

En este sentido, cualquier modelo fiscal que acompañe el proceso de descentralización debe incluir un Fondo de compensación territorial. La función de este mecanismo financiero sería transferir parte de los recursos producidos por las regiones ricas a las regiones más deprimidas. Los criterios para tal transferencia deberían atender a indicadores de pobreza y, simultáneamente, estimular el desarrollo de capacidades de formulación y gestión de proyectos en los estados y municipios menos opulentos, entregando más financiamiento a quien demuestre más eficiencia en el uso de los recursos, garantizando la eliminación de criterios políticos en la asignación de recursos.

En otras palabras, se trataría de un mecanismo similar al que regiría para todos los estados, en el que el gobierno central aumenta la transferencia dependiendo del esfuerzo fiscal relativo, pero, en este caso, corregido en relación a las debilidades de los estados y municipios depauperados. De este modo, sus ingresos no dependerían tanto de los planes de inversión eventuales del gobierno central, y se establecería un efecto permanente de compensación condicionado al esfuerzo de modernización de las regiones beneficiadas.

Las proposiciones realizadas por el proyecto COPRE/PNUD en este sentido han sido acogidas por numerosos sectores. Especialmente, en el proyecto de reforma constitucional mencionado anteriormente, se incorporó este fondo como parte de la distribución del situado. Más recientemente, a fines de 1993, el Ministro de Estado para la Descentralización de entonces, inspirado en estas recomendaciones, logró que el Presidente de la República aprobara la creación de un Fondo Intergubernamental para la

Descentralización (Fides), nutrido por un porcentaje de la recaudación del IVA que llegará progresivamente hasta del 30%. Con el cambio de gobierno en febrero de 1994 este fondo sufrió un retraso y para el momento de escribir estas líneas aún no se había constituido. Sin embargo, es previsible que el Fides se organice muy prontamente, con lo cual la reforma fiscal para adecuar las finanzas públicas a la descentralización se puede dar por empezada.

3. LA REESTRUCTURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y UN NUEVO ESPACIO PARA LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

La descentralización obliga a repensar dos espacios de vital importancia para la administración del Estado. En primer lugar las funciones y dimensiones de la administración pública central. Seguidamente, se hace necesario el establecimiento de un sistema de concertación regular de políticas entre los tres niveles de gobierno.

3.1. El redimensionamiento del gobierno central.

Cuando el gobierno de Carlos Andrés Pérez emprendió la iniciativa de reestructurar la administración central en 1989, los dos ejes privilegiados fueron la privatización de las empresas públicas y la reestructuración de los ministerios y entes autónomos. La idea que prevalecía entonces era que se debía redimensionar el gobierno, deslastrándolo de actividades que generaban déficit al sector público o que no se justificaban en manos del Estado. Los dos elementos del programa inicial han corrido con diversa suerte. La privatización ha avanzado con paso más firme que la modificación estructural de los ministerios e institutos dependientes de la administración central.

En todo caso, lo que es cierto para ambos esfuerzos es que, hasta hace poco, no se consideraba necesario establecer una relación con el proceso de descentralización. Esta desconexión ha provocado algunas fricciones innecesarias entre la Nación y los estados. Dos casos ilustran la situación que se planteó.

El primero se refiere a los puertos. El gobierno decidió la privatización de estos servicios como uno de los primeros pasos del programa de reestructuración-privatización a ejecutar en el periodo 90-91. Se planteó inicialmente la entrega de las actividades portuarias al sector privado y, simultáneamente, la liquidación del Instituto Nacional de Puertos (INP), reduciéndolo a una dependencia dentro del ministerio de transporte y comunicaciones. Esta estrategia no consideraba que la Ley de Descentralización entregaba a los estados, como

competencia exclusiva, la administración de los puertos públicos de uso comercial, desde el momento mismo en que éstos los asumieran por ley estatal.

A raíz de este plan, algunas gobernaciones, particularmente las más interesadas en el tema, enfrentaron la decisión del gobierno y adelantaron la aprobación de leyes que ponían los puertos bajo el control de los estados. En un primer momento el INP reaccionó tratando de forzar el proceso de privatización. Felizmente, después de la intervención de la Copre, se entró en una fase de negociación que culminó con la adopción de acuerdos inspirados en la metodología de convenios que se proponía para entonces con el proyecto de reglamento n°1 de la Ley de Descentralización. El resultado de estos acuerdos fue que se culminó la liquidación del INP, se entregaron los puertos a los estados y se privatizaron la mayor parte de los servicios portuarios, bajo la autoridad de las gobernaciones.

El segundo caso se refiere a las vías de comunicación terrestres. Uno de los servicios que se pensaba privatizar más rápido era justamente el de la administración de las autopistas, otra competencia exclusiva de los estados. Durante los años 90-91, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) diseñó una estrategia de entrega de estos servicios a empresas privadas. Nuevamente, algunos estados aprobaron leyes o manifestaron su voluntad de asumir las vías terrestres. El ministerio reaccionó rápidamente y por iniciativa propia, apoyado en un proyecto Copre/PNUD desde principio de 1992, se realizaron acuerdos con la mayoría de los estados para producir una transferencia acordada

de estas infraestructuras y garantizar simultáneamente la pervivencia del principio de gestión privada de las mismas. De hecho, hay que reconocer que ésta fue la primera vez que el gobierno nacional tuvo la iniciativa en la descentralización, y sus resultados han sido muy importantes, tanto desde el punto de vista del ordenamiento de la transferencia de una competencia tan estratégica para la Nación, como desde el ángulo de la señal de voluntad política descentralizadora que Caracas dio a los estados.

Estos son sólo dos ejemplos de las muchas fricciones que se han producido entre los dos niveles de gobierno por no considerar desde el principio en los planes de reestructuración y privatización el inminente proceso de descentralización. Otros campos de la mayor importancia donde han habido problemas son, por ejemplo, en salud y educación. En el primero se pretendía avanzar en el sistema nacional de salud, que centralizaba los servicios sanitarios. En el segundo se esperaba burlar la descentralización con el enésimo plan de desconcentración del ministerio.

Progresivamente, con la presión de los gobernantes regionales y locales, y con el apoyo del Presidente de la República, el gobierno ha reconsiderado sus estrategias para orientarse hacia una plan más integral de reforma del Estado en el que se incluyan todas las dimensiones interconectadas. En este camino hace falta andar mucho aún, pero se debe destacar un avance importante respecto a los diseños originales. En la misma dirección se inscriben recientemente informes del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, que han ayudado a aumentar la

conciencia de los responsables de la toma de decisiones a nivel central, sobre la importancia de la descentralización como factor de reestructuración y sus conexiones con la privatización. Así mismo, el PNUD, a través del proyecto Ministerio de la Familia/PNUD destacó la necesidad de relacionar la reestructuración y la descentralización en un tema clave como la creación del Ministerio de desarrollo social.

En este contexto se debe inscribir un proyecto de Ley de administración central que la Copre elaboró, y que se discute en el Congreso. La reducción del número de ministerios a nueve que se plantea en la proposición es el aspecto más polémico de la misma. Sin embargo, el sentido básico de este instrumento es el de llevar la administración central a un tamaño y a una misión estratégica coherentes con los principios modernos de gestión y adaptados a la descentralización. Se puede discutir la idoneidad de la agrupación de los actuales ministerios y aspectos estructurales de la organización ministerial, pero la virtud que debe apreciarse en este proyecto es su potencial para reducir la administración central en volumen, al tiempo que se acentúan sus funciones de elaboración de políticas y estrategias nacionales. Lo más difícil de llevar adelante en la ejecución de esta ley será coordinar la reestructuración con la transferencia de competencias, personal, presupuesto e infraestructura a los estados. En esta perspectiva se hace necesaria la construcción de un nuevo sistema de relaciones intergubernamentales en el que no solo se puedan dirimir los conflictos y problemas que surgirán de este período de transición entre el modelo centralista y el modelo descentralizado, sino que sea capaz también de administrar el nuevo Estado federal en el tiempo.

3.2. Concertación y la administración de un Estado federal.

Las estructuras políticas que están surgiendo de la descentralización van a cambiar profundamente al Estado en su conjunto, así como la manera en que la sociedad se relaciona con el espacio público en Venezuela. Este nuevo tipo de Estado y los nuevos hábitos políticos requieren instituciones que expresen y den cabida al sistema de relaciones contractuales que se perfilan en la descentralización. El eje del Estado federal será la negociación permanente entre la Nación y los estados, y entre éstos y los municipios, así como entre los diversos sectores políticos, económicos y sociales.

A primera vista puede parecer algo caótica esta idea, y se puede añorar el tiempo en que se decidían los asuntos de Estado en pequeños círculos que pocas veces trascendían los límites de Caracas. Era esa una época de certidumbre y estabilidad de las instituciones. Sin embargo, los efectos últimos de ese modelo de gestión pública que llevó a una concentración abusiva del poder hasta los años ochenta, han dado como resultado una grave inestabilidad del Estado actualmente. El marginamiento de amplios sectores sociales de la formación de opinión y decisiones públicas, característica del modelo anterior, es una de las razones básicas de la inestabilidad institucional de hoy. De modo que la ampliación del espacio social de toma de decisiones aparece como una necesidad de salvaguarda del sistema democrático, e incluso del sistema económico. Paradójicamente, a más participación y más negociación, en las condiciones históricas que nos envuelven, se puede esperar más estabilidad de las instituciones por el incremento de su legitimidad.

La formación del Estado en Venezuela pasó por un largo período, durante el siglo XIX y parte del XX, de consolidación de un poder nacional. El centralismo de hoy es el heredero inmediato de ese proceso. En ese camino, los estados fueron perdiendo competencias crecientemente, hasta reducirlos en las últimas décadas a meros espacios de organización político-territorial del gobierno central. La descentralización pretende devolver competencias fundamentales a los estados, e incluso entregarle algunas que jamás ejercieron. Y debe señalarse para entender bien este proceso, que la sociedad en muchas regiones está reclamando esta devolución insistentemente. No es una maniobra fría del gobierno central. La descentralización, como se adelantó al comienzo del capítulo, es el resultado de una tensión existente entre fuerzas que propugnan su desarrollo y fuerzas que se le oponen.

Estos son algunos hechos que deben ser tenidos en cuenta cuando se trata de diseñar un esquema de administración de las políticas públicas en el marco de esta inmensa transformación por la que pasa el país. Dicho ésto, se entenderá mejor que es necesario incorporar en el diseño institucional para la administración del Estado federal, la idea de la concertación de políticas entre los tres niveles gubernamentales.

Actualmente, existen en Venezuela dos espacios de gestión de este proceso. El primero de ellos es el Consejo Territorial de Gobierno, heredero de una instancia similar llamada Alto Gobierno. Se trata de la reunión ocasional del Presidente de la República y su gabinete con los gobernadores. El segundo es el Ministerio de Relaciones Exteriores, al cual la Ley de Descentralización le asigna la función de coordinar la transferencia

de competencias y las relaciones entre el ejecutivo nacional y los ejecutivos estatales.

La manera como funcionó el Alto Gobierno mostró sus límites para servir como espacio de negociación institucional, estable y confiable. Sus reuniones eran esporádicas y las decisiones que se tomaban no eran preparadas con la anticipación requerida ni eran objeto de seguimiento sostenido por las partes. Cuando llega la época del año en que se tiene que preparar el plan de inversiones públicas, el Alto Gobierno se convertía en un mercado turco. Los gobernadores y ministros, sin un plan discutido con tiempo, y en pocas horas, deben negociar la asignación de cuantiosas sumas de dinero, de acuerdo a las respectivas prioridades. En general, los resultados de este proceso eran insatisfactorios para todos, a pesar de los esfuerzos que realizaba Cordiplan para llegar a acuerdos preliminares en los comités de planificación estatales.

El Consejo Federal de Gobierno, después de una primera época prometedora, durante el período de Velázquez, parece ineficaz bajo la administración Caldera.

Por su lado, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha tenido un importante papel en la canalización de las solicitudes de transferencia de competencias realizadas por los estados, así como en la administración del situado constitucional y en el seguimiento de la ejecución de los planes de inversión de los recursos transferidos. Ahora bien, la experiencia del primer período transcurrido desde la elección de las autoridades regionales y locales, muestra que el MRI tiene limitaciones importantes para asumir la enorme cantidad de funciones que le

competen como coordinador del proceso. Estas dificultades provienen de elementos diversos. Algunos de ellos son circunstanciales, mientras que otros son de carácter estructural. Entre ellos se encuentran:

1) Insuficiente capacidad de gestión.

La dirección general sectorial que se encarga de este tema carece del personal y de los medios suficientes para abarcar todos los aspectos del mismo, los cuales son cada vez más complejos y numerosos. A pesar de que los ministros que han ocupado la cartera de relaciones interiores en este período le han dado gran importancia y apoyo a esta dirección, y que ha habido una continuidad razonable de la Comisión interministerial para la descentralización nombrada por el Presidente, que asesora sobre estos asuntos, el trabajo se hará cada vez más difícil de realizar.

2) Imagen del ministerio.

Los gobernadores perciben al MRI como un órgano para la seguridad interna y no como un interlocutor técnico. Tal vez esta razón está en el fondo de algunas irregularidades en la manera de canalizar las solicitudes de transferencia por parte de los gobernadores. En ciertos casos han sido enviadas directamente a los ministerios sectoriales, en vez de hacerlo a través del MRI como señala la Ley de descentralización. Por otro lado, el MRI ha sido percibido en ocasiones como reticente a la descentralización, lo cual puede haber dañado la credibilidad y confiabilidad del ministerio en este tema.

3) Conflicto de misiones.

El MRI tiene como misión fundamental la seguridad interna del Estado y de la sociedad. Su relación histórica con los gobernadores ha sido la de canal jerárquico en los asuntos que conciernen este tema. No puede ni debe descuidar su papel en esta misión clave. A su vez, la magnitud que está tomando la descentralización demandará creciente atención del ministro y de la estructura ministerial. La importancia de ambas misiones implican una competencia entre sí por la captación de recursos y de prioridad política que llevará previsiblemente al desplazamiento permanente de una por la otra. Se puede esperar que en la mayor parte de los casos, la misión fundamental del ministerio que es la de seguridad, prevalecerá en estos conflictos institucionales, relegando casi inevitablemente la gestión del proceso de descentralización.

4) Espacio poco propicio para la concertación de intereses estatales.

El MRI no puede ofrecer, como no podría hacerlo ningún ministerio, un espacio abierto para la concertación de intereses diversos. Una organización ministerial solo puede llamar a la negociación, pero nunca logrará que los gobernadores sientan ese espacio como propio, como un espacio en el que pueden negociar con derecho a voto. Esta limitación puede incidir en las negociaciones entre la Nación y los estados a pesar de que las mismas se basan en la constitución de comisiones mixtas con representantes de ambos niveles gubernamentales. Este efecto se agudiza en las condiciones actuales, en las que el Consejo Federal de Gobierno no ejerce la función de concertación política que debería.

De los limitantes señalados, los dos primeros podrían ser superados en el tiempo. No hay duda de que el desarrollo institucional del MRI puede llegar a fortalecer su capacidad organizativa para enfrentar las exigencias crecientes del proceso de descentralización. Del mismo modo, una experiencia favorable de los gobernadores y el ministerio en las negociaciones de transferencia, podría ayudar a la generación de una imagen propicia para coordinar estos asuntos.

Sin embargo, los dos puntos finales del análisis de sus limitaciones estructurales son difíciles de solucionar. La competencia entre misiones tan exigentes puede distorsionar la naturaleza misma del MRI. Por otro lado, no sería una solución simplemente crear un nuevo ministerio que se encargara como misión única de la gestión de la descentralización. Tendría el mismo inconveniente del MRI en cuanto a lo ajeno que puede resultar para los gobernadores.

3.3. El Fondo Intergubernamental para la Descentralización como mecanismo de relaciones entre los diversos niveles de gobierno.

Tomando en cuenta los elementos planteados, en lo que concierne a la gestión del proceso de descentralización, la Copre y el proyecto Copre/Pnud, lanzaron para la discusión la idea de conformar lo que en su momento se llamó el Consejo para las relaciones intergubernamentales. En esencia, la intención con este Consejo era abrir un espacio institucional de negociación entre la Nación y los estados sobre los asuntos referidos a la

descentralización. La proposición señalaba que debería estar formado por el Presidente (acompañado por los ministros) y los gobernadores, que se reunirían periódicamente. Tendría un directorio permanente, compuesto de cuatro ministros (Relaciones interiores, Copre, Cordiplan y Hacienda), cuatro gobernadores electos rotativamente entre ellos con una duración de un año⁶, y un director ejecutivo, nombrado por el Presidente en consulta con los gobernadores, al que sería de gran utilidad darle el rango de Ministro de estado. El Consejo debería ser dotado de una estructura administrativa propia, y colocar bajo su autoridad un Fondo de compensación territorial.

Una institución de esta naturaleza estaba ideada para mejorar el espacio institucional de negociación entre el gobierno central y los estados y complementaria con ventajas las funciones del entonces Alto Gobierno y del ministerio de relaciones interiores en lo que se refería a la descentralización. Por su lado, el MRI podría concentrarse en sus funciones de seguridad y profundizar sus relaciones con los gobernadores en este aspecto.

Para el momento, se propuso el nombramiento de un ministro de estado-director del Consejo, con la anuencia de los gobernadores, que daría a este organismo una confiabilidad muy alta tanto al gobierno nacional como a los gobiernos regionales. Basados en esa confiabilidad, y en la estructura paritaria del directorio, ambos niveles gubernamentales acudirían con mayor seguridad a negociar los diversos asuntos que les competen.

A su vez, el Fondo de compensación territorial añadía un estímulo importante a los gobernantes

para relacionarse y concertar en el Consejo, dada la importancia que podía llegar a tener este instrumento (calculado en no menos del 3% del presupuesto nacional) y su función de solidaridad nacional con las regiones menos favorecidas económicamente.

Adelantando un poco las funciones que debería tener este organismo, se diferenciaban dos tipos de delimitaciones. En primer término, las del Consejo y las del directorio respectivamente. En segundo lugar, revisaremos al organismo en el tiempo.

Las funciones del Consejo deben concentrarse en la negociación política de grandes acuerdos, como por ejemplo el monto global de recursos del fondo de compensación (en tanto no exista una ley que regule este aspecto), los programas de transferencia general de servicios y competencias, la estructura fiscal del sector público y la decisión final de los programas de inversiones conjuntas entre la Nación y los estados.

En tanto que el directorio permanente debe ocuparse, entre otras funciones, de la asignación de los recursos del fondo a los proyectos presentados por los estados y municipios, las negociaciones específicas de transferencia de competencias y servicios y las negociaciones técnicas de los programas de inversiones conjuntas que preparen los acuerdos del Consejo.

La constitución de un Consejo de esta naturaleza no colide con la existencia de la comisión interministerial para la descentralización, en donde actualmente el gobierno nacional decide su estrategia en este campo.

Las actividades del Consejo cambiarán necesariamente en el tiempo. En un primer momento, tendrán que ver con la etapa de transición fuertemente marcada por la transferencia de los servicios y los reacomodos fiscales y financieros del sector público. Durante este mismo período, será necesario hacer énfasis en el desarrollo de las capacidades de gestión de las gobernaciones y alcaldías, así como pronunciarse sobre la reestructuración de la administración central, que debe acompañar el cronograma de transferencia de competencias. En una segunda fase, el acento de las actividades del Consejo se colocará sobre la concertación de inversiones conjuntas, la coordinación de planes económicos y sociales supraregionales y la continuación del desarrollo administrativo de los estados y municipios.

Esta proposición fue retomada por el Congreso en la propuesta de reforma de la Constitución, bajo el nombre de Consejo de Administración Federal, designación más apropiada para las funciones que se esperaban de este organismo. Así mismo fueron la referencia que se utilizó para el diseño del Fondo Intergubernamental para la Descentralización, creado en 1993 como ya se indicó.

Finalmente, la estructura de concertación debería incluir a los Consejos de administración estatales. De manera semejante al Consejo de administración federal, los consejos estatales deberían reunir al gobernador con los alcaldes de cada estado, para llegar a la concertación regional necesaria que complemente e instrumente los acuerdos del Consejo federal. Estos consejos estatales deberían ser la clave para la distribución de servicios, del

financiamiento y de las inversiones conjuntas entre los estados y los municipios.

Algunos gobernadores han mantenido en funcionamiento una estructura similar, a la que se añaden funcionarios regionales de los ministerios. Esta experiencia, cuyo balance positivo es innegable, puede servir de apoyo a la constitución de los consejos del futuro. Serían los herederos de los comités de planificación estatales que Cordiplan puso en pié para la elaboración del plan de la Nación entre 1989 y 1990.

4. MÁS ALLÁ DE LA PLANIFICACIÓN. UN ESTADO CON MALA FAMA.

Dicho lo anterior, sería un error confiar demasiado en las bondades de la planificación y de la voluntad política para hacer frente a las necesidades de desarrollar cierta coordinación intergubernamental. En los últimos dos puntos de este trabajo se discuten los muy delicados aspectos de las relaciones entre los diversos niveles de la administración del Estado y la sociedad, partiendo del análisis de algunos mitos sobre el sector público.

La inmensa influencia de ciertas versiones de las ideologías neoliberales de los años ochenta, junto con el desmoronamiento de los gobiernos centralizados y autoritarios de los países del Este y el desprestigio de numerosas instituciones

políticas de occidente, han dejado un legado antiestatal en el sentido común que es preciso analizar.

4.1. El Estado es un estorbo.

Tal vez la idea más repetida de esta forma de ver el mundo es que el Estado, y más precisamente el gobierno, los partidos y otras formas de organización política, son un mal que sufre la sociedad. Nos hemos acostumbrado a pensar en todas las cosas que el Estado debería dejar de hacer, para minimizar el estorbo que significa su presencia. Se han dedicado grandes esfuerzos para privatizar empresas y eliminar regulaciones legales sobre actividades económicas y sociales de todo tipo. Se ha sugerido incluso que el sector público debería retirarse de la prestación de servicios como la educación y la salud dejando que la sociedad y el mercado se encarguen de mejorarlos y hacerlos rentables.

Ahora bien, esta visión ignora ingenuamente que la existencia del Estado no es casual, ni es una imposición de alguna élite política descarada. El Estado, bajo diversas formas, es una organización que todas las sociedades complejas crean para dirimir sus conflictos, negociar las expectativas de los grupos y sectores que las conforman y garantizar un orden interno y externo que las haga viables. Ninguna sociedad podría sobrevivir si no es capaz de construir un espacio público de regulación de sus intereses contradictorios y centrifugos.

En cada momento de la historia y en cada nación específica, el significado que adquiere el Estado es muy diferente. En plena revolución

industrial inglesa, a mediados del siglo XVIII, a nadie se le habría ocurrido que el desempleo, las largas jornadas laborales y la explotación del trabajo infantil fueran temas propios de atención del gobierno. Sin embargo, en nuestros días, todos los países desarrollados y muchos que tienen la esperanza de serlo algún día, incluyen como parte fundamental de sus ocupaciones la protección y regulación del trabajo. Cuando la educación era cosa de élites y la salud pública un concepto inexistente, nadie atribuía al Estado función alguna en estos terrenos. Mas adelante, con el desarrollo de las industrias y las ciudades en el siglo XIX y la necesidad de cualificar la mano de obra campesina, la mayoría de los países hicieron grandes inversiones en la formación de aparatos públicos educativos y sanitarios, así como en la infraestructura de comunicaciones y de servicios que necesita el desarrollo de la economía.

También es cierto que durante el siglo XX el concepto de Estado en occidente se fue extendiendo casi sin límites hasta abarcar campos como el de la regulación macroeconómica, las inversiones directas en empresas productivas, de servicios y financieras, el fomento de la cultura, de la investigación científica y tecnológica, la planificación, el desarrollo regional y la protección ambiental, entre muchas otras funciones. Y hay que decir que en cada momento en que el Estado ha asumido alguna responsabilidad, lo ha hecho con el estímulo y aplauso de numerosos grupos sociales, y muchas veces con el consenso de toda la sociedad.

Hoy parece injustificado que algunas de estas atribuciones y actividades se mantengan en manos del Estado y es necesario revisar su

pertinencia. No es la primera vez, ni será la última que se redefinan las fronteras entre lo público y lo privado. Pero, sería un grave error concentrarse solamente en las cosas de las que el Estado debería descargarse y no enfrentar un tema mucho más importante: ¿cómo se debe organizar el sector público para mejorar y hacer más equitativa y eficiente su actividad en cuanto a las competencias que conservará o asumirá?

4.2. El Estado en los países en desarrollo es muy grande.

Un segundo lugar común que se ha propagado como una mancha de aceite es que el Estado, particularmente en los países no desarrollados y, especialmente en Venezuela, es muy grande y el gasto público exagerado. Quienes argumentan en esta dirección ponen como ejemplo de moderación del tamaño del sector público a los países desarrollados, en particular a los anglosajones. Sin embargo, estas afirmaciones no resisten el menor análisis de las estadísticas disponibles. Revisemos algunos datos en países seleccionados.⁷

a. El gasto público.

El gobierno central de los países de ingresos altos⁸, incurrió durante 1990 en gastos que alcanzan un promedio del 39% del total del PNB. Estas cifras no incluyen el gasto realizado por los gobiernos subnacionales. Entre tanto, el gasto del gobierno central de los países de mayores ingresos de América Latina⁹ alcanzó la cifra de 28% del PNB. De manera más específica, Estados Unidos tuvo un gasto público total que representó el 40% de su PNB, en el que el gobierno federal responde por un 60% y los

estados, condados y municipios por un 40%. En el caso de Austria, el total de gasto público alcanzó el 56% del PNB, distribuyéndose en un 69% del gobierno central y 31% de los gobiernos descentralizados. Durante el mismo periodo, Venezuela tuvo un gasto público de 30% del PNB, en el cual el gobierno central es responsable por el 78%, en tanto que los estados y municipios contribuyeron con el 22%. Desde entonces el gasto público en este país ha descendido hasta alcanzar una cifra estimada en 20% del PIB en 1994.

b. El ingreso público.

Para complementar las cifras de gasto público, revisemos brevemente los ingresos corrientes del gobierno central en los países seleccionados durante 1990. En cuanto a los países de la OCDE, el promedio de ingresos del gobierno central representó el 35,6% del PNB, mientras que en los países de América Latina señalados el promedio fue de 21,8%. El ingreso general estimado del conjunto de las administraciones públicas de los Estados Unidos representó el 33,3% del PNB, correspondiendo aproximadamente un 60% al gobierno federal y un 40% a los gobiernos subnacionales. Mientras tanto, en Venezuela, el ingreso corriente total de los distintos niveles de gobierno fue de 22,7% del PNB, en el cual el gobierno central acumula el 96,9% y los estados y municipios recaudan solo el 3,1%.

c. El consumo de las administraciones públicas.

Un índice muy revelador de la magnitud de la administración pública, es el gasto corriente que realiza para la adquisición de bienes y servicios. En los países y en la fecha que utilizamos para

la comparación, los más desarrollados gastaron un promedio del 18% del PIB de cada país, mientras que el grupo de América Latina gastó el 11,5%. Estados Unidos destinó el equivalente al 18,1% al consumo de las administraciones públicas, mientras que en Venezuela se dedicó el 9% del PIB a tal fin. Durante la década liberal, desde 1980 a 1990, aumentó en un 3,3% anual el consumo de la administración pública norteamericana. Durante el mismo tiempo, Venezuela aumentó el 2,2%.

d. El tamaño de la burocracia.¹⁰

El número de empleados públicos que comúnmente se considera excesivo en Venezuela, es inferior al de los Estados Unidos. En efecto, la administración pública norteamericana, a fines de la década de los 80 tenía cerca de 18 millones de empleados, de los cuales solo un 20% se encontraban al servicio del gobierno federal. En otras palabras, en ese país de 248 millones de personas, existía una relación de un empleado público por cada 13,7 habitantes. En Venezuela, con una población de 19 millones, y algo más 1 millón de empleados públicos para la época, alrededor del 80% servía al gobierno nacional (45% en los ministerios, 11,5% en los institutos autónomos y 23% a las empresas públicas) y solo el 20% a los estados y municipios. La relación aproximada era de 1 funcionario público por cada 18 habitantes. En muchos países europeos la relación es de un funcionario por cada 8 a 12 habitantes. En Suecia, como caso extremo, se contaba 1 funcionario al servicio del Estado por cada 5.34 habitantes en el umbral de la década de los noventa. Mientras tanto en América Latina, países como Argentina, México y Uruguay tenían 1 empleado público por cada 17

habitantes. Si bien el caso de Uruguay es extremo al presentar 1 empleado público por cada 10 habitantes, Argentina tenía 1 por cada 17 y México 1 por cada 23.

Si hacemos una comparación adicional entre la proporción del empleo burocrático de Venezuela y Estados Unidos, respecto a la población económicamente activa de cada país, el resultado puede parecer menos espectacular que las cifras anteriores. En Estados Unidos, la población mayor de 15 años alcanzaba en 1991 los 197 millones de habitantes, con lo cual se obtiene una relación de 1 empleado público por cada 11 personas en edad de trabajar. A su vez en Venezuela, con una población mayor de 15 años de algo más de 12 millones, se presenta una relación de un empleado público por cada 10 habitantes. Esta similitud entre ambos países en la proporción de burocracia respecto a la fuerza de trabajo general debe ser analizada con detenimiento. La población menor de 15 años en Venezuela (37% del total) es proporcionalmente mayor que en Estados Unidos (21% del total), de manera tal que el Estado debe enfrentar en Venezuela demandas de una población no productiva (particularmente educación y salud) muy superior a la de los Estados Unidos, razón por la cual se ha ejercido históricamente una gran presión sobre la creación de empleos públicos dedicados a atender esa población (solo los sectores de educación no universitaria y salud suman un total de 350.000 empleados, más del 35% de los empleados públicos, sin contar los trabajadores de las empresas estatales).

En términos generales, por muy contra la corriente que pueda sonar, no se puede afirmar a priori que se deben reducir los estados

latinoamericanos. Tal vez se podría sostener que se debe achicar considerablemente el Estado en los países desarrollados¹¹. En todo caso, lo que parece muy difícil hacer es disminuir significativamente el sector público en América Latina, si es que el tamaño del Estado en los países desarrollados es un indicador de ciertas proporciones aceptables para el funcionamiento armónico de la sociedad.

En Venezuela, lo que aparentemente si está pasando es que: i) sobran empleados en el gobierno central y seguramente no se justifica el volumen alcanzado por las empresas públicas. En el futuro cercano, veremos un traslado importante del empleo hacia los estados y municipios como consecuencia de la descentralización, una disminución de la actividad empresarial del Estado a través de la privatización, un recorte sustancial del gasto corriente del gobierno central y un aumento del gasto y de la inversión de los gobiernos subnacionales. De producirse este fenómeno, podemos encontrar en los próximos años que se reducirá considerablemente el número de empresas públicas (actualmente ocupan unos 250.000 empleados), y que los gobiernos subnacionales concentrarán una proporción que se aproximará al 60% del total del empleo público. ii) Existe una proporción de empleo administrativo y operativo excesiva, originada por las prácticas de gestión directa de los servicios por parte del Gobierno. La transferencia de competencias a los estados es una excelente oportunidad para reorganizar las modalidades de gestión y descansar más en la prestación indirecta a través del sector privado. Si se desarrolla esta tendencia es posible que se presente una reducción adicional del empleo

burocrático, o en todo caso se puede producir un estancamiento de su crecimiento.

4.3. Los funcionarios públicos son incapaces.

La tercera convicción que hemos heredado de los años ochenta es que los funcionarios públicos no sirven para nada, son trabajadores de segunda. En este punto se concentran los prejuicios más comunes.

En Venezuela abundan los ejemplos de mala administración y desatención al público por parte de los empleados del Estado. A estas evidencias se le añade la convicción que existe de que para ingresar a la función pública es mejor tener amistades políticas que una buena experiencia profesional.

Muchas veces se oye hablar de los problemas del sector público como un asunto de material humano, pero pocas veces se relaciona la organización y cultura institucional de los aparatos de gobierno con el rendimiento de los funcionarios. La primera idea puede llevar a la aberrante conclusión de que existen dos tipos de trabajadores de naturaleza diferente: los del sector público (ineficientes) y los del sector privado (eficientes). Mientras que, si se toma en cuenta la decisiva influencia que las organizaciones ejercen sobre la manera como trabajan sus empleados, se puede entender por qué un ex-funcionario público que ingresa en una compañía privada empieza a trabajar con la misma lógica y rendimiento promedio de cualquier otro empleado, y por qué, a la inversa, personas que provienen del sector privado, al ingresar a determinadas organizaciones del sector público adquieren en pocos meses malos

hábitos de trabajo y relajan su rendimiento. Del mismo modo, se debe destacar que si el problema del sector público fuera de naturaleza humana, no se podría comprender el buen funcionamiento de instituciones del Estado (como el holding petrolero y el Metro de Caracas en el caso de Venezuela), y la baja productividad del trabajo de compañías privadas que terminan en la quiebra.

El clientelismo ha llenado las instituciones públicas venezolanas de funcionarios poco calificados que coexisten con empleados y profesionales dedicados y capaces. Una de las medidas para mejorar el nivel general de la función pública es anular los mecanismos clientelares de reclutamiento. Pero, tan importante como lo anterior, es lograr salarios competitivos del sector público con el privado. A comienzo de la década de los noventa, un empleado promedio del Estado en Venezuela ganaba entre 30% y 50% menos que su equivalente en el sector privado, mientras que los altos gerentes gubernamentales podían llegar a ganar entre la tercera y la cuarta parte de sus homólogos privados. Sin una reforma profunda en la concepción de los sueldos y salarios del sector público será imposible retener por largo tiempo los funcionarios de buena calidad y más experimentados.

Los esquemas de gestión del sector público privilegian la protección del empleo en vez de proporcionar a los funcionarios incentivos para que aumentan su eficacia y eficiencia en el trabajo. Las normas legales que rigen la carrera administrativa buscan la estabilidad del empleado tratando de contrarrestar el despido injustificado cada vez que cambiaba el Gobierno. Adicionalmente para llenar una vacante, se le da

prioridad a otros funcionarios, en vez de abrir a concurso público el puesto. Estas prácticas pueden explicarse por el interés de promover la continuidad administrativa en la gestión gubernamental. Sin embargo, no solo se ha fracasado en lograr tal continuidad, sino que se ha implantado un sistema de personal estable pero carente de incentivos estructurales para la productividad. La descentralización puede ser la ocasión para cambiar algunos de estos patrones tradicionales. Tal vez sería mejor aumentar los sueldos a los funcionarios y acercarlos más a las reglas de oferta y demanda del mercado laboral, haciéndolos competir en condiciones semejantes con el sector privado. Esto podría ayudar a regular mejor el tamaño de la burocracia, al tiempo de que se proveerían los incentivos adecuados para hacerla más productiva. En estas condiciones, las preocupaciones por el crecimiento o decrecimiento de los empleados públicos serían menos importantes, porque su volumen estaría relacionado con la utilidad de su trabajo para la sociedad, y ésta, en lo referente a los empleados de los estados y municipios, tendrá más injerencia en las decisiones sobre su evolución.

El cambio de imagen de los funcionarios públicos está relacionado con la transformación de la organización del Estado mismo. Durante el proceso de descentralización, muchas funciones de administración que lleva actualmente el gobierno central (personal, construcción y mantenimiento de infraestructura, adquisición de materiales, equipos y suministros, por ejemplo) serán transferidas a los estados y municipios. En esta perspectiva, la disminución del personal del gobierno se verá acompañada con la necesidad de reciclar profesionalmente a los funcionarios que se mantengan a su servicio

para elevar sus capacidades de producción de políticas públicas y de estrategias. A su vez, el personal de los gobiernos estatales y municipales tendrá que formarse en la gestión de las actividades corrientes de los servicios que le serán transferidos, particularmente en áreas como educación, salud, construcción y mantenimiento de obras públicas; así como en gestión financiera y de inversiones.

Esta mudanza funcional es una oportunidad para incidir en el mejoramiento de las capacidades de gestión de los funcionarios en cualquier nivel de gobierno. Sin embargo, nada será más determinante para aumentar la calidad de estos trabajadores que los mecanismos de regulación que están implícitos en la descentralización.

5. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO UN MODO DE REGULACIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE LA SOCIEDAD Y EL ESTADO.

Los temas que acabamos de revisar sugieren que muchas de las ideas comúnmente aceptadas como causas de los problemas del sector público son falsas. Ni el tamaño del Estado, ni la ineptitud de la burocracia son los orígenes fundamentales del mal funcionamiento del sector público en América Latina y, especialmente, en Venezuela.

El crecimiento de las funciones públicas y la hipercentralización que acompañó este proceso

explican mejor la ineficiencia que presenta el Estado en este continente. A pesar de no haber llegado a la talla de los estados de los países desarrollados, el concepto centralizado de administración llevó a los estados latinoamericanos a la parálisis. Cuando se reflexiona sobre el hecho de que un reducido grupo de 300 a 400 gerentes del gobierno venezolano tienen que tomar decisiones que afectan a más de un millón de funcionarios, se pone de relieve la magnitud del problema que analizamos.

Pero la mayor razón de la debilidad de respuesta del gobierno frente a la complejidad de su propio aparato y de la sociedad reside en un factor social y político, más que en uno administrativo y organizativo.

5.1. Nuevas instituciones para la federación. ¿El fin de los partidos?.

Como ya lo apuntamos al comienzo de este capítulo, la distancia entre la sociedad y el Estado ha ido creciendo durante toda la década de los ochenta y comienzo de los noventa. Las direcciones centralizadas de los partidos han perdido la capacidad de mediar entre las organizaciones sociales y las organizaciones públicas, acentuando de esta manera la evidencia de pesadez y lentitud en la toma de decisiones del gobierno central en la gestión cotidiana de los servicios. Al perder capacidad de maniobra, los partidos y diversos aparatos de Estado han quedado perplejos y sin estrategia de recambio.

La descentralización representa la alternativa para restablecer instituciones de mediación entre

la sociedad y el Estado. La elección de gobernadores y alcaldes ha abierto en Venezuela un espacio de negociación nuevo y confiable que prefigura el modelo político del futuro en el país. La estructura de organización de lo público que se está desarrollando en Venezuela está basada en la creación de escenarios de negociación entre agentes múltiples y poderosos, de carácter nacional, regional y local. Más que por los partidos políticos, la nueva trama de poder institucional pasará por la interacción entre sectores organizados de la sociedad y los gobiernos locales y estatales, y entre éstos y las instituciones federales de gobierno.

Los partidos políticos seguirán existiendo, pero para hacerlo tendrán que transformarse internamente de manera de dar cabida en su seno a los intereses que representan los gobernantes regionales y locales. Después de la segunda elección de gobernadores, alcaldes y concejales, en diciembre de 1992, quedó en evidencia el fenómeno social y político que señalamos. El análisis de la votación da como resultado una gran diversidad en el comportamiento por regiones y municipios. No se puede establecer un patrón partidista en el voto, a pesar de que la casi totalidad de los candidatos fueron apoyados por algún partido nacional. La mayoría de los gobernadores fueron elegidos junto con alcaldes tanto de su propio partido, como de partidos de oposición. Del mismo modo, la mayoría de los alcaldes tendrán que cohabitar con una cámara municipal de composición política muy variada.

Otro fenómeno de importancia para entender la estructura política que está sustentando el surgimiento del federalismo en Venezuela es la participación de los votantes. A pesar de que

esta elección se produjo después de tres años en los que las instituciones democráticas han sido objeto de las más acérrimas críticas que se conozcan desde 1958, la participación de electores en esta ocasión fue incluso superior a la de las elecciones regionales y locales de 1989. ¿Cómo se entienden estos acontecimientos?. La mejor explicación que se les puede dar es que amplios sectores de la sociedad están personalizando la responsabilidad de las funciones públicas como una alternativa para reconstruir un pacto social duradero y democrático. La despartidización de la política ha empezado por la elección de gobernantes locales y regionales, y seguirá probablemente por un comportamiento menos partidista en las elecciones sucesivas del Presidente, de los senadores y de los diputados del Congreso Nacional.

Esta tendencia es adicionalmente una reacción colectiva inteligente no solo frente al agotamiento del modelo partido-centralista, sino igualmente frente a la desdiferenciación ideológica y programática de las organizaciones partidistas al final del siglo XX.

En resumen, la puesta en pie de una estructura política plural y compleja, en la que se reparten las cargas y beneficios públicos territorialmente, es la mejor respuesta a la exigencia de numerosas fuerzas sociales autónomas del Estado y de los partidos, da solidez a las instituciones democráticas y viabilidad al proyecto de Estado federal.

Ante un escenario tan inédito en Venezuela, es comprensible el temor de algunos de que se produzca una diáspora institucional que termine haciendo ingobernable el país, que rompa más

que fortalezca los nexos entre la sociedad y el Estado.

5.2. El peligro de la desintegración y la descoordinación estructural del Estado.

Para discutir la hipótesis de la desintegración de las estructuras del Estado empezamos por analizar algunas ideas que han hecho escuela en las técnicas de gobierno y en las estrategias de producción de políticas públicas.

Quien haya tenido la oportunidad de participar en alguna reunión de un organismo público reconocerá inmediatamente esta frase: "tenemos que coordinarnos". La conclusión final de casi cualquier discusión en la que se deben producir decisiones en el sector público, es la necesidad de coordinar acciones entre los organismos involucrados en la acción o política que se planifica.

Pero no son solo los funcionarios públicos los que imaginan su trabajo mediatizado por la omnipresente necesidad de coordinación. La crítica favorita de quienes adversan un determinado gobierno ha sido siempre el señalarle que no es capaz de coordinarse internamente, que se presenta contradictorio e incoherente frente a la población, que lo que hace con una mano lo deshace con la otra.

A su vez, las corrientes intelectuales más difundidas en Venezuela, en lo que respecta a la creación de políticas públicas, insisten en resucitar la planificación como técnica privilegiada de gobierno y la coordinación de los factores y actores involucrados para producir resultados satisfactorios en la acción del Estado.

Son precisamente los planificadores quienes más se quejan de la incoherencia gubernamental. Se les oye decir cosas como que si los decisores les hubieran hecho caso y se hubieran respetado los cronogramas y los acuerdos tomados conjuntamente entre los técnicos de los ministerios tales y cuales, entonces todo habría salido bien.

Una variante de esta misma idea cree ver en la separación que existe en Venezuela entre la formulación del Plan de la Nación y la formulación del presupuesto, la razón de que lo planificado no se cumpla. Quienes piensan así argumentan que el verdadero plan lo hacen los parlamentarios al aprobar los presupuestos anuales, sin seguir los lineamientos del Plan de la Nación, establecido al comienzo de cada administración quinquenal. En este asunto aparece una vez más el fantasma de la coordinación y de la coherencia. Desde esta posición se reclama al Congreso que no sea consecuente con su propia decisión de aprobar el Plan quinquenal y que se desvíe de ese instrumento en el momento de decidir inversiones y distribuir el presupuesto.

Cabría seguir ilustrando este pensamiento que, abusando del castellano, podríamos llamar coordinacionista, con muchos ejemplo más. Sin embargo, todos los casos llevan a una misma conclusión, y es la creencia de que detrás de la acción del sector público debe subyacer un cálculo premeditado y coherente. El planificador imagina el funcionamiento del Estado como un rompecabezas en el que cada pieza encaja o debe encajar con la siguiente. La planificación, desde este ángulo es la metodología para ensamblar las partes, y la coordinación el instrumento de acción cotidiana.

En nombre de la coordinación del sector público se han cometido los mayores errores en las estrategias de gobierno. Muchos técnicos han chocado una y otra vez contra una realidad dura que se resiste a encajar en el deber ser de un Estado homogéneo y planificable. Los fracasos sucesivos de los planes de la nación, que han terminado relegándolos a una pieza de literatura de difícil digestión, parecen no hacer mella en las convicciones profundas de quienes esperan que el Estado venezolano se comporte como el de cualquier país europeo, donde los lineamientos fundamentales tienen continuidad más allá de los vaivenes políticos y donde se pueden hacer previsiones sobre períodos de varios años hacia adelante con la razonable esperanza de que se mantenga el rumbo en ese tiempo.

La dificultad en Venezuela para planificar y coordinar las políticas y las acciones del gobierno están asociadas a otro hecho contundente y terco de nuestra realidad: la discontinuidad administrativa.

También desde las trincheras ideológicas de la planificación y del racionalismo weberiano aplicado al trópico, se levantan quejas y lamentos sobre la discontinuidad administrativa. Se dice que es probablemente la más grave de las causas del mal funcionamiento de las políticas públicas. El razonamiento para sostener esta afirmación es impecable: si se comienza un programa que tiene que extenderse progresivamente a una población objetivo en el lapso de tres años por ejemplo, y antes de cumplirse ese tiempo éste se desecha, no puede producirse el efecto esperado. Del mismo modo, si se planifica una inversión que es abandonada a mitad de camino, es muy probable que se pierda la totalidad de lo gastado hasta la

interrupción de las obras. Ineficiencia y despilfarro son las consecuencias evidentes de la discontinuidad administrativa.

El diagnóstico hasta aquí es irrefutable. Lo que no concuerda con la realidad de la estructura socio-política venezolana es la conclusión del planificador: "se debe hacer un esfuerzo por respetar lo planificado y por darle continuidad a las políticas e inversiones que se deciden".

El *deber ser* ha sido el primer y más grave obstáculo de las corrientes intelectuales aludidas en estas páginas para enfrentar el fracaso de la planificación en Venezuela. El estancamiento de la teoría y de la práctica de la planificación tiene sus raíces en la incomprensión de un fenómeno fundamental del sistema político venezolano que podemos denominar como la descoordinación estructural del Estado.

En contraste con otros sistemas políticos, en Venezuela y en otras naciones de la región, el Estado y el gobierno se han confundido siempre entre sí. En países como Francia o Estados Unidos el relevo entre presidentes modifica pocas cosas de la administración cotidiana de los servicios, y en todo caso el cambio de partidos en el poder respeta acuerdos generales básicos como el famoso programa de J. F. Kennedy de llevar a un norteamericano a la luna. Esto sucede así porque existe una clara separación en esos países entre el Estado, representado por las organizaciones burocráticas que administran los asuntos corrientes, y el gobierno, representado por el equipo que lleva el presidente a la alta dirección de los asuntos públicos, y que se ocupa, junto con el Parlamento, de tomar decisiones políticas de envergadura.

En Venezuela esa separación no existe. Las instituciones burocráticas son extremadamente débiles. Cuando un nuevo presidente toma posesión se producen grandes cambios de orientación hasta en las materias más triviales. Cuando cambia un ministro, un director general, un director general sectorial y a veces hasta un director de línea, aún dentro de una misma administración presidencial, los golpes de timón en los programas y decisiones precedentes están siempre a la orden del día. En este punto, es pertinente señalar que, al contrario de lo que se piensa normalmente, un cambio en la dirección del gobierno o de un ministerio no lleva aparejado el despido de funcionarios. De hecho, la única señal de fortaleza relativa que la burocracia venezolana ha dado, fue lograr la promulgación de leyes que garantizan su continuidad en la función pública, como ya lo anotamos antes. Esta evidencia revela aún más profundamente la subordinación de los aparatos de Estado al gobierno. Los cambios en los programas y políticas se llevan adelante con los mismos funcionarios de la administración anterior.

La burocracia venezolana es tan endeble que no ha logrado siquiera establecer una escuela de cuadros prestigiosa al interior del Estado. Los intentos que se han hecho en el pasado, como la hoy desaparecida Escuela Nacional de Administración Pública y el Instituto Venezolano de Planificación, sufrieron los embates de la discontinuidad administrativa y no lograron cuajar de acuerdo al proyecto de excelencia que los animó en su fundación.

La estructura política de la administración pública en Venezuela es heredera de una historia

y de mecanismos concretos que dificultan la independencia del gobierno y del Estado.

Un factor que provocó esta desdiferenciación es el hecho de que el Estado, fortalecido por el ingreso petrolero desde la década de los años 20, logró gran preeminencia sobre una sociedad civil poco desarrollada y crecientemente dependiente del gasto público. Las fuerzas sociales y políticas modernas nacieron ideológicamente en Venezuela viendo al Estado como un lugar de llegada y de usufructo y no como una organización propia y dependiente de la sociedad. Quien ocupaba la administración del Estado era considerado como actor en sí mismo y poseedor temporal de la maquinaria pública.

Los partidos contribuyeron decisivamente a la formación de la sociedad civil moderna originaria en la década de los 30-40 (sindicatos, gremios, asociaciones culturales, deportivas, etc.). Cuando las organizaciones partidistas se encargaron del gobierno en los años 40, profundizaron la tendencia anotada, al tener bajo su control parte importante de las organizaciones emergentes de la sociedad y utilizar el Estado-gobierno como herramienta de desarrollo de la misma.

Los partidos acentuaron la fusión entre Estado y gobierno, después de la caída del último régimen dictatorial en 1958, a través del reclutamiento clientelar de funcionarios, que hizo a buena parte de éstos dependientes de fracciones partidistas y estimularon el uso de los recursos del Estado con fines proselitistas y privados. Llegados a esta etapa, se puede hablar del Estado de los partidos, que lleva implícita la

fusión de los intereses del Estado, del gobierno y de las organizaciones partidistas.

Un elemento adicional que ayuda a la desdiferenciación entre el Estado y el gobierno pertenece al ámbito de la psicología política venezolana, en cuyo imaginario ha estado siempre presente el caudillo como figura central. La personalización del poder hace que quien ocupe el simbólico espacio del gobierno sea a su vez considerado como el decisor sin apelación del rumbo del conjunto del Estado.

A pesar del profundo cambio de las instituciones políticas y de las relaciones simbólicas y reales entre las fuerzas sociales y el Estado que se está produciendo con la descentralización, la sociedad venezolana no diferencia, ni aparenta interesarle diferenciar, entre el Estado y quien gobierna, sea éste presidente, gobernador o alcalde. La personalización del poder no parece haber mermado con la reforma del Estado.

En este sentido, el Estado federal en Venezuela puede ser desde su nacimiento, y durante muchos años más, una simbiosis entre la administración coyuntural de un gobierno y la administración permanente de la burocracia.

Es absolutamente importante comprender esta constante de la historia política contemporánea y mirar sin rubor intelectual la realidad de un Estado que es discontinuo estructuralmente y que lo seguirá siendo mientras la sociedad no lo considere como su creación, mientras la sociedad lo perciba como un objeto ajeno, como un instrumento prestado.

Llegados a este punto se puede entender probablemente mejor la inconsistencia del

supuesto peligro de desintegración del Estado. La incoherencia del sector público no se va a superar con la descentralización. Pero, la descentralización si puede hacer más eficiente al sector público, porque se adapta perfectamente a su naturaleza estructuralmente discontinua. La desintegración del Estado habría podido llegar a ser una hipótesis seria, si el modelo político que se adoptó en la crisis de fines de los ochenta y principio de los noventa hubiera insistido en el mejoramiento técnico del centralismo, inyectando tal vez dosis masivas de planificación, y coordinación a las instituciones centralizadas.

Contrariamente a esta alternativa, la descentralización toma como un dato de la realidad la discontinuidad administrativa y las dificultades de coordinación entre los entes públicos. No es un problema a solucionar, es un ambiente en el que se tiene que gobernar.

Pero, ¿cuáles son las condiciones que pueden ayudar a que un Estado federal funcione convenientemente, considerando las dificultades que intervienen por la existencia de tres niveles relativamente autónomos de gobierno y por la descoordinación estructural de la administración pública?

5.3. ¿Cómo gobernar un país multicéntrico? o el principio de la división del trabajo.

La acción de gobierno, vista desde el ángulo del planificador debe resultar desordenada e ineficiente. Sobre todo, si se toma en cuenta la energía invertida en cada programa o política y se compara con los resultados obtenidos, la

conclusión debe ser que el despilfarro de recursos es inmenso.

Sin embargo, analizando el mismo fenómeno desde la perspectiva de lo que es posible realizar con las restricciones que presenta el sector público en los hechos, muchos despilfarros se minimizan y se encuentra incluso una cierta dirección detrás de algunas incoherencias aparentes. Cuando se deja de lado la nostalgia por la coordinación nunca alcanzada, se puede descubrir lo que llamaremos centros desencadenantes de gestión descentralizada.

En otras palabras, más que por el acuerdo y la coordinación entre instituciones, el gobierno en Venezuela ha funcionado a partir de núcleos que actúan con relativa autonomía y producen efectos políticos y administrativos que arrastran tras de sí, cual locomotoras, sectores pasivos de la administración gubernamental.

Así ha funcionado el gobierno central, y así funcionan los gobiernos estatales y municipales. La diferencia entre una forma de gestión centralizada y una descentralizada se encuentra en el hecho de que la descoordinación del gobierno central, superado por sus compromisos, carente de capacidad de respuesta y alejado del contacto directo con las poblaciones, deteriora los servicios y produce graves deseconomías de escala. Por su lado, la administración de los estados y municipios está sometida a la vigilancia y presión de las comunidades que estimulan la generación de centros desencadenantes de gestión y de acción descentralizada.

Ahora bien, la descoordinación estructural puede convertirse en un problema para la

descentralización. Si para ejercer una competencia, el esquema de división de funciones que se implante entre cada nivel de gobierno obliga a la coordinación entre ellos, es previsible que se paralice o se deterioren los servicios.

Para evitar esta amenaza potencial, y adecuarse a la dinámica previsible de un sistema gubernamental multicéntrico, la división del trabajo entre los gobiernos central, estatales y municipales debería dejar poco espacio a las zonas de obligatoria cooperación interinstitucional. Hay que aclarar que con esta afirmación no se trata de negar la concurrencia de varios niveles de gobierno para hacer inversiones conjuntas y garantizar determinados servicios de manera voluntaria y concertada. Más aún, es conveniente y deseable la mayor cooperación entre ellos. De lo que se trata es de evitar en todo lo posible la obligatoriedad de coordinar.

En esta dirección, la distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno debe responder a un esquema de la más clara división del trabajo posible. El gobierno nacional debe conservar y desarrollar funciones de producción de estrategias y políticas, mientras que son los gobiernos estatales y locales los que deben encargarse de las operaciones cotidianas de los servicios que se transfieran. Un ejemplo de esta delimitación lo podemos encontrar en el caso de la educación pública. Mientras el ministerio de educación debería, entre otras cosas, diseñar el curriculum general que se aplicará en todo el territorio, organizar el sistema escolar, fomentar la innovación e incorporación de tecnologías educativas y pedagógicas, consolidar las estadísticas nacionales del sector, y asistir en la

formación de los docentes, particularmente en las zonas deprimidas del país, velando por desarrollar políticas que compensen las posibles desigualdades de oportunidades interregionales; los estados deberían hacerse cargo, del personal educativo, de la construcción y mantenimiento de los centros de educación, de la adquisición de materiales, equipos y suministros, de la supervisión de las escuelas y de la entrega de los títulos previamente homologados por la Nación, así como del diseño de un curriculum de carácter regional, complementario del nacional.

En un esquema de este género, los estados tienen funciones definidas, al igual que el gobierno central, que son necesarias ambas para el desarrollo de la educación, pero no dependen las unas de las otras. Cada nivel de gobierno tendrá su responsabilidad delimitada y responderá por ella ante los electores. De acuerdo a cada caso, un estado puede llegar a un convenio con sus municipios para que éstos administren por ejemplo los preescolares (o los ambulatorios, en el caso del servicio de salud pública). Un estado podría incluso llegar a delegar en los directores de las escuelas y en la comunidad educativa buena parte de las funciones propias de las unidades primarias del aparato de educación. En este sentido, podría ser un gran avance que los directores de las escuelas fueran electos por los maestros, los padres y una representación de los estudiantes, produciendo el mismo fenómeno de vigilancia sobre la autoridad que se ha obtenido con la elección de alcaldes y gobernadores, y con ello entregarles competencias permanentes de administración de las escuelas. Del mismo modo, tanto los estados como los municipios pueden decidir entregar en concesión la administración de determinados servicios al sector privado.

Pero, todas las ventajas que se pueden derivar de un sistema de convenios libres entre las partes, se transformarían en inconvenientes y trabas a la gestión de convertirse la distribución de funciones en un entramado de piezas en manos de cada nivel de gobierno que deben ajustar entre sí de manera obligatoria, y sin cuyo acoplamiento no es posible la prestación del servicio en cuestión. En resumen, para evitar la dependencia y los efectos negativos de la descoordinación estructural, cada gobierno debe poseer una importante cuota de autonomía relativa. En este sentido, más que planificar el desarrollo de las funciones del sector público, se debería insistir en conceptos como producción de estrategias, gestión y control de las políticas públicas. Los organismos de planificación venezolanos, tanto nacionales como regionales, estatales y municipales deben evolucionar hacia entes de apoyo estratégico, de información de los diferentes niveles de gobierno, de promoción de proyectos e inversiones y de concertación con la sociedad, abandonando un poco la aspiración de lograr un plan coherente de desarrollo. Con ese cambio harían una contribución decisiva a la descentralización y modernización del país.

En el borde de este esquema se encuentran funciones que se superponen y duplican entre los tres niveles gubernamentales. Puede llegar a suceder, siguiendo con el ejemplo de la educación, que el ministerio decida, dentro de un programa nacional de compensación, subvencionar una escuela municipal que presenta problemas, al mismo tiempo que el estado al que pertenece ese municipio toma una resolución parecida. Sin embargo, los problemas que puede acarrear este tipo de superposiciones son mínimos comparados con los que se producirían por la paralización de actividades

debida a la dificultad de coordinación entre gobiernos territoriales. En esas zonas de coincidencia y superposición, no hay que temer el desarrollo de un mercado de oferta de servicios que puede realizar indistintamente cualquier nivel de gobierno, siempre que las responsabilidades básicas estén claramente asignadas.

El concepto que impregna a la descentralización en Venezuela es una sutil pero definida síntesis de negociación entre agentes políticos poderosos entre sí pero vulnerables ante sus comunidades, y de delimitación de competencias y servicios entre los diferentes niveles gubernamentales. Otro ejemplo de esta estrategia se puede ver en la manera como está distribuida en la ley de descentralización la competencia sobre las vías de comunicación terrestres. En el caso de las autopistas, el gobierno nacional retiene la construcción, mientras que los estados asumen atribuciones sobre la administración y mantenimiento de estas infraestructuras. Así, la Nación conserva un instrumento poderoso de ordenamiento físico y territorial en sus manos, pero se ve obligada a negociar con los estados la construcción de obras que, como las autopistas, tienen un fuerte impacto espacial y económico, Si se mantiene el espíritu de este proceso, que combina la negociación entre los agentes políticos y la delimitación de servicios, se habrá ganado terreno en aplicar un esquema de gobierno realista adaptado a las condiciones estructurales del Estado venezolano.

En este ambiente previsible, la sociedad podrá ejercer un control creciente sobre el Estado, y negociará caso por caso los límites entre ambos. El retroceso del Estado, o la cesión por parte de la sociedad de actividades privadas al ámbito de

lo público, será el objeto cotidiano de las mediaciones y regulaciones entre la sociedad y las instituciones políticas. La vulnerabilidad de los representantes los hará tendencialmente más eficientes y eficaces en su gestión. No solo tratarán de administrar mejor los recursos públicos, sino que los aplicarán con más pertinencia. El gobernador o alcalde que olvide este principio, correrá el riesgo de ser castigado políticamente por su comunidad, como ya se pudo observar en muchos casos en las elecciones de 1992. El temido incremento de la burocracia en los estados y municipios deberá pasar por la aceptación de la comunidad, con lo cual es difícil prever que suceda de manera generalizada y rápida, particularmente si se desarrolla un sistema tributario fuerte tanto en los estados como en los municipios. En ese caso, los contribuyentes tendrán muchos incentivos para vigilar que su dinero sea invertido adecuadamente.

Estamos apenas en el umbral de una nueva época. Avanzamos firmemente en la formación de una sociedad civil fuerte y consciente de su poder. Igualmente, la reforma del Estado nos ha legado una estructura pública con el potencial suficiente para fortalecer su presencia, deslastrándose al mismo tiempo de la mayor parte de las taras que había acumulado en las últimas décadas. Ambos son factores que prometen relaciones más democráticas y sólidas al interior del sistema político, y son la condición necesaria para la emergencia del Estado federal en Venezuela. Nos daremos cuenta de que este proceso logró lo que se proponía en su origen cuando la sociedad no solo se encuentre con el Estado, sino que lo produzca y lo haga su creación..

A N E X O N º 1

Leyes venezolanas de descentralización

Leyes y normas concernientes al proceso de descentralización y fechas de aprobación 1989/1992

Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, 29/8/88 (reformada el 14/4/89). Promulga la elección popular de los gobernadores.

Reforma parcial de la Ley sobre el período de los poderes públicos de los Estados, 28/4/89. Define el período de tres años y una reelección para gobernadores.

Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, 15/6/89. Crea la figura del alcalde electo por votación popular.

Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio, 14/9/89 (reformada en mayo de 1992) Métodos nominales para la elección de concejales, diputados estatales y nacionales.

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, 28/12/89. Transfiere competencias exclusivas y concurrentes y financiamiento a los estados.

Decreto presidencial, 4/7/90. Define la participación de los estados en los programas de financiamiento extraordinarios.

Reglamento N° 1 de la ley Orgánica de Régimen Municipal, 5/12/90. Apertura a la

participación de las comunidades en las decisiones de las municipalidades.

Reglamentos de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público:

N° 1, sobre transferencia de servicios a los estados 4/6/92. Define la metodología para la transferencia de servicios y competencias. Reformado y ampliado el 18/10/93.

N° 2, sobre los mecanismos institucionales para la descentralización de la administración pública nacional, 22/7/93. Crea la Comisión Nacional para la Descentralización.

N° 3, sobre el Consejo Territorial de Gobierno y la organización intergubernamental para la descentralización, 12/8/93. Crea el Consejo Territorial y los consejos regioales, y define mecanismos de coordinación entre ellos.

N° 4, sobre nombramiento de los directores o coordinadores de las dependencias de los ministerios y de los institutos autónomos en los estados, 19/8/94. Los ministros delegan en los gobernadores los nombramientos de los directores ministeriales en los estados. Derogado en 1994.

N° 5, sobre la desconcentración de atribuciones en materia de transporte, tránsito terrestre y vigilancia de circulación a las gobernaciones, 2/9/93.

N° 6, sobre el Consejo de Gobierno del Área Metropolitana de Caracas, 9/9/93. Crea este consejo compuesto por las autoridades locales, estatales y nacionales con ingerencia en la capital del país.

N° 7, en materia de vialidad terrestre, 30/9/93. Establece la definición de las vías de comunicación nacionales y estatales.

N° 8, sobre encomienda a los gobernadores de estado de las atribuciones en materia de administración de las cárceles nacionales, 7/10/93.

N° 9, sobre la transferencia a los estados de los servicios de salud pública, 7/1/94. Base para futuros convenios entre la Nación y los estados sobre transferencia de servicios concurrentes.

Decreto de creación del Consejo Nacional de Alcaldes, 24/9/93. Integrado por el Presidente de la República, algunos ministros y un alcalde por cada estado.

Reglamento sobre coordinación de los servicios de policía y sobre normas de conducta de los miembros de cuerpos de policía, 7/10/93.

Reglamento de la Ley de Descentralización y de Protección al Consumidor sobre encomienda a los gobernadores y sobre delegación a los gobiernos municipales de las atribuciones de fiscalización y control del alza indebida de precios y de defensa y protección al consumidor, 7/10/93.

Decreto sobre el ejercicio de las competencias del Ejecutivo Nacional en materia de relaciones internacionales, 7/10/93. Asegura la presencia del Ministerio de Relaciones Interiores en las actuaciones de los gobernadores en el exterior.

Decreto-Ley sobre mecanismos de participación de los estados y municipios en el impuesto al valor agregado y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), 25/11/93. Reglamentado el 7/1/94. Define los mecanismos de funcionamiento del FIDES.

Reglamento de la Ley de Descentralización y de Turismo sobre encomienda a los gobernadores de Estado de atribuciones en materia turística, 22/12/93.

BIBLIOGRAFÍA SOBRE DESCENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA.

Acedo, Alfredo y Armando Barrios, *Impuestos Nacionales transferibles a Estados y Municipios, tres propuestas de descentralización fiscal.* Ildis/Faus, Caracas, 1991.

Albert, Jocelyne et al., *Venezuela, public administration study.* World Bank, Washington, 1991.

Barrios, Armando, *Coordinación Financiera intergubernamental en Venezuela: la necesidad de la coparticipación tributaria.* Ministerio de Hacienda, Caracas, 1991.

Barrios, Armando, *Lineamientos para el desarrollo de un marco global de financiamiento de la gestión de los estados y municipios.* Cobre. Caracas, julio de 1991.

Brewer Carías, Allan R., *Memoria del Ministro de Estado para la Descentralización,* Editorial Arte, Caracas, 1994

Brewer-Carías, Allan R., 'La descentralización política en Venezuela: 1990 el inicio de una reforma' en Dieter Nohlen (editor), *Descentralización política y consolidación democrática.* Nueva Sociedad, Caracas, 1991.

Brewer-Carías, Allan R., Gustavo Linares y otros, *Leyes para la descentralización política de la Federación.* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990.

Campbell, Tim et al., *Descentralization to local government in LAC: national strategies and local response in planning, spending and management.* The World Bank, Washington, 1991

Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, *Itinerario de la Descentralización.* Folleto para la discusión N° 11, Cobre, Caracas, 1989.

Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Rafael de la Cruz (Coord.) *La Descentralización: Una oportunidad para la Democracia.* Volúmen 4, Cobre, Caracas, 1989.

Comision Presidencial para la Reforma del Estado. *Lineamientos generales para una política de descentralización territorial en Venezuela*. Folleto para la discusión N° 7, Copre, Caracas, julio de 1987.

Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. *Avance del proceso de Descentralización en Venezuela*. Folleto para la discusión N° 16. Copre, Caracas, 1992.

Chalbaud, Gabriela. *Análisis de las transferencias de competencias y del desarrollo institucional en el proceso de descentralización en Venezuela*. Copre/Pnud, Caracas, 1991.

de la Cruz, Rafael. *Federalismo fiscal. El costo de la descentralización en Venezuela*. Nueva Sociedad, COPRE, PNUD. Caracas (on press).

de la Cruz, Rafael. "Venezuela despues de la descentralización" en *Estado y Reforma*, N° 2, Carácas, 1990.

de la Cruz, Rafael (coord.). *Descentralización, gobernabilidad, democracia*. Nueva Sociedad, Copre, Pnud, Caracas, 1992.

Freire, María et al., *Venezuela decentralization and fiscal issues*. The World Bank, Washington, 1992.

Fundación para el desarrollo de la región centro-occidental, *Redistribución del situado constitucional, identificación de nuevos criterios*. Fudeco, Barquisimeto, 1991.

Gobierno de Venezuela, *Leyes de Presupuesto 1985-1993*.

Gomez Navas, Oscar, *El sistema fiscal municipal en la perspectiva de la descentralización*. Ildis/Faus, Caracas, 1990.

González Cruz, Francisco, *El nuevo federalismo y la estrategia para un desarrollo humano*. Comisión para la Reforma del Estado Trujillo, Valera, 1992.

Kelly, Janet (coord.), *Gerencia Municipal*, Ediciones IESA, Caracas 1993.

Knoop, Joachim, *La reestructuración de las relaciones fiscales intergubernamentales en el marco del proceso de descentralización en Venezuela*. Faus, Caracas, 1991.

Lara, Flor y Josefina Capdevielle, *Seguimiento del proceso de descentralización en Venezuela*. Copre. Caracas, enero de 1991.

Mascareño, Carlos (coord.), *Reforma de las Gobernaciones*. Cuaderno Técnico n°1, Cordiplan/Pnud, Caracas, 1991.

Mascareño, Carlos (coord.), *Sistemas de seguimiento y evaluación de la gestión pública estatal*. Cuaderno Técnico n° 2, Cordiplan/Pnud, Caracas, 1992.

Mouchet, Angel, *Los impuestos municipales*. Ildis/Faus, Caracas 1991.

Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (Cordiplan), *La planificación estatal en Venezuela*. Cordiplan, Pnud, Caracas 1992.

Rachadell, Manuel, *Una propuesta para la descentralización (La delimitación y transferencia de competencias entre el poder*

Nacional y los estados). Copre, Ildis, Caracas, 1990.

Rojas, Fernando, *Descentralización Fiscal: Autonomía Estatal y Municipal*. Ildis/Faus, Caracas, 1990.

Rojas, Fernando, *La descentralización en Venezuela: el camino recorrido y propuesta de agenda*. Ildis/Faus, Caracas, 1991.

Sánchez Meleán, Jorge, *Hacia un nuevo federalismo*. Publicaciones de la Gobernación del Estado Zulia, Comisión para la Reforma del Estado Zulia, Maracaibo, 1990.

Sánchez Meleán, Jorge, *Reforma del Estado y descentralización*. Publicaciones de la Gobernación del Estado Zulia, Comisión para la Reforma del Estado Zulia, Maracaibo, 1992.

Varios autores. *La descentralización y las autonomías territoriales, la experiencia internacional*. Copre, Gobierno de España, Gobierno de Francia, Gobernación del Zulia, Alcaldía de Maracaibo, Copre-Zulia, Pnud, Clad, Comunidades Europeas, Caracas, 1991. Veneconsultores, *Informe sobre las elecciones de 1992*, Caracas, 1993.

interanual hasta 1994, año en el que el situado llegó a 20%. A su vez, los estados deben entregar crecientemente también una proporción de esta transferencia financiera a los gobiernos locales, que llegará a representar un 20% de la misma en 1999 (50% por igual entre todos los municipios de cada estado y 50% en proporción a la población). Este mecanismo se conoce como situado municipal.

⁵ Ministerio de Planificación.

⁶ El Directorio podría incorporar a cuatro alcaldes electos por sus pares, durante un periodo de un año.

⁷ A menos que se indique lo contrario, las cifras que se referirán son tomadas del Informe sobre el desarrollo del Banco Mundial de 1992, del Government Finance Statistics Yearbook del Fondo Monetario Internacional de 1991 y del Yearbook of Labor Statistics de la Oficina Internacional del Trabajo de las Naciones Unidas, edición 1992. Ver también National Accounts Statistics: main aggregates and detailed tables, United Nations, 1992.

⁸ Japón, Suecia, Noruega, Alemania (antes de la reunificación), Dinamarca, Estados Unidos, Canadá, Francia, Austria, Países Bajos, Italia, Reino Unido, Bélgica, España e Irlanda (miembros de la OCDE).

⁹ Brasil, México, Argentina, Venezuela, Uruguay, Chile y Colombia.

¹⁰ Las cifras que se presentan en este punto están recogidas en José Sulbrandt, "El tamaño del sector público en América Latina", *Administración y Desarrollo* n° 26, Bogotá, 1989. Algunos de los datos han sido ponderados con informes adicionales suministrados por organismos públicos de algunos países mencionados.

¹¹ En varios países desarrollados se están produciendo debates sobre el volumen de la burocracia. De hecho, el Presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, prometió al comienzo de su mandato reducir 100.000 empleos federales entre 1993 y 1995. Ver Executive Order 12839 de febrero 10, 1993.

¹ Ver listado de leyes al final de este capítulo (anexo n° 1).

² Ver Allan R. Brewer Carías, *Memoria del Ministro de Estado para la Descentralización*, Editorial Arte, Caracas, 1994.

³ Ver definición de situado municipal en el próximo punto.

⁴ El situado constitucional es una porción del presupuesto de la Nación que se transfiere incondicionalmente a los estados según la fórmula de un 70% proporcional a la población y 30% en partes iguales. En 1988 representaba el 15% del presupuesto. La Ley de Descentralización aumenta esta participación en 1%

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE: 1990-1993

SERGIO GALILEA / LUIS GUZMÁN

Subsecretario de Vivienda y Urbanismo (MINVU) / Asesor (MINVU) - Chile

1. LOS FUNDAMENTOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

1.1 La Propuesta Política del Gobierno Democrático

El gobierno del Presidente Aylwin se planteó desde sus inicios impulsar un proceso de descentralización del país, entendiéndolo como un instrumento esencial para avanzar en la reconstrucción democrática, en el desarrollo y expansión de las fuerzas productivas regionales y en la adopción de modernas formas de gestión pública.

Sobre la base del diagnóstico que existía entonces, se pensó que este proceso ayudaba a favorecer la democratización, porque llevaba aparejada una mayor cercanía entre los problemas de la gente y su tratamiento específico; porque colaboraba eficientemente a la democracia cotidiana, aquella que con participación social real permite a cada ciudadano "construir el país" a través del mejoramiento de las condiciones de vida de la población

en la comuna, la provincia y la región; y porque favorecía la iniciativa, el compromiso y la búsqueda de acuerdos estratégicos entre los diversos actores sociales. Contribuiría al desarrollo del país, porque el conjunto de las inversiones productivas que sostienen la expansión económica se verificaban y verifican en todo el territorio nacional.

La diversificación de una economía abierta y emprendedora suponía la eficaz utilización del espacio nacional, y por lo mismo, los desafíos del futuro se ligaban estrechamente al proceso de descentralización, el que buscaba "instalar" en cada territorio una alta capacidad de administración y gestión, indispensable para el logro del crecimiento económico, elemento base de un proceso de desarrollo equitativo y sustentable en el largo plazo y de la internalización de los beneficios de estos procesos de crecimiento.

Permitía avanzar en la modernización del Estado, al establecer en cada región una capacidad resolutoria adecuada a cada realidad. El Gobierno Regional ya no sería un eslabón que reiterara los procedimientos burocráticos del Gobierno Central, sino que constituiría un ente con capacidad para enfrentar problemas y asignar recursos. Este nuevo

esquema favorecería modalidades interministeriales de trabajo, distintas de las prácticas centralistas y compartimentadas habituales, centradas en el enfrentamiento y la resolución de problemas específicos.

Finalmente, porque ayudaba eficazmente en la lucha contra la pobreza, porque otorgaba más capacidad de administración y gestión a los municipios y a las entidades regionales, porque permitiría identificar y formular proyectos y programas adecuados a cada localidad y controlar más eficientemente la focalización y la eficacia de la acción social.

Sobre la base de estos planteamientos, se establecieron tres grandes objetivos programáticos:

a. Democratizar el aparato estatal a través de una reforma a la Constitución que otorgara el marco legislativo necesario para lograr la elección popular de las autoridades locales, así como también, la instauración legal de procedimientos de participación de la comunidad. Esto favorecería la existencia de una relación fluida de información, iniciativas y retroalimentación de criterios entre gobernantes y gobernados.

b. Descentralizar y desconcentrar la administración del Estado; es decir, iniciar un proceso de transferencia de competencias desde el nivel central al nivel regional, provincial y comunal. El cumplimiento de esta tarea permitiría a las autoridades regionales y comunales enfrentar los problemas de la comunidad en sus respectivos territorios y participar desde el nivel local y regional en el proceso de desarrollo.

c. Incrementar los recursos públicos disponibles para el desarrollo regional y local propendiendo en forma creciente y sostenida a una distribución equitativa y eficaz de la inversión.

En este marco, la Subsecretaría de Desarrollo Regional asumió el desafío de concretar la intención gubernamental; ejecutando un conjunto de acciones en aspectos relacionados con la descentralización, el ordenamiento territorial y la localización de inversiones. Estas acciones se resumen en:

En el plano de la administración comunal, lograr la democratización de los municipios.

En este orden se planteó la necesidad de legislar con el fin de materializar la aspiración ampliamente compartida en el país, de que los alcaldes y la administración comunal en su conjunto fuesen generados por elección popular.

En el plano de la desconcentración administrativa.

Se estimó necesario acercar los servicios públicos a los usuarios de forma de hacer más eficiente su accionar. En este sentido se propuso desconcentrar geográficamente, a nivel de las provincias, los servicios públicos teniendo como marco de referencia el aserto de que los problemas se resuelven mejor donde se generan.

En el plano de la descentralización político-administrativa.

Se estudió la posibilidad de establecer institucionalmente Gobiernos Regionales. Considerando que

la descentralización es hoy una tendencia de nivel mundial en la que confluyen fuerzas de diverso orden, tales como la creencia de que las comunidades son capaces de resolver sus propios problemas, la evolución económica, que obliga al Estado a ser más eficiente y el avance sin precedentes de la Revolución de la Información, el Gobierno se comprometió a apoyar e impulsar decididamente las tendencias descentralizadoras, con el fin de entrar en el siglo XXI con un ordenamiento territorial moderno y eficiente.

Esta transformación profunda del modo de administrar los territorios y de la relación de los Gobiernos Regionales con el Gobierno Central y demás órganos de la Administración del Estado, así como con el sector privado, marcaría una etapa significativa en el desarrollo institucional de la República.

Con el propósito de asegurar el cumplimiento de los objetivos anteriormente expuestos, se estableció la necesidad de implementar un conjunto simultáneo de medidas:

a. Un vigoroso plan de fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y las administraciones locales, de forma de asegurar la consecución del ordenamiento territorial descentralizado antes mencionado que asegurara tanto el afianzamiento de la democracia, como una mejor gestión pública.

Elementos fundamentales en el proceso de fortalecimiento de los gobiernos territoriales serían la readecuación de los marcos legales, presupuestarios y administrativos que regulaban su accionar y, especialmente, todas aquellas iniciativas que propendieran a la capacitación

permanente del recurso humano.

b. El ordenamiento territorial descentralizado, no sería efectivo sin recursos presupuestarios. En este sentido, y para viabilizar las tareas anteriormente señaladas, el gobierno se planteó ampliar el alcance de los instrumentos presupuestarios existentes y hacer más eficiente su utilización. En relación al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, cuyos objetivos apuntan simultáneamente a la equidad territorial y a la optimización de la inversión pública, se buscó aumentar su monto, mejorar sus mecanismos de distribución a nivel nacional, regional, provincial y comunal y dar mayor autonomía a los Gobiernos Regionales en su utilización.

c. Adicionalmente, se planteó la necesidad de contribuir a ampliar las oportunidades de inversión regional mediante acciones conjuntas del sector público y del sector privado. Se asignó especial importancia a la tarea de emprender en cada región del país iniciativas en el área de la preinversión. Esto se consideró indispensable para apoyar los esfuerzos infraestructurales económicos y sociales que debían emprenderse en cada región, para promover y acompañar los procesos de crecimiento y desarrollo.

d. Finalmente se consideró relevante, para profundizar el proceso descentralizador, apoyar e impulsar las identidades culturales en los niveles regionales, provinciales y comunales que permitieran generar procesos de desarrollo endógenos y densificar la malla de actores sociales del país.

1.2 La Reforma Constitucional

Las principales modificaciones introducidas por la Reforma, fueron las siguientes:

La Reforma Constitucional del año 1991 introdujo innovaciones de gran importancia para nuestro país. De ellas, la más importante es el establecimiento de los Gobiernos Regionales, lo que refleja una descentralización de la función de administración superior de la nación. En términos generales, se establece un nuevo organismo con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, cuyo objetivo está determinado por el desarrollo social, cultural y económico de la región. Al respecto, es importante destacar, que la normativa legal señala la existencia de los Gobiernos Regionales como servicios públicos independientes, con facultad de administración, según el Sistema Presupuestario de la Nación. Del contenido de la Reforma se evidencia en forma transparente una nueva fórmula relativa al financiamiento de los Gobiernos Regionales.

Con respecto al intendente, es de relevancia destacar que este ente adquiere un doble rol, el de gobierno, como agente del Presidente de la República, y de administración, como órgano ejecutivo del Gobierno Regional. Se establece además, que el intendente y el Consejo Regional serán los órganos de este nuevo ente. Al analizar las funciones y atribuciones que la respectiva ley le otorga al Consejo Regional, se concluye la naturaleza y alcance de la descentralización, que sería fundamentalmente de tipo administrativo y financiero.

Otro aspecto importante a considerar, es que las regiones podrán acelerar su descentralización a

través de los convenios de programación. Lo anterior permitirá la existencia de estrategias regionales de desarrollo, dotadas de recursos y capacidades de ejecución conocidas y programables.

En el ámbito provincial, la Reforma se refiere a las gobernaciones como entes desconcentrados del intendente, dependiendo jerárquicamente de él, aún cuando su nombramiento y remoción correspondan al Presidente de la República. Se le otorgan al gobernador funciones y atribuciones, en cuanto a órgano de gobierno y en cuanto a órgano de la administración regional. Se crea también, un Consejo Económico y Social Provincial, de carácter consultivo.

En lo relativo al ámbito municipal, la normativa legal permite que las municipalidades queden liberadas de toda forma de control y tutela (supervigilancia o participación), con excepción de aquel que provenga de la Contraloría General de la República.

Se señala que las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio; constituidas por el alcalde y Concejo; señalándose al mismo tiempo, que la Ley Orgánica correspondiente determinará la existencia de un Consejo Económico y Social Comunal, de carácter consultivo.

Además, la Reforma refleja el carácter democrático del Concejo, al determinar que estará formado por concejales elegidos por sufragio universal.

Finalmente, se entrega a las municipalidades

autonomía para la administración de sus finanzas y al mismo tiempo, se consagra un mecanismo de redistribución de los ingresos propios entre las municipalidades: el Fondo Común Municipal.

Por otra parte, en el aspecto financiero, la Ley presenta la creación de diversos mecanismos e instrumentos de financiamiento que posibilitan que cada una de las regiones pueda asumir en forma rápida y oportuna la satisfacción de sus necesidades, en base a información que ellas mismas manejan y según sus propios intereses. Los mecanismos mencionados son compatibles con el orden general de la Hacienda Pública, lo que es muy importante para que su funcionamiento sea compatible con la política financiera general del país.

Los planteamientos mencionados en los puntos anteriores, permiten concluir que las disposiciones contenidas en la Ley plantean un gran desafío para cada una de las regiones de nuestro país: **avanzar por el camino de la descentralización en forma progresiva y gradual.** En definitiva, de lo anterior se desprende que se hace necesario que los diferentes entes comprometidos en el proceso de descentralización actualmente vigente en nuestro país, redoblen sus esfuerzos para asegurar su eficiente implementación; es de vital importancia, por lo tanto, la gestión del empresario privado, universidades, profesionales, agencias públicas, organismos no gubernamentales, organizaciones sociales, sindicatos, entre otros, ya que el éxito o fracaso de estas reformas no es de la responsabilidad exclusiva del Estado.

Para finalizar, es imprescindible destacar que esta Ley es de gran trascendencia para nuestro país no solamente en el presente sino también en el futuro.

Es importante en el presente, porque a través de ella se cierra un capítulo importante del proceso de modificación y elaboración de normas jurídicas destinadas a profundizar el sistema democrático.

Al mismo tiempo, posee también gran trascendencia para el futuro, porque estas disposiciones responden a las demandas que plantea la expansión económica del país, contribuyendo a la necesaria interacción entre el sector público y privado para enfrentar con éxito la gran tarea de los años venideros: superar la pobreza a través de un crecimiento sostenido sustentado en políticas afianzadoras de la equidad social.

2. LOS DISTINTOS NIVELES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, SUS ROLES, ATRIBUCIONES Y FUNCIONES

2.1 Los Cambios a Nivel Local

En el año 1989 la Concertación de Partidos por la Democracia, futura alianza gubernamental, se comprometió en forma abierta y decidida ante el país a recuperar el derecho de los miembros de la comunidad local a participar, activa y directamente, en la elección de sus autoridades: derecho deseado ampliamente por la ciudadanía como requisito indispensable para lograr en forma eficiente la satisfacción de sus propias necesidades.

Para el cumplimiento de este objetivo en 1991 se promulgó la Reforma Constitucional que permitió, tal como se señalara anteriormente, la posterior

modificación a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y la consecuente convocatoria a elecciones de concejales que se realizarían en junio de 1992.

En enero de 1992, se aprobaron las modificaciones relativas a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, reformas que constituyeron los principales cambios de tipo constitucional y legal que requería el proceso de reforma municipal. Esta normativa refleja claramente el deseo imperioso del Gobierno de establecer un sistema efectivo de participación democrática y de consolidar, al mismo tiempo, un proceso efectivo de descentralización y perfeccionamiento de las instituciones que conforman la Administración del Estado chileno.

La Ley N. 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades que fue reformada en marzo de 1992 por la Ley 19.130, contiene diferentes aspectos relativos a la estructura y funcionamiento de las municipalidades.

2.2 Principales Innovaciones en la Reforma a la Ley Municipal

De acuerdo a la ley, 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 progreso económico, social y cultural.

Desde esta perspectiva, la administración local es concebida como un ente diverso del Gobierno Central y con capacidad para desarrollar a plenitud

el conjunto de funciones y atribuciones que la propia ley le ha entregado.

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 la batería de subsidios estatales directos a las personas.

Aspecto central de este tema es la administración local de los servicios de educación básica y media y salud primaria. Aún cuando la experiencia pasada respecto de este ámbito evidencia un conjunto importante de debilidades, principalmente aquellas relativas a una adecuada administración de recursos humanos y financieros escasos y la oportuna incorporación de la comunidad a la toma de decisiones, no es menos cierto que el sistema ha demostrado también un conjunto importante de fortalezas, sobre todo, en el campo de la búsqueda de soluciones adecuadas a las problemáticas de índole local, particularmente en aquellas asociadas a los sectores más carenciados.

Las Municipalidades fueron facultadas por el artículo 38 de la Ley de Rentas Municipales, de 1979, para tomar a su cargo servicios atendidos por el sector público, como la educación primaria y secundaria y la salud primaria. También fueron autorizadas para crear establecimientos en las áreas de servicios en que se efectuó el traspaso, los que se regirían por las mismas normas de administración de recursos y personal.

Las Municipalidades, al asumir estas nuevas funciones, estructuraron las Unidades o

Departamentos Municipales para su administración haciéndolas depender de la Dirección de Desarrollo Comunitario 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 Concejo, presidido por el Alcalde y nominado por éste, y por un gerente, designado por este Concejo.

Igualmente, 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. Finalmente, se dispuso 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.

Al adoptarse estas medidas -en su momento sumamente polémicas- se asumió la responsabilidad que le cabía a las administraciones locales en la prestación de tan elementales servicios. Aún cuando el balance de la experiencia ofrece un conjunto de áreas deficitarias, dentro de las cuales se puede señalar la degradación de las atenciones, producto de la existencia permanente de importantes déficits, no es menos cierto de que, progresivamente, se ha ido ampliando el reconocimiento de la importancia de las administraciones locales en éste ámbito ya que a partir de él es posible reconocer las peculiaridades de cada situación específica y la identificación de las soluciones más adecuadas.

En otro ámbito, al hacer mención a las principales modificaciones establecidas por la reforma, se debe destacar la creación de los Concejos Municipales, en reemplazo de los Concejos de Desarrollo Comunal (instancias de representación de corte corporativista) que existían en la legislación anterior. Con respecto a los Concejos, la Ley establece que sus miembros serán elegidos por votación popular, destacándose además, su función normativa, resolutoria y fiscalizadora de la actividad municipal. En este ámbito, se refleja claramente que la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades consagra el principio de la generación democrática de las máximas autoridades comunales.

Con respecto a los mecanismos de participación social, la normativa posibilita una amplia intervención de la comunidad organizada en la gestión de los asuntos comunales. Se determina, de esta manera, la existencia de un Concejo Económico y Social Comunal de tipo consultivo, lo que permite la participación efectiva de la comunidad organizada en la solución de los problemas locales.

En cuanto a las autoridades municipales, la Ley establece que los alcaldes serán elegidos directamente por los miembros de la comunidad o indirectamente por el respectivo Concejo en caso de que ninguno obtenga el 35 % de los votos. Esta disposición difiere en forma significativa de la anterior Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que establecía que el alcalde debía ser designado por el Concejo Regional de Desarrollo a partir de una terna propuesta por el Concejo de Desarrollo Comunal respectivo.

Para finalizar, es relevante señalar que en Junio de 1992, después de 21 años, se realizó la primera

elección democrática de alcaldes y concejales. Posteriormente, en Septiembre del mismo año, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, se constituyeron los concejos y se eligieron los alcaldes en aquellos casos en que ninguno de los candidatos a concejal logró reunir la cantidad de votos determinados por la Ley para ser elegido en forma directa.

2.3 Principales Innovaciones a Nivel Regional (Ley Organico Connstitucional de Gobierno y Administración Regional)

La Ley contempla nuevas funciones y atribuciones a cargo de los Gobiernos Regionales que crea, asignándole los recursos para ejercerlas. Se inscribe, por tanto, en la idea de una progresiva transferencia de responsabilidades y poder hacia esos nuevos entes descentralizados, con un correlato concreto en la gestión de los recursos que mayor significación revisten en la dinámica del desarrollo. Con ello se procuró avanzar en el logro de una mayor participación ciudadana como elemento consustancial a una descentralización de raíz democrática.

Por otra parte, se buscó modernizar la institucionalidad pública, poniéndola a tono con los importantes y variados requerimientos del tiempo actual y venidero. Se propugnó una mayor racionalización en el desempeño de la administración, estableciéndose competencias específicas para los distintos niveles de gestión en que ésta se estructura, procurando eliminar las duplicidades entre ellas y buscando la radicación de la toma de decisiones sobre importantes asuntos

regionales en una instancia inmediata al escenario en que se plantean. A la vez, se crearon mecanismos e instrumentos de financiamiento compatibles con la Hacienda Pública e incentivadores de una acción regional que tendiera a potenciarse y fortalecerse paulatinamente.

La Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional compatibiliza los elementos de un sistema de gobierno interior propio de la tradición histórica unitaria de Chile, y propone la conformación de una administración territorial descentralizada y desconcentrada.

El **gobierno interior**, reside, a nivel regional, en el Intendente como representante natural e inmediato del Presidente de la República, en el territorio de su jurisdicción. La **administración interior**, en tanto, recae en el Gobierno Regional, estructurado como persona jurídica de derecho público, dotado de patrimonio propio e investido de atribuciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras. De esta manera los Gobiernos Regionales deberán ejercer funciones de ordenamiento territorial, de fomento de las actividades productivas y de desarrollo social y cultural de la región.

El **Concejo Regional**, órgano que forma parte del Gobierno Regional, es presidido por el Intendente e integrado por un número variable de Consejeros elegidos por los Concejales Municipales. Entre las atribuciones que la Constitución le confiere al Concejo Regional está la de aprobar el plan de desarrollo de la región y resolver la asignación de los recursos de inversión.

2.3.1 Las Funciones de Gobierno en la Región

Las funciones de gobierno interior son asumidas en la región por el intendente, como órgano desconcentrado del Presidente de la República, y en la provincia por el Gobernador, como órgano desconcentrado del intendente. La función de gobierno interior que cumple la autoridad regional contempla la siguiente temática:

a. Orden público y seguridad ciudadana:

En estas materias el Intendente tendrá las siguientes funciones: i) velar porque en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, el orden público y el resguardo de las personas y bienes; ii) requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción, en conformidad a la ley.

Por su parte el gobernador, en la provincia de su jurisdicción, podrá ejercer las siguientes atribuciones: i) autorizar las reuniones en plazas, calles y demás lugares de uso público, en conformidad con las normas vigentes; ii) requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción y en conformidad a la ley.

Para el ejercicio de estas atribuciones, sean propias o delegadas, el gobernador podrá dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias.

b. Coordinación, fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos

En estas materias al Intendente le corresponde: i) ejercer la coordinación, fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos creados

por ley para el cumplimiento de la función administrativa, que operen en la región; ii) mantener permanentemente informado al Presidente de la República sobre el cumplimiento de las funciones de gobierno interior en la región, como asimismo, del desempeño de los gobernadores y demás jefes de los organismos públicos que funcionen en ella; iii) dar cuenta, en forma reservada, al Presidente de la República, para efectos de lo dispuesto en N° 15 del artículo 32 de la Constitución Política de la República, de las faltas que notase en la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial; iv) conocer y resolver los asuntos administrativos que se entablen en contra de las resoluciones adoptadas por los gobernadores en materias de su competencia; v) efectuar denuncias o presentar requerimientos a los Tribunales de Justicia, conforme a las disposiciones legales pertinentes; vi) proponer al Presidente de la República una terna para la designación de los Secretarios Regionales Ministeriales; vii) proponer al Presidente de la República, en forma reservada y con información al ministro del ramo, la remoción de los Secretarios Regionales Ministeriales. En la misma forma, podrá proponer al ministro respectivo o jefe superior de servicio, en su caso, la remoción de los jefes regionales de los organismos públicos que funcionen en la región. Asimismo, el ministro del ramo o jefe superior correspondiente informará al Intendente, antes de proponerla al Presidente de la República, la remoción de dichos funcionarios; viii) hacer presente a la autoridad administrativa competente del nivel central, con la debida oportunidad, las necesidades de la región.

En materia de coordinación, fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos, los

gobernadores deben: i) autorizar la circulación de los vehículos públicos creados por ley, fuera de los días y horas de trabajo, para el cumplimiento de la labor administrativa, así como la excepción del uso de disco fiscal, en conformidad con las normas vigentes; ii) ejercer la vigilancia de los bienes del Estado, especialmente de los nacionales de uso público. En uso de esta facultad, el gobernador velará por el respeto al uso a que están destinados, impedirá su ocupación ilegal o todo empleo ilegítimo que entrase su uso común y exigirá administrativamente su restitución cuando proceda; iii) apoyarse en el Departamento de Supervigilancia, Coordinación y Fiscalización (perteneciente al Servicio de Gobierno Interior a nivel regional), para la disposición de las medidas necesarias para coordinar a las municipalidades con los servicios públicos, cuando no exista acuerdo directo entre éstas, a solicitud de cualquiera de los alcaldes interesados. Este mecanismo, constituye una forma de resolución de discrepancias entre órganos de la administración.

c. Prevención y atención de desastres

A este respecto, el Intendente debe adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe.

Al gobernador en estas materias, le corresponde adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe, asesorado por el Departamento de Protección Civil perteneciente a la estructura regional del Servicio de Gobierno Interior, el que propondrá medidas y acciones concretas, especialmente en la recuperación y reconstrucción posterior a las situaciones de catástrofe.

d. Extranjería

Al Intendente le corresponde, en materia de extranjería: i) aplicar administrativamente las disposiciones de la ley de extranjería, pudiendo disponer la expulsión de los extranjeros del territorio nacional en los casos y con arreglo a las normas previstas en ella; ii) adoptar las medidas necesarias para la adecuada administración de los complejos fronterizos establecidos o que se establezcan en la región, en coordinación con los servicios nacionales respectivos.

En materia de extranjería al gobernador le corresponde: i) aplicar las disposiciones legales sobre extranjería; ii) disponer o autorizar el izamiento del pabellón patrio en el territorio de su jurisdicción y permitir el uso de pabellones extranjeros, en los casos que autorice la ley.

Otra importante innovación consiste en la constitución de los Gabinetes Regionales. Esta instancia funciona en la práctica desde 1990, en las trece regiones del país, demostrando un importante nivel de eficacia. De conformidad a las instrucciones impartidas por el Ministerio del Interior y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, estos gabinetes funcionan periódicamente, con una pauta predefinida por el Intendente abordándose problemáticas diversas de los campos económicos, sociales, político-institucionales y administrativos.

De esta forma los Gabinetes se han convertido, en la práctica, en entidades de análisis y coordinación sobre temas de particular importancia y urgencia en la región, a través de los cuales la acción del sector público ha ganado en efectividad y

coherencia.

Es en el Gabinete Regional donde se hace efectiva la coordinación entre los diversos entes territoriales y sectoriales de la administración pública, permitiendo una mejor utilización de los recursos humanos y materiales y una más adecuada visión de las políticas de desarrollo regional y de los problemas regionales.

A partir de la promulgación de la ley 19.175, se dispone que el Gabinete Regional sea un órgano auxiliar del intendente, integrado por los gobernadores, los secretarios regionales ministeriales y el director regional del Servicio Nacional de la Mujer. El intendente podrá disponer que lo integren, además, o que concurran a él en calidad de invitados, jefes regionales de organismos de la administración del Estado.

2.3.2 Los Organos del Gobierno Regional

Los órganos que componen el Gobierno Regional son el Intendente como su ejecutivo y el Concejo Regional como el ente que hace efectiva la participación de la comunidad regional.

El papel dual del Intendente como autoridad regional es una de las características del proceso actual de descentralización. En efecto, en él recaen las funciones de gobierno interior, como órgano desconcentrado del Presidente de la República. Pero además, simultáneamente, es el órgano ejecutivo de Gobierno Regional y por lo tanto, es el responsable del cumplimiento de las tareas vinculadas a la administración del desarrollo social, cultural y económico de la región, radicada

en el servicio público denominado Gobierno Regional, que goza de personalidad jurídica de derecho público y tiene patrimonio propio. De esta forma las funciones de administración radican en el Gobierno Regional como tal, es decir, en el Intendente y en el Concejo Regional.

El Intendente, como ejecutivo del Gobierno Regional, debe presidir el Concejo Regional y ejercer sus funciones con arreglo a la Constitución y las Leyes, a los reglamentos supremos y a los reglamentos regionales.

El Concejo Regional tiene como finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional, para lo cual está investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras.

Para la primera elección de consejeros regionales, el número de consejeros por región fue establecido por la Ley N°19.194, que modifica la anterior (N° 19.175).

La elección de los consejeros regionales se efectúa por parte de los concejales de las comunas de cada provincia de la región, constituidos para este solo efecto en Colegios Electorales Provinciales.

La Constitución establece que en cada Provincia exista una Gobernación, como órgano territorialmente desconcentrado del Intendente. La Gobernación está a cargo de un Gobernador, quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Corresponderá al Gobernador ejercer, de acuerdo a las instrucciones del Intendente, la supervigilancia de los servicios públicos radicados en la provincia

y creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa.

En cada Gobernación se define también un Concejo Económico y Social Provincial, cuyo carácter es consultivo para aquellas funciones de administración que deba cumplir el Gobernador. La composición, forma de designación de sus integrante, atribuciones y funcionamiento son reglamentadas por la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional.

La Constitución señala que los Gobernadores, en los casos y formas que determine la ley, podrán designar delegados en una o más localidades dentro de la Provincia, para el ejercicio de sus facultades.

Las Gobernaciones, actualmente están dotadas de mayores atribuciones que las que le otorgaba la ley con anterioridad a la reforma, manteniendo siempre su dependencia jerárquica del Intendente y en última instancia, del Presidente de la República.

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.

En cada Provincia existirá un Concejo Económico y Social Provincial, concebido como órgano consultivo y de participación de la comunidad provincial socialmente organizada. Está integrado por el Gobernador, quién lo preside, por miembros elegidos en representación de las organizaciones sociales de la Provincia y miembros por derecho propio.

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

Los miembros por derecho propio serán: uno por cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas y Carabineros con asiento en la respectiva Provincia, designados por el mando provincial correspondiente; y los rectores o vicerrectores de las universidades que funcionen en la misma, y donde no hubiese, los rectores de institutos profesionales o centros de formación técnica. Estos podrán ser un máximo de cuatro.

2.3.3 Funciones y Atribuciones del Gobierno Regional

Las funciones generales del Gobierno Regional son:

Acciones de planificación: elaborar políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto, los que deberán ajustarse a la política nacional de desarrollo y al presupuesto nacional.

Acciones de tipo resolutivo: Resolver la asignación a proyectos específicos de los recursos destinados a la región vía Fondo Nacional de Desarrollo Regional y Programas de Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), respectivamente.

Acciones de tipo normativo: dictar, cuando la ley de la materia lo faculte, normas de carácter general para regular los asuntos de su competencia. Dichas normas estarán afectas a trámite de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República y serán publicadas en el Diario Oficial.

Asimismo, podrá adoptar las medidas necesarias, en conformidad a la ley, para enfrentar las situaciones de emergencia o catástrofe y desarrollar las medidas de prevención y protección ante situaciones de desastre.

Acciones de apoyo técnico: asesorar a las municipalidades cuando éstas lo soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo.

Acciones de coordinación con otros entes públicos: participar en la ejecución de acciones de cooperación internacional en la región dentro de los marcos legales pertinentes, y, mantener relación permanente con el Gobierno Nacional y sus distintos organismos y ejercer las competencias que le sean traspasadas en conformidad a la ley.

Atribuciones para el cumplimiento de las funciones generales del Gobierno Regional: adquirir, administrar y disponer de sus bienes y recursos; convenir con los ministerios e instituciones de la Administración del Estado programas anuales o

plurianuales de inversión con impacto regional; disponer, supervisar y fiscalizar las obras que se ejecuten con cargo a su presupuesto; aplicar las políticas definidas en el marco de la estrategia regional de desarrollo; pronunciarse respecto de los planes de desarrollo regionales y aprobar los planes reguladores de índole comunal e intercomunal, de acuerdo a la normativa vigente; formular y priorizar proyectos de infraestructura social básica y evaluar programas, cuando corresponda; proponer criterios para la distribución y distribuir, cuando corresponda, las subvenciones a los programas sociales de acuerdo a la normativa nacional respectiva y aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional y que se destinen a financiar obras de desarrollo regional.

De acuerdo a la Ley, el Gobierno Regional tiene como principales funciones en materia de Fomento Productivo: contribuir a la formulación de políticas nacionales de fomento productivo, de asistencia técnica y de capacitación laboral, y desarrollar y aplicar las políticas así definidas en el ámbito regional; establecer prioridades de fomento productivo en los diferentes sectores, preocupándose especialmente por una explotación racional de los recursos naturales, coordinando a los entes públicos competentes y concretando acciones con el sector privado en los estamentos correspondientes; promover actividades de investigación científica y tecnológica y preocuparse por el desarrollo de la educación superior y técnica en la región; fomentar el turismo a nivel regional y provincial, de acuerdo a las políticas nacionales existentes al efecto.

En materia de Desarrollo Social y Cultural, al

Gobierno Regional le corresponde: establecer prioridades regionales para la erradicación de la pobreza existente en la región, en armonía con las políticas nacionales sobre la materia; participar, en coordinación con las autoridades competentes, en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos o que viva en lugares aislados, a beneficios y programas en el ámbito de la salud, educación y cultura, vivienda, seguridad social, deportes y recreación y asistencia técnica; determinar la pertinencia de los proyectos de inversión que sean sometidos a la consideración del Concejo Regional, teniendo en cuenta las evaluaciones de impacto ambiental y social que se efectúen en conformidad a la normativa aplicable; distribuir entre las municipalidades de la respectiva región, los recursos para el financiamiento de beneficios y programas sociales administrados por éstas, en virtud de las atribuciones que les otorgue la ley; realizar estudios relacionados con las condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes de la región; fomentar expresiones culturales y cautelar su patrimonio histórico, artístico y cultural, incluidos los monumentos nacionales. Asimismo, deberá velar por la protección y desarrollo de las etnias originarias.

En materia de Ordenamiento Territorial, al Gobierno Regional le corresponden las siguientes funciones: establecer, con las organizaciones territoriales correspondientes, las políticas y los objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región; participar en la coordinación de programas y proyectos de dotación de infraestructura y equipamiento, con las autoridades comunales y nacionales competentes; 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 la materia; fomentar y velar por un buen funcionamiento de la prestación de servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo, 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; 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; 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.

3. LOS INGRESOS REGIONALES Y MUNICI-PALES: SU DISTRIBUCIÓN Y OPERACIÓN AUTÓNOMA, LA ASIGNACIÓN Y PRIORI-ZACIÓN A PROYECTOS Y PROGRAMAS DE INVERSIÓN, LOS SISTEMAS DE SOLIDARIDAD INTER-REGIONAL Y LOCAL

El sistema de ingresos regionales y municipales chileno establece la existencia de distintas fuentes de recursos, que incluyen tanto el financiamiento de la operación como de los proyectos de inversión y programas de acción y servicios sociales. Las fuentes son de diferente naturaleza, los usos se encuentran reglamentados por Ley y la gestión y operación directa del conjunto de esos recursos son objeto de la fiscalización y control propio de la Contraloría General de la República.

Un precepto institucional, modificado por la reforma aprobada en noviembre de 1991 por el Congreso Pleno, estableció la afectación territorial de tributos. Dicha norma considera que todos los impuestos que son percibidos ingresan al erario fiscal general, sin especificación o afectación, salvo en casos calificados. Entre esos casos calificados se encuentran los tributos de clara identificación local y, tal como se agregó después de la reforma en comento, los tributos de clara identificación regional. Esta reforma establece un camino importante que puede ser recorrido mediante la Ley, para aquellos tributos que sean considerados de identificación territorial particular. Queda claro que el criterio es de aplicación restrictiva y excepcional.

El gobierno del Presidente Aylwin ha insistido en

el incremento sostenido de los ingresos fiscales, en la mantención de los equilibrios macroeconómicos y en la necesidad de una disciplina fuerte en el gasto público, priorizando la inversión focalizada hacia los sectores sociales más carenciados. En el marco de dicha política, las prioridades han estado en la reducción de la tasa de evasión impositiva, cuestión que los especialistas tienden a vincular fuertemente a la necesidad de pocos, conocidos y bien reglamentados tributos de aplicación general y de recaudación fiscal central. Esta tesis tiende a afirmarse fuertemente en la sociedad chilena y ello hace que las posibilidades de incorporar tributos regionales o locales se vea de modo limitado.

Complementariamente, el gobierno ha ido estableciendo una política mediante la Ley de Presupuestos Anual, la que establece las partidas presupuestarias que asumen los costos de financiamiento de las inversiones y los gastos de operación del sistema regional. Ello, a partir del presupuesto de cada año, que contempla asignaciones al gasto de funcionamiento y operación (corriente) de los Gobiernos Regionales. Adicionalmente, se considera la partida presupuestaria nacional (distribuida por cuotas regionales) del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y la Ley de Gobierno y Administración Regional asume la existencia posible de otros programas de inversión que operen para cada uno de los Gobiernos Regionales. La existencia también en la Ley de Presupuestos, de programas de inversión ministeriales, en donde la asignación a proyectos específicos las efectúen en los Gobiernos Regionales sobre la proposición fundada del Intendente para la aprobación del Concejo Regional, conocidas como las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR)

agregan recursos que se definen en el correspondiente nivel regional. Finalmente, los Convenios de Programación, acuerdos formales entre ministerios y Gobiernos Regionales, que comprometen recursos de inversión de largo aliento deberán ir implicando anualmente partidas presupuestarias ministeriales con expresión diferenciadas para cada región del país. Ello complementa un enfoque bastante centrado en la ley de presupuesto nacional y anual, para que desde allí opere un sistema de financiamiento regional.

Muchos de los beneficiarios institucionales de los referidos fondos y/o fuentes de financiamiento son precisamente los municipios, quienes presentan proyectos de inversión de acuerdo a las normas propias del sector público y también particulares del tipo de programa y/o fuente de financiamiento de que se trate. Es importante resaltar que cada proyecto de inversión de financiamiento público debe pasar por la evaluación socio-económica favorable del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), aún cuando se ha adoptado internamente la disposición administrativa relativa a la capacidad de las Secretarías Regionales Ministeriales de Planificación y Coordinación (SERPLAC) para efectuar dicha labor en cada región para inversiones que no superan un determinado umbral de recursos. Complementariamente, cada programa de inversión tiene sus reglas de elegibilidad para cada proyecto que solicite financiamiento, especialmente para los casos en los que un crédito externo del Gobierno con algún organismo internacional así expresamente lo establezca.

De un modo distinto operan los recursos propiamente municipales, los que a través del Fondo Común Municipal (FCM) se comportan como mecanismo de solidaridad y compensación entre los municipios, incorporando variables tales como la pobreza, la densidad de la población, la ruralidad y la dispersión poblacional.

3.1 El Fondo Nacional de Desarrollo Regional y las Inversoriales de Asignación Regional

3.1.1 El Fondo Nacional de Desarrollo Regional

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) es el principal instrumento financiero, a través del cual el Gobierno canaliza los recursos presupuestarios a cada una de las regiones del país, para la materialización de programas y proyectos de desarrollo regional y local.

El FNDR, está definido en la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional como un fondo de compensación territorial, cuyos recursos están destinados a financiar iniciativas de impacto local, especialmente aquellas que apuntan a elevar la calidad de vida de los sectores más carenciados de la sociedad.

3.1.2 La Política Gubernamental sobre el Fondo Nacional de Desarrollo Regional

El proceso de desarrollo regional de nuestro país se ha caracterizado históricamente por dos aspectos: **en primer lugar**, por grandes diferencias sociales, las que se han evidenciado claramente en indicadores tales como: el acceso a la educación,

ingreso percapita, disponibilidad de infraestructura física, existencia de servicios básicos, entre otras. En segundo lugar, por la concentración excesiva de las inversiones y la centralización de las decisiones en el Área Metropolitana de Santiago y en las ciudades capitales de las principales regiones del país, lo que ha provocado que las localidades más alejadas de ellas tengan grandes dificultades para incorporarse a la toma de decisiones respecto de su propio desarrollo.

En este contexto, el gobierno del Presidente Aylwin se propuso procurar la focalización de los recursos hacia las localidades más pobres del territorio nacional, particularmente a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

La Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, establece que "Un desarrollo geográficamente difundido debe utilizar los recursos con un padrón de dispersión geográfica. Para que la gestión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional sea adecuada, su distribución debe considerar las prioridades nacionales de desarrollo regional y debe ser la expresión financiera de la compensación territorial."

Desde esta perspectiva, en el campo específico del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, el gobierno consideró indispensable una adecuada distribución de este Fondo entre las diferentes regiones que conforman nuestro territorio nacional para alcanzar la regionalización del país, ya que la experiencia ha confirmado explícitamente que la descentralización y un ordenamiento territorial más equitativo, son demandas sentidas profundamente por la población y requisitos

fundamentales para el desarrollo.

Por lo mismo, se estableció que la distribución del noventa por ciento (90%) del Fondo Nacional de Desarrollo Regional entre regiones, se expresara anualmente en la Ley de Presupuesto y que fuera calculado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, teniendo en cuenta el nivel socio-económico de la región y su condición territorial particular en relación con el contexto nacional.

El 10% restante, constituiría la provisión del FNDR y sería distribuida a lo largo del año de la siguiente manera:

- Un 5% como estímulo a la eficiencia en el gasto de los recursos, considerando al menos, el porcentaje de desembolsos efectivos en relación con el marco presupuestario del año anterior; el inverso del porcentaje de desembolsos efectivos en relación con el monto de la cartera de proyectos elegibles para su financiamiento por el FNDR; el saldo en la cuenta de movimientos de fondos reflejados en el informe de ejecución presupuestaria y el cumplimiento de las condiciones establecidas en los respectivos contratos de préstamos y convenios.

- El 5% restante como provisión de emergencia, debidamente calificada por el Ministerio del Interior, a petición de los Gobiernos Regionales. La parte no utilizada de este porcentaje se distribuiría el año siguiente de acuerdo a la modalidad establecida para el 90% de los recursos.

Finalmente, el gobierno diseñó tres líneas principales de acción en torno al FNDR:

- Incrementar en forma significativa el monto del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, para lograr de esta manera que todas las regiones del país dispongan de la mayor cantidad de recursos para satisfacer en forma efectiva las demandas de sus habitantes.

- Mejorar los mecanismos de distribución del FNDR entre las diferentes regiones del país, ya sea en el ámbito nacional, regional, provincial y local. Se pretende que los mecanismos de distribución del Fondo posibiliten que todas las regiones del país logren un desarrollo efectivo según sus necesidades.

- Una tercera línea de acción está dada por la aspiración de proporcionar un mayor grado de autonomía a los gobiernos territoriales, con el fin de que puedan intervenir directamente en la solución de los problemas existentes y así contribuir a que este proceso sea lo más rápido y efectivo posible.

3.1.3 Las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR)

A partir de la Reforma Constitucional, y en particular, de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional, surge una nueva fórmula de financiamiento de iniciativas locales, provinciales y regionales: las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR).

Las ISAR consisten en programas, estudios preinversionales y proyectos de inversión que, siendo de responsabilidad de un ministerio o de sus servicios centralizados o descentralizados, se materializan en una región específica y sus efectos

económicos directos se concentran principalmente en ella.

A proposición de los Gobiernos Regionales, se podrán traspasar recursos entre programas de ISAR y entre éstos y proyectos correspondientes al Fondo Nacional de Desarrollo Regional por hasta el 5% del presupuesto asignado a los primeros.

De acuerdo con la ley, los programas, estudios preinversionales y proyectos correspondientes a ISAR pueden incluir financiamiento conjunto del Gobierno Regional y del órgano o servicio público correspondiente.

La distribución interregional y las normas de elegibilidad y control sobre la ejecución de los proyectos específicos, recae en cada uno de los órganos o servicios públicos correspondientes. Sin embargo, la distribución intrarregional, y particularmente la asignación a proyectos específicos, de los recursos la determina el propio Gobierno Regional de acuerdo a sus prioridades.

Vale la pena destacar antes de terminar esta parte que, dada la breve experiencia acumulada hasta la fecha en torno a la asignación descentralizada de los recursos de los programas anteriormente anotados, los espacios reales de participación de la comunidad regional en la determinación de cuáles han de ser los proyectos ha ser financiados se ven severamente limitados por la presencia de, por una parte, importantes niveles de inercia y desconfianza por parte de las entidades centrales y, por otra, falta de una adecuada masa crítica técnico profesional en las regiones, capaz de traducir las demandas sentidas de la comunidad en proyectos concretos de inversión.

Desde otro punto de vista, existe también un importante obstáculo para la descentralización en el manejo y asignación de los recursos de inversión, consistente en la eventual primacía de criterios excesivamente localistas en la determinación de las prioridades regionales. Tal fenómeno se traduciría en la imposibilidad eventual de dar coherencia a planes y programas de largo aliento, inscritos en el mediano y largo plazo, al fragmentar excesivamente las carteras de inversión.

Sin perjuicio de lo anterior, la experiencia acumulada hasta la fecha en torno a la elaboración de los presupuestos regionales del año 1994, enseña que la participación del Concejo, sobre la propuesta fundada del Intendente Regional, constituye un espacio de participación valioso, al interior del cual es posible superar exitosamente las tensiones anteriormente mencionadas.

3.2 Fuentes de financiamiento y uso de los recursos en la administración municipal

3.2.1 Recursos Propios del Sistema Municipal

La actual Ley de Rentas Municipales y la Ley de Impuesto Territorial, determinan en conjunto los principales ítemes de financiamiento propio con que se cuenta para la administración municipal. Otros ingresos con carácter de propios se establecen en la Ley de Registro de Marcas; en las multas por infracciones Ley Urbanismo y Construcción; y en la Ley Electoral (multas propaganda electoral fuera de plazos). Los ingresos

establecidos en los cuerpos legales señalados precedentemente, constituyen el patrimonio del municipio, por lo que se les denomina Ingresos Propios.

Es necesario señalar que los Presupuestos Municipales no forman parte del Presupuesto de la Nación y, por tanto, cada Municipalidad cuenta con la autonomía suficiente para aprobar el suyo.

A continuación se detallan los principales Ingresos Propios:

a. Impuesto Territorial

Se refiere a las Contribuciones de Bienes Raíces, las cuales se pagan de acuerdo al avalúo de la propiedad, considerando la característica del predio (agrícola o no agrícola) estableciendo para cada caso el monto de avalúo exento. Este tributo es recaudado directamente por la Tesorería General de la República, de acuerdo a las boletas de pago emitidas por el Servicio de Impuestos Internos. Constituye la principal fuente de ingresos para las municipalidades del país, en que el 40% de la recaudación queda en la municipalidad de origen y el 60% restante pasa a constituir el Fondo Común Municipal.

b. Ley de Rentas Municipales

(a) Derechos de Aseo

El cobro del Derecho de Aseo por extracción de residuos, se realiza mediante la fijación de tarifas o montos que las municipalidades cobran, de acuerdo a lo dispuesto en la ley.

Este derecho se cobra tanto por extracción de

residuos domiciliarios, como también en establecimientos industriales y comerciales, para lo cual se establece una tarifa diferenciada.

Los comerciantes e industriales, pagan este derecho en conjunto con la respectiva Patente Municipal. En el caso de las residencias particulares, lo hacen conjuntamente con el impuesto territorial, por consiguiente, solamente pagan quienes no están exentos de dicho impuesto.

Esta Ley posibilita que el municipio establezca tarifas diferenciadas para ciertos usuarios que requieren de una mayor frecuencia para la extracción de sus basuras. Asimismo, y de acuerdo con la calidad y frecuencia general del servicio que se presta, se fijan los derechos del mismo en una cantidad no superior al costo determinado.

(b) Permisos de Circulación

Los vehículos que transitan por las calles, caminos y vías públicas en general, están gravados con un impuesto anual por permisos de circulación a beneficio exclusivo de la municipalidad respectiva, conforme a las tasas establecidas en la Ley de Rentas.

Este tributo es de entero beneficio municipal, quedando un 50% para la municipalidad que recaudó el permiso y aportándose el otro 50% al Fondo Común Municipal.

(c) Patentes Municipales

El ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria, sea cual sea su naturaleza o denominación, está sujeto a una contribución de

patente municipal de acuerdo a lo establecido en la Ley.

Se define un monto mínimo a pagar de 1 UTM (Unidad Tributaria Mensual) y un monto máximo de 1.000 UTM, estando la municipalidad facultada para fijar la tasa.

Se encuentran exentas de este tributo las personas o entidades de beneficencia, culto religioso, promoción de los intereses comunitarios, cultural, artístico o deportivas, sin fines de lucro.

(d) Fondo Común Municipal

Es un mecanismo de redistribución de ingresos, que opera en forma constante desde 1984, destinado a equilibrar el sistema presupuestario municipal, apoyando financieramente a las municipalidades de menores recursos.

Este Fondo es administrado por el Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, contando con la participación de la Tesorería General de la República para los efectos de recaudación de los recursos provenientes de todas las municipalidades del país y, su posterior reintegro a cada una de ellas, de acuerdo a los coeficientes de distribución calculados según lo establecido por la Ley.

Los recursos provenientes de este fondo son sumados a los de cada municipalidad y pueden ser utilizados libremente por cada administración comunal.

-Composición del Fondo Común Municipal

El F.C.M. se compone a partir de los siguientes recursos:

- Un 60% del Impuesto Territorial.
- Un 50% de los Permisos de Circulación de Vehículos.
- Un 65% de las Patentes Municipales que recauden las municipalidades de Providencia y Las Condes.
- Un 45% de las patentes municipales que recaude la municipalidad de Santiago.
- Un aporte Fiscal (variable).

Históricamente el Impuesto Territorial constituye en promedio el 70% del F.C.M., los Permisos de Circulación un 25% y las Patentes Municipales un 5%, excluido el aporte fiscal.

-Distribución Comunal del Fondo Común Municipal

La distribución de recursos, provenientes del Fondo, se realiza a través de dos coeficientes de participación:

- Coeficiente de participación trienal

Este coeficiente se calcula en base a las características propias de cada comuna (Población, Predios Exentos e Ingresos Propios Permanentes).

El valor del coeficiente es válido por un período de tres años consecutivos y su cálculo se efectúa de acuerdo a los siguientes parámetros: un 10% en

proporción directa al número de comunas que existen en el país (335); un 20% en proporción directa de la población comunal respecto a la población total del país. En la población comunal se incluye la flotante para aquellas comunas consideradas balnearios o para aquellas que por su naturaleza posean variaciones poblacionales estacionales; un 20 % en proporción directa de los predios exentos de cada comuna en relación a los predios exentos totales del país.

Este concepto permite cuantificar porcentualmente la magnitud de la captación de recursos vía impuesto territorial por parte del municipio. A mayor porcentaje de exención mayor participación; un 40% en proporción directa al menor ingreso propio permanente por habitante de cada comuna, en relación al promedio nacional. A menor sea el ingreso propio permanente por habitante de la comuna con respecto del nacional, mayor participación tendrá por este concepto en el Fondo Común Municipal.

- Coeficiente de participación Anual por Menores Ingresos para Gastos de Operación Ajustados.

Este coeficiente es calculado año a año y está destinado a cubrir posibles déficit operacionales que presenten algunas comunas (Gastos en Personal y en Bienes y Servicios de Consumo). Adicionalmente las comunas pueden participar al considerarse en el gasto de operación, necesidades de inversión, financiamiento de servicios traspasados, emergencias, etc..

Anualmente se define el porcentaje del Fondo Común Municipal, que será distribuido a través de éste coeficiente. La distribución bajo éste

coeficiente no debe superar al 10% del Fondo Común Municipal.

-Recaudación de Recursos

En virtud de lo dispuesto en la Ley, los pagos que deben efectuar las municipalidades al Fondo Común Municipal, deberán ser entregados al servicio de Tesorería, a más tardar el primer día hábil de la semana siguiente a la de su recaudación. La captación de los recursos provenientes del pago del Impuesto Territorial, es efectuada directamente por la Tesorería General de la República.

-Incorporación del Fondo Común en los Presupuestos Municipales

A fines de cada año, sobre la base de los coeficientes y del comportamiento histórico de los ingresos del Fondo Común Municipal, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo informa a cada una de las Municipalidades del país, una estimación del ingreso que por éste concepto podrían considerar en la formulación del proyecto de presupuesto para el año siguiente.

-Forma de Pago

Dado que el Fondo Común Municipal representa para la mayoría de las Municipalidades su principal fuente de ingresos, y con el objeto de que se pueda elaborar una adecuada programación de su presupuesto mensual, se les proporciona a cada una de ellas un flujo de caja, con las fechas y montos de anticipos de dicho Fondo. Los montos, a distribuir, por concepto de anticipos, corresponden

al 80% del recaudado en el mismo periodo del año anterior.

En consecuencia, la entrega de recursos que efectúa el servicio de Tesorería es dos veces al mes: i) la primera corresponde a un anticipo, y los montos son aquellos informados en el flujo de caja; ii) la segunda se realiza a fines de cada mes, y el monto corresponde a la recaudación total del mes descontado el anticipo.

La Tesorería General de la República informa a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, el monto recaudado, procediéndose a calcular, en base a los coeficientes, la cantidad que le corresponde recibir a cada municipio.

-Incidencia del F.C.M. en el Desarrollo Local

En la actualidad el 70% de las comunas del país, se ven beneficiadas con el Fondo Común Municipal, es decir reciben del Fondo mayores ingresos de los que aportan a él.

Para estas comunas, su nivel de ingresos propios se ha incrementado en los últimos tres años en un 39% real. Estos recursos adicionales significan para estos municipios la posibilidad efectiva de realizar inversiones que promuevan el adelanto y desarrollo local.

La importancia de este instrumento financiero, radica en que estos municipios dependen exclusivamente de los recursos provenientes de este Fondo para la materialización de inversiones locales, y en algunos casos, incluso financiar su gasto corriente.

En efecto, las cifras demuestran que el 67,4% de los recursos provenientes del Fondo Común Municipal están destinados para inversión y un 32,6% para cubrir el déficit del gasto corriente municipal.

(e) Concesiones y Servicios

Son derechos que el contribuyente está obligado a pagar por concepto de actividades o servicios prestados por el municipio. Entre otros podemos mencionar los siguientes:

- Permisos de Edificación
- Urbanización
- Ocupación de la vía pública
- Extracción de áridos
- Ocupación de Bienes Nacionales
- Derecho a propaganda
- Licencias de Conducir
- Transferencias de vehículos
- Comercio ambulante, etc.

(f) Rentas varias

Los municipios podrán percibir ingresos por:

- Venta de Bienes y Servicios
- Renta de inversiones
- Multas y penas
- Intereses
- Reajustes
- Especies encontradas, etc.

c. Ley de Administración Financiera del Estado

Esta Ley, rige cómo hacer el presupuesto para los municipios, indicando las partidas de ingresos y

gastos que pueden registrar. Es así que el municipio puede contar con ingresos provenientes de: (a) venta de activos; (b) recuperación de préstamos; (c) endeudamiento (la única posibilidad de endeudamiento que posee el municipio, es la de compra de maquinarias a través de sistema de Leasing, el que deberá ser visado por el Ministerio de Hacienda); (d) operación años anteriores; y (e) saldo inicial de caja.

d. Ley de Patentes Mineras

Esta Ley concede a beneficio municipal los recursos provenientes por pago de patentes mineras. Pasando a conformar parte del ingreso municipal, para la comuna en que se encuentra ubicado el yacimiento o la exploración, el 30 % de la recaudación por este concepto y el 70 % restante pasa a conformar parte del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, de la región involucrada. El destino de estos recursos están condicionados sólo a inversión.

e. Composición de los Ingresos Municipales

La descentralización chilena también se ha manifestado en el incremento de los recursos municipales. Tal como lo muestra el Cuadro siguiente, entre los años 1985 y 1991, el aumento real de ingresos ha sido de un 36.1%. Estos porcentajes incluyen los recursos externos o de transferencia del gobierno central para inversión municipal. Este incremento también se ha visto reflejado en la proporción de los ingresos municipales en relación al total de ingresos del sector público; estos crecieron entre 1985 y 1991 de un 5.7 % a un 7.85 %.

COMPOSICION DE LOS INGRESOS MUNICIPALES 1985-1991.

| AÑO | PROPIO PERM. (IPP) | PRO.NO PERM. (IPNP) | REC. EXTERNO (REX) | TOTAL INGR (T. INGR) |
|------|-----------------------|------------------------|-----------------------|-------------------------|
| 1985 | 111.626.506 | 27.815.626 | 13.759.206 | 153.201.339 |
| 1986 | 111.373.097 | 29.347.618 | 10.735.441 | 151.456.158 |
| 1987 | 126.222.163 | 27.555.085 | 14.995.452 | 168.772.701 |
| 1988 | 145.535.504 | 24.989.022 | 40.487.820 | 211.012.347 |
| 1989 | 150.199.144 | 21.901.489 | 21.711.196 | 193.811.830 |
| 1990 | 133.479.929 | 20.897.830 | 18.082.218 | 172.459.978 |
| 1991 | 152.443.890 | 34.545.772 | 21.529.604 | 208.519.266 |

* Fuente para todos los cuadros: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). Ministerio del Interior. Todos los valores expresados en pesos de diciembre 1991.

COMPOSICION DEL INGRESO PROPIO PERMANENTE 1985-1991

| AÑO | RENT. DE INVERS. | IMP. TERRIT | PER. CIRC. | PAT. COMUN | D. ASEO |
|------|---------------------|-------------|------------|------------|-----------|
| 1985 | - | 26.300.438 | 9.316.552 | 11.586.678 | 3.997.925 |
| 1986 | - | 25.466.510 | 9.006.036 | 11.634.770 | 3.329.071 |
| 1987 | 3.205.582 | 27.096.871 | 11.837.616 | 12.518.072 | 3.313.449 |
| 1988 | 3.025.054 | 28.081.477 | 15.394.273 | 14.820.031 | 3.527.817 |
| 1989 | 3.597.463 | 32.292.980 | 14.976.448 | 17.716.570 | 3.241.725 |
| 1990 | 3.969.905 | 25.075.482 | 14.549.593 | 17.393.589 | 3.220.522 |
| 1991 | 4.306.882 | 28.993.129 | 13.801.874 | 19.962.000 | 4.377.847 |

Continuación.

| AÑO | D. VARIOS | MULTAS E. INT. | FONDO COMUN | TOTAL |
|------|------------|-------------------|----------------|-------------|
| 1985 | 9.824.486 | 3.602.019 | 46.998.405 | 111.626.506 |
| 1986 | 10.251.779 | 3.935.062 | 47.749.866 | 111.373.097 |
| 1987 | 10.791.429 | 5.031.877 | 52.427.264 | 126.222.163 |
| 1988 | 12.202.201 | 5.275.840 | 63.208.808 | 145.535.504 |
| 1989 | 12.854.864 | 6.198.094 | 59.320.998 | 150.199.144 |
| 1990 | 12.825.731 | 6.035.595 | 50.409.507 | 133.479.929 |
| 1991 | 13.517.627 | 6.937.942 | 60.546.589 | 152.443.890 |

* Fuente para todos los cuadros: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). Ministerio del Interior. Todos los valores expresados en pesos de diciembre 1991.

GASTOS PRINCIPALES EN FUNCION DEL INGRESO PROPIO PERMANENTE

| AÑO | GP/IPP (%) | IRP/IPP (%) | IRP/IEX (%) |
|---------|---------------|----------------|----------------|
| 1985 | 101,82 | 17,36 | 140,86 |
| 1986 | 107,69 | 23,23 | 241,02 |
| 1987 | 104,32 | 24,85 | 209,14 |
| 1988 | 112,60 | 28,03 | 100,74 |
| 1989 | 105,41 | 22,13 | 153,12 |
| 1990 | 112,02 | 17,02 | 125,65 |
| 1991 | 106,75 | 14,55 | 103,03 |
| PROMED. | 107,39 | 21,00 | 138,39 |

3.2.2 Recursos Externos y Programas de Inversión

Además de los ingresos propios del municipio, existen fuentes de financiamiento externo para destinarlos a inversión en la comuna y pueden ser clasificados según sea su tratamiento presupuestario en:

a. **Programas que ingresan al presupuesto municipal**

Las fuentes de financiamiento que a continuación se exponen, son administradas por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del

Ministerio del Interior y la asignación de los proyectos se hace a nivel regional. Las principales son:

- Programa de Mejoramiento de Barrios

Este programa es financiado conjuntamente por el Estado y el Banco Interamericano de Desarrollo BID y consiste en la radicación de población de escasos ingresos en lotes urbanizados provisto de infraestructura sanitaria básica.

- Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal

Programa destinado a financiar proyectos de tipo social generados a nivel comunal. Como se puede ver en el Cuadro anterior, la Inversión con Recursos Propios (IRP), proporcionalmente tiende a disminuir en los últimos años, en relación a la Inversión con Recursos Externos (IEX).

b. Programas o Fondos que no ingresan al presupuesto y que son manejados en cuentas apartes

Además de los fondos con recursos externos orientados a la realización de inversión en la comuna, descritos en la sección anterior, existen otros fondos que optimizan las alternativas de financiamiento, que son manejados a través de cuentas complementarias al presupuesto municipal.

- Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)

- Fondo Social Presidente de la República

Su finalidad es financiar programas, proyectos y estudios que tengan carácter de social.

- Fondo de Solidaridad e Inversión Social

Su finalidad principal es financiar, total o parcialmente, planes, programas, proyectos y actividades orientadas al desarrollo social.

- Proyectos de la Dirección General de Deportes y Recreación.

Destinado al fomento de actividades deportivas y recreativas, normativas, de superintendencia, de planificación indicativa, de asignación de subsidios

y de investigación y desarrollo.

3.2.3 Usos de Recursos en la Gestión Municipal

a. Administración de Servicios Traspasados

Las municipalidades fueron facultadas a través de la Ley de Rentas Municipales, para tomar a su cargo a servicios atendidos por el sector público, como la educación primaria y secundaria y, la salud primaria.

b. Dotación y Gasto en Personal

(a) Sobre dotación máxima y gasto en Personal

La Ley N° 18.294 de 1984 modificada por la Ley N° 18.382 de 1984, artículos 65° y 67°, establece que la dotación máxima de personal, para cada municipio, no debe superar al 2 por mil de la población que posea la comuna correspondiente, siempre que ésta no sea superior a 15.000 habitantes y, que el gasto en el personal no exceda al 35% de los ingresos propios municipales.

(b) Sobre Actual Personal de Planta

En virtud del DL N° 3.551 de 1981, modificado por el DFL N° 18.382, fueron fijadas las plantas municipales, que actualmente rigen, por escalafón, grado y número de personas.

(c) Sobre modificación de plantas de personal

Conforme a lo dispuesto en el N° 3 del artículo 32°

de la Constitución Política de la República, cualquier modificación o creación de nuevas plantas, deberá ser hecha a través de una Ley.

especifica que el municipio no puede gastar más allá de un 7% de sus ingresos propios, excluido el aporte a servicios traspasados, en transferencias tanto al sector público como para el privado.

c. Transferencias Corrientes Municipales

La Ley N° 18.695, de 1992, letra G artículo 5°, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades

RECURSOS DEL GOBIERNO CENTRAL PARA EDUCACION Y SALUD
MUNICIPALIZADA (M\$ de 1992)

| | SUBVENCIONES A EDUCACION Y SALUD | | MEJORAMIENTO CALIDAD E-S | | TOTALES EDUCACION SALUD | |
|------|-------------------------------------|---------|-----------------------------|-------|----------------------------|---------|
| | 1989 | 111.517 | 18.639 | 2.760 | - | 114.277 |
| 1990 | 110.902 | 14.997 | 3.477 | 1.417 | 114.379 | 16.414 |
| 1991 | 114.110 | 19.033 | 7.262 | 3.068 | 121.372 | 22.101 |
| 1992 | 121.929 | 19.901 | 15.633 | 4.838 | 137.562 | 24.739 |

Fuente: SUBDERE, Boletín Democracia Regional y Local N° 12 mayo 1993.

Según el cuadro, la subvención en educación entre 1989 y 1992 se ha incrementado en un 9.3% real, y los recursos para salud en el mismo período en un 6.8%. Si consideramos además los recursos asignados por el Gobierno central a los programas de mejoramiento de cobertura y calidad de estos servicios, el crecimiento de los recursos para educación se han elevado en un 20.4%, y los de salud en un 32.7% real entre los años 1989-1992. Los recursos de educación se han incrementado de US\$ 304.7 millones en 1989 a US\$ 366.8 millones en 1992. En salud, el incremento es de US\$ 49.7 a US\$ 65.9 millones en el mismo período.

3.2.4 Proyecto de Reforma a las Leyes de Rentas Municipales y de Impuesto Territorial

a. El por qué de la modificación

Las modificaciones planteadas a la situación anteriormente descrita, guardan estrecha relación con el proceso de efectiva descentralización impulsado por el gobierno, concibiéndolo como un proceso gradual de transferencia de funciones desde el aparato central del Estado a las autoridades comunales, dotándolas de los niveles de autonomía necesarios para enfrentar con eficiencia los múltiples problemas de las respectivas comunas, a fin de permitir que los municipios elaboren y ejecuten los programas y proyectos de desarrollo que les son propios.

Las motivaciones del proceso descentralizador a nivel local radican en:

(a) Considerar que el nivel local constituye la instancia óptima para hacer frente a las necesidades municipales, con desafíos que

involucran la necesaria participación de los distintos actores sociales al interior de la comuna, para de este modo, focalizar eficientemente los recursos disponibles, y

(b) La necesidad de contrarrestar los desequilibrios sociales y espaciales, en procura de un desarrollo económico-social equilibrado y armónico.

La necesidad de modificar la actual Ley de Rentas Municipales se ve corroborada por los hechos. Pese a un sostenido aumento de los recursos municipales, un exhaustivo análisis de su comportamiento los últimos cuatro años permite exponer las siguientes consideraciones:

(a) Las municipalidades están destinando cada vez menos recursos a la inversión real, tendencia que se acentuará a futuro de no aumentar sus ingresos. En la práctica, hoy en día, los municipios sólo invierten, en promedio, alrededor de un 10% de sus ingresos propios.

(b) Con el tiempo, el Fondo Común Municipal ha visto afectado su carácter redistributivo. En las comunas con mayor riqueza territorial el crecimiento de sus recursos es muy superior al del resto de los municipios.

(c) En la actualidad, las municipalidades administran la salud primaria, la educación municipalizada, y algunos establecimientos de atención de menores en situación irregular. Sin embargo, tanto por la forma en que se traspasaron estos servicios, como por los problemas de gestión que se han presentado, los municipios han acumulado año a año déficit crecientes en estos

servicios, obligando con ello a que el Gobierno acuda con aportes fiscales extraordinarios a los municipios.

b. Principales Modificaciones Propuestas a la Ley de Rentas Municipales

(a) Derechos de Aseo

El Proyecto de reforma propone mantener una tarifa por el servicio de aseo que presten las municipalidades, previendo la posibilidad de establecer rebajas para los usuarios exentos del pago del impuesto territorial y que no estén en condiciones de pagar el monto total de este derecho.

Pero respecto a estos predios exentos, de impuesto territorial, el proyecto estipula que el municipio, podrá cobrarles derechos de aseo, haciéndolo directamente o contratar con terceros el cobro de este derecho.

(b) Uso y Concesiones de Bienes

La reforma propuesta obliga a las municipalidades a licitar públicamente las concesiones y permisos a ser otorgados por plazos superiores a un año.

(c) Permisos de Circulación

El proyecto propuesto por el Ejecutivo, considera un aumento general de la tasa que actualmente se cobra en un 10%. Por otra parte, se plantea la eliminación de algunas de las actuales franquicias, entre las cuales se puede señalar:

- La franquicia para aquellos vehículos que

ingresan al país con liberación aduanera total o parcial, con excepción del personal dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores que cesa sus funciones en el extranjero y, los automóviles para lisiados.

- La franquicia de pagar un valor único respecto de los automóviles de alquiler de lujo, de turismo y de servicios especiales.

(d) Patentes Industriales y Comerciales

Se propone eliminar el tope de mil Unidades Tributarias Mensuales a pagar por patente municipal. El valor anual a cancelar será equivalente al mismo porcentaje del capital propio de cada contribuyente, monto que no podrá ser inferior a una Unidad Tributaria Mensual.

Otra de las modificaciones propuestas permite a cada municipalidad calcular el valor de la patente que le corresponde pagar a toda sucursal o unidad de gestión empresarial.

Asimismo, el texto legal en estudio, elimina la exención de pago de patente municipal a las personas naturales que realizan acciones de beneficencia, de culto religioso, de promoción de intereses comunitarios, y en general, las que por sus objetivos propios no persiguen fines de lucro.

Para las patentes de carácter temporal, se propone que cada municipio fijará su monto, el que no podrá ser inferior a un 30%, ni superior al 70% del valor de la patente ordinaria anual. La única excepción es la patente de bebidas alcohólicas, que pagará el 100% de ese valor.

(e) Fondo Común Municipal

La reforma propuesta establece que integrarán el Fondo Común Municipal, entre otros recursos, los provenientes del 60% del Impuesto Territorial que resulte de aplicar la tasa mínima que fije el Presidente de la República. Los recursos de este impuesto, sobre esta tasa, serán de exclusivo beneficio de la Municipalidad que la establezca.

El texto legal corrige además la relación de predios exentos de Impuesto Territorial respecto al país, ponderándolo por esta situación a nivel comunal.

Además, se establece que para el cálculo del ingreso propio permanente de cada comuna, se debe considerar el promedio de los tres años anteriores al inicio del nuevo trienio.

Por último, se propone una modificación a la distribución del Fondo Común Municipal, estableciendo un indicador socio-económico comunal, basado en el nivel de escolaridad materna y de desnutrición infantil.

(f) Concesiones, Permisos y Pagos de Servicios

El proyecto propone que el Impuesto del 1% de transferencia de vehículos será a beneficio de la Municipalidad en donde el vehículo obtuvo su último permiso de circulación.

En relación con las ordenanzas municipales, la normativa exige que sean publicadas en el Diario Oficial en el mes de Noviembre del año anterior a su entrada en vigencia, quedan exceptuadas las ordenanzas de servicios nuevos, las que podrán

publicarse en cualquier época, comenzando a regir inmediatamente.

(g) Cobro de las Rentas Municipales

La proposición del Ejecutivo establece además el uso obligatorio del distintivo que acredita el pago del permiso de circulación y una multa, a quien transgreda esta norma, equivalente al 35% de lo que le corresponda pagar por este concepto.

c. Principales modificaciones a la Ley sobre Impuesto Territorial**(a) Aplicación del Impuesto Territorial**

De acuerdo al proyecto de ley, a las Municipalidades le corresponderá aportar los recursos necesarios para efectuar la tasación de los inmuebles en su territorio.

(b) Fijación de las tasas del Impuesto Territorial

La reforma propuesta autoriza para fijar una tasa variable por cada municipio dentro del rango de más menos 0,4% respecto de la tasa que fijará el Presidente de la República. Se prevé que la mayor tasa que exceda a la fijada sea exclusivo beneficio de la Municipalidad que la decreta.

(c) Exenciones Tributarias

El cuerpo legal en estudio en el Congreso mantiene la exención del Impuesto Territorial en beneficio del Fisco y las Municipalidades. Propone en cambio, que queden afectas al pago de ese tributo los inmuebles pertenecientes a empresas fiscales y

municipales, quedando sujetos a las mismas cargas que las del sector privado.

Se mantiene, asimismo, las exenciones que favorecen a las viviendas del tipo cooperativas, considerando el interés social comprometido, y las que benefician a todos los inmuebles agrícolas o de casa habitación hasta un determinado monto. Esto último, para permitir y proteger el acceso a la propiedad a la mayor parte de la población.

(d) Sistema de Tasaciones

En vista de los problemas logísticos y de aplicación de acarrear las tasaciones de los inmuebles practicadas en una misma oportunidad para todo el país, el proyecto establece un procedimiento eminentemente técnico que permite al Servicio de Impuestos Internos programarse a lo largo de varios años.

El mecanismo propuesto concentra la tasación sólo en las agrupaciones de comunas necesarias y en un plazo no inferior a tres años ni superior a diez, considerando que el desarrollo urbanístico no es uniforme entre una comuna y otra.

(e) Cobro del Impuesto Territorial

Dado que el impuesto territorial es un tributo de beneficio municipal, el proyecto propone una mayor participación de los municipios en el cobro a los deudores morosos, lo que les permitirá tener conocimiento del comportamiento de este importante ingreso.

4. EVALUACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL

EL ANÁLISIS EVALUATIVO GENERAL: LOS SÓLIDOS AVANCES DESCENTRALIZADORES EN EL PERÍODO 1990-1993

4.1 Los Principales Avances Descentralizadores

Se trata de un proceso que muestra importantes y crecientes éxitos, todos los que se pueden medir en términos precisos, y que se refieren a distintos aspectos de la descentralización, enfatizando la perspectiva municipal. Los éxitos son naturalmente sostenidos en comparación con las expectativas puestas en el mismo proceso. Desglosemos los principales aspectos favorables:

a. Este proceso ha concitado acuerdos políticos sólidos y de largo aliento en el país. Ello, que es condición para viabilizar las reformas institucionales, se constituye también en un "logro en sí mismo" cuando la práctica municipal institucional refuerza el sentido global de acuerdo nacional. Ello se demuestra en cuestiones como las siguientes:

- El discurso descentralizador local de los Partidos, las organizaciones y movimientos sociales etc. sigue siendo fuertemente coincidente, en términos de las tareas a enfrentar, la necesidad imprescindible de reforzar al Municipio como institución y de dotarlo de mayores competencias, recursos, capacidad de gestión, así como establecer autoridades propias a los diferentes niveles territoriales. La campaña presidencial y parlamentaria, a fines de 1993, ha sido también una confirmación del sentido y orientación

consensual;

- Las reformas que hoy día se debaten en el Congreso Nacional (ley de plantas municipales, ley de rentas municipales, modificaciones al impuesto territorial y la ley de plantas de los Gobiernos Regionales) han ido consiguiendo acuerdos importantes. Es particularmente destacable que las reformas a las rentas municipales sean acordadas, aún incluyendo un incremento en los recursos locales producto de la elevación tributaria local, lo que siempre constituye un aspecto muy dificultoso de los acuerdos políticos (como en el caso de las sucesivas reformas tributarias en Chile de 1990 y de 1993); y,

- Se han generado buenas relaciones interinstitucionales tanto entre Gobierno Central y Regional como con las Administraciones Municipales, independientemente de la adscripción política de los respectivos Alcaldes, lo que muestra en Chile relaciones institucionales también sólidas. Ello aunque es de toda evidencia que las Alcaldías "opositoras" constituyen lugares privilegiados para mostrar al país administraciones eficaces alternativas;

b. El proceso de descentralización local ha mostrado también que los Municipios son "hábiles" para enfrentar la compleja situación de la administración de servicios esenciales de educación y de salud. Más allá de la muy difícil situación inicial que enfrentaron, de los grandes problemas presupuestarios, de las importantes presiones corporativas de sindicatos y gremios relacionados y de una opinión política favorable a la reversión "centralizadora ministerial" de algunos sectores y Partidos Políticos de la coalición

gobernante. Conviene especificar lo anterior en los siguientes elementos principales:

- Ha ido madurando la idea del aporte de recursos municipales, aún a costo de inversiones infraestructurales municipales disminuidas (y eventualmente compensadas por la vía de los Fondos de inversión) para la administración de los servicios señalados, de modo que en la actualidad es posible constatar un compromiso de recursos de orden de un 20% general que es aportación municipal al monto total de recursos involucrados en la gestión de los servicios de educación y de salud;

- Los "signos" centrales de la Autoridad (Interior, Hacienda, Educación y Salud) han sido siempre en la orientación de un cofinanciamiento con participación de recursos municipales, supeditando las aportaciones centrales (aportes fiscales especiales) al cumplimiento estricto y formal de mejoras en la administración municipal de los referidos servicios adaptando las Corporaciones (llegando incluso a eliminarlas), disminuyendo personal administrativo y otras medidas de racionalización. Todo ello ha contribuido a mejorar significativamente el proceso;

- Se han ido adoptando medidas auxiliares importantes que implican un mayor reconocimiento de los altos costos para la provisión de los servicios en localidades rurales y apartadas. Al mismo tiempo otras acciones reconocedoras de los valores reales de las prestaciones han contribuido a una mejoría efectiva en la administración nacional de cada servicio; y,

- También los Ministerios, a través de sus Direcciones Provinciales, juegan en la actualidad, un rol más activo en la supervigilancia de la gestión de los servicios administrativos municipalmente, en materias de apoyo, capacitación y asistencia técnica. Ello ha contribuido poderosamente a la adopción de mejoras en la calidad y no sólo en la cobertura de los servicios prestados.

c. La descentralización municipal también ha contribuido fuertemente a acercar la ciudadanía y sus organizaciones vecinales a la institucionalidad pública, expresada principalmente en el Municipio. Este aspecto puede desarrollarse de modo más preciso:

- La elección de los representantes (concejales municipales y posteriormente, de entre ellos, el Alcalde) ha dotado a las autoridades locales de una fuerte legitimidad ante la ciudadanía. Ello ha facilitado el contacto permanente, lo que es especialmente notable en un proceso de transición democrática posterior a la experiencia autoritaria. Se establecen así esquemas de responsabilidad y compromisos compartidos entre autoridad local y ciudadanía.

- La instauración e instalación de Concejos Económicos Sociales como formas de participación social también ha contribuido al acercamiento antes señalado. Es importante consignar aquí que tal constatación se efectúa aún cuando esos Concejos no están provistos de capacidades resolutive.

- Durante el período de afianzamiento de la participación ciudadana, la inscripción en esas

asociaciones ha crecido muy significativamente, lo que muestra claramente el incremento de la cercanía social-institucional antes señalada. Ello a pesar de que el régimen de instituciones vecinales se encuentra severamente restringido en la actual Ley de Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias.

d. Por último, en el saldo positivo la descentralización municipal ha conllevado en este período un incremento importante de la eficiencia y la modernización de la gestión pública.

A lo menos en lo que se refiere al "mensaje" planteado al sistema y a la institucionalidad municipal, se ha reforzado fuertemente la idea de un enfoque moderno de la gestión pública eficiente y eficaz, lo que implica enfrentar y eventualmente resolver la mayoría de los problemas cotidianos de la gente cerca de donde ellos se producen. Esta idea que afianza el sentido de particularidad y de urgencia de la acción social ha ido introduciéndose fuertemente en la institucionalidad municipal. Así, por ejemplo:

- En varias situaciones de emergencias naturales, los Municipios, aún en sus condiciones de fuerte precariedad, han jugado un papel importante, en su esfuerzo propio y en su capacidad de accionar de modo conjunto con las instancias regionales y hasta nacionales;

- Una cantidad muy significativa de acciones de capacitación han sido efectuadas en el nivel municipal, habitualmente establecidas desde el nivel central (principalmente la SUBDERE en Interior), pero donde crecientemente hay una participación local tanto en la definición de los

requerimientos de capacitación como en la administración y gestión de dichos programas; y,
 - Se ha ido incrementando significativamente el asociativismo municipal, lo que también es una expresión institucional descentralizadora de importancia, según muestran realidades bastante diversas que van desde la acción mancomunada de municipios rurales hasta la propia constitución de la Asociación Chilena de Municipios.

4.2 Aspectos Pendientes de la Descentralización a Nivel Local

Desde el enfoque de los problemas pendientes, o de las dificultades consignadas en la descentralización municipal, es necesario dejar consignados una serie de aspectos importantes. Más allá de que la heterogeneidad de situaciones comunales, el análisis siguiente implica juicios aproximados de carácter general, no siempre válidos en el mismo grado en las diferentes realidades institucionales municipales.

a. Se puede afirmar que las modificaciones legales, las disposiciones descentralizadoras (administrativas y de recursos, principalmente) y el conjunto de las iniciativas descentralizadoras superan en mucho la realidad institucional y administrativa del Municipio. Vale decir se constata una ausencia y/o debilidad importante de gestión local moderna. Es sin duda un "pendiente" de la mayor importancia, porque las dificultades de acompañamiento de los cambios proyectados con la realidad institucional municipal pueden ser causales de una reversión del proceso descentralizador o, a lo menos, de una disminución del ritmo de transferencias en competencias y

recursos desde el nivel central. Ello se manifiesta, entre otras cuestiones, en las siguientes:

- La debilidad con la que los Municipios se van adaptando a las nuevas fuentes de inversión que regionalmente se deciden (ya no sólo el FNDR sino también las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional, ISAR), mediante adecuadas carteras de proyectos que postulen a las respectivas fuentes de financiamiento;

- La insuficiencia con la que los Municipios cumplen las "cartas de compromiso" a las que están obligados mediante los mecanismos de aportación fiscal especial, como en el caso de transferencias extraordinarias para suplementar los déficits del sistema educacional municipalizado; y,
 - También, y quizás si este sea el aspecto más relevante, la ausencia de iniciativas más activas por parte de los Municipios, tanto en su relación con el Gobierno Regional como respecto del nivel central ministerial. Más bien, las iniciativas activas constituyen excepciones más que normas de actuación. Incluso en ocasiones, como ha ocurrido con el Programa especial de capacitación de jóvenes en condiciones de marginalidad, algunos Municipios no han provisto ni siquiera la contraparte institucional elemental para que funcione tan innovativo programa.

b. Los municipios no han desarrollado eficazmente acuerdos con el empresariado privado, lo que entre otras materias, ha limitado fuertemente las posibilidades locales de incentivar la diversificación productiva y el desarrollo económico, y hacen difícil la iniciativa local en la capacitación, la asistencia técnica y otras materias muy importantes para viabilizar desarrollo de largo aliento, equidad social y sustentabilidad ambiental.

Algunas consideraciones adicionales sobre esta cuestión son:

- Existe una separación arraigada entre la gestión municipal y las acciones empresariales. Estas se producen de modo ocasional, habitualmente ligadas a circunstancias en las que el empresariado apoya algún proyecto municipal de acción social directa. Se trata, en consecuencia, de un asistencialismo empresarial y no de una relación constante y extendida hacia ámbitos propios de una responsabilidad de mayor envergadura;

- El Municipio se encuentra poco adaptado y preparado (cuando no, sin disposición) para un trabajo en conjunto con el mundo empresarial, lo que se refleja en que materias de tanta importancia, como la realización de Ferias de Negocios, el establecimiento de programas de capacitación con prácticas laborales en los establecimientos y compromisos mayores en transferencia tecnológica, sean acciones inexistentes o enteramente excepcionales; y,

- También incide en la circunstancia anotada lo arraigado de la vocación exclusivamente, y proveedora de servicios locales respecto del Municipio. Complementariamente, los sectores empresariales locales no siempre cuentan con el grado de coordinación organizativa y fortaleza suficiente como para establecer prestaciones y servicios comunes con el Municipio, lo que termina conspirando respecto de la dimensión productiva del desarrollo local;

c. Los Municipios y las Organizaciones Sociales no han logrado, en la inmensa mayoría de los casos, una asociación persistente, permanente y

suficientemente igualitaria. Por razones muy diversas, que recorren las "concepciones cooptantes del mundo social", las importantes dificultades institucionales y administrativas, la fortaleza del movimiento social y las estructurales dificultades del ente municipal para "acoger" eficazmente el protagonismo social. Todo ello conspira cotidianamente contra el vínculo socio-gubernamental en la escala local, a pesar de los buenos deseos de los descentralizadores. Conviene precisar algunos elementos:

- La debilidad del movimiento social de "base territorial" se ve reforzada por una acción fuertemente asistencialista del Municipio, tanto como institución y estructura como por sus modalidades de operación cotidiana. Adicionalmente, como el Municipio provee los recursos de los programas sociales de mayor relevancia o es intermediario institucional entre el nivel sectorial central y los beneficiarios, se extiende un vínculo signado por un poder institucional fuerte en contraste con la debilidad de una fuerza social vecinal que es, por lo general, de tono menor;

- Lo anterior se ve reforzado por concepciones "polares" de difícil coexistencia, entre la relación desde arriba (el Municipio) o desde la base social (desde abajo). Esta polarización "olvida" habitualmente las posibilidades de una relación horizontal e igualitaria, la que cuando se da formalmente, muestra grandes méritos, porque facilita el establecimiento de compromisos, responsabilidades compartidas y el desarrollo de una relación eficaz en el tiempo; y,

- Finalmente, la intermediación de Organizaciones

No-Gubernamentales (ONG's) en el nivel local, principalmente a través de asociaciones profesionales o de agencias internacionales de cooperación, ejerce habitualmente una influencia de importancia en la relación entre organizaciones territoriales y el Municipio. Sin embargo dicha intermediación establece, en algunos casos, distorsiones importantes en la idea de colaboración horizontal que se busca entre sociedad civil y Municipio, al reemplazar la participación de la comunidad en vez de intermediarla.

d. En la institución municipal permanecen algunas características propias de una estructura tradicional, en ocasiones inmune y resistente al cambio y a la modernidad, en otras muy influida por liderazgos políticos locales también de larga data y reactivo a la modernización profesional. Lo anterior lleva necesariamente a plantearse la transformación de las formas activas de desarrollo local que se propician en los "modelos innovativos", generalmente mediante la forma de un Programa de Fortalecimiento Institucional, fundada en cuestiones como las siguientes:

- Lograr convencer a las autoridades municipales tradicionales, a sus jefaturas técnicas intermedias, a sus profesionales y administrativos y a sus organizaciones corporativas, de lo deseable de un cambio institucional que asuma mínimamente: nuevos sistemas de información, nuevas modalidades gerenciales y las consiguientes relaciones técnico-profesionales y de dirección; carteras de proyectos que asuman adecuadamente los problemas locales y sus prioridades y la apertura hacia una acción colaborativa con el ámbito empresarial y el mundo social;

- Generar formas de control que avancen por sobre los formalismos administrativos menores y que se centren en el cumplimiento de los compromisos y las responsabilidades contraídas, estableciendo "contralorías municipales" que, adicionalmente, ejerzan una vigilancia eficiente y pormenorizada respecto del cumplimiento de la probidad administrativa y la plena transparencia hacia la comunidad de la acción municipal, base fundamental del prestigio institucional del Municipio; y,

-También es fundamental abordar la modernización municipal mediante la resolución de muchas materias pendientes que limitan hoy y pueden limitar "estructuralmente" mañana la capacidad local en su esfuerzo por desarrollo. Estas materias son las siguientes: debilidad de los sistemas de cobro de derechos, patentes y otras prestaciones municipales, dificultades importantes en la posibilidad de recuperar costos, problemas serios de capacitación y adiestramiento (general y especializado) del personal directivo, profesional y administrativo entre otros.

5. LA SITUACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y LA DESCENTRALIZACIÓN

5.1 El Sentido Principal del Nuevo Enfoque Participativo a partir de 1990

Con el advenimiento del Gobierno Democrático se inician cambios muy importantes en la dinámica

de participación social en el país, se avanza en distintas materias sobre las reformas relativas a los esquemas institucionales en el ámbito territorial, se aprueban reformas substanciales en el régimen descentralizador del país (analizadas en capítulos anteriores) y, en definitiva, opera un cambio substancial en las dinámicas de participación social.

Se pueden sintetizar algunos de los elementos más importantes de este análisis en los siguientes aspectos:

a. El propio "momento" del cambio político implicó un avance grande en la dinámica favorable a la participación social, según mostraremos en los cuadros siguientes relativos a los incrementos de organizaciones y de participantes. Ocurre también que una cantidad no despreciable de organizaciones existentes de hecho comenzaron a legalizar su situación ante la nueva situación política. Los datos muestran un incremento sostenido (más que espectacular), lo que también es propio de situaciones transicionales, a las que se agrega el hecho de que el sistema directivo municipal (léase los Alcaldes) siguieron siendo nominados vía CODECO y electos en el COREDE, salvo en los 15 casos de nominación exclusivamente presidencial.

b. El cambio institucional que implicó la modificación al Título XIII de la Constitución Política del Estado abrió el campo para una nueva institucionalidad participativa, especialmente porque se estableció la modificación para la elección directa de los Alcaldes y Concejales. Adicionalmente, es de gran importancia considerar la nueva existencia de los Concejos Municipales, de elección directa (en número de seis, ocho o diez,

de acuerdo al número de inscritos por comuna), que tiene una gran cantidad de atribuciones, especialmente en cuestiones fundamentales del desarrollo local (estrategia de desarrollo; establecimiento de proyectos y priorización de ellos; aprobación de toda materia de especial relevancia local). A lo anterior se agrega la existencia de los Concejos Económicos Sociales, los que se constituyen vía representación de organización sociales, con predominio de las Juntas de Vecinos. Complementariamente se aprecia la constitución de los Concejos Regionales, mediante elección de un colegio electoral constituido por los concejales (municipales) de cada provincia, en un número variable de acuerdo a su población. Todas las instancias señaladas dan cuenta de modalidades activas, precisas y organizadas de participación social.

c. Debe agregarse finalmente que el nuevo enfoque participativo muestra rasgos bastante diferenciados en distintos Municipios, entre los que destaca el que existe una gran cantidad de experiencias muy adecuadas en una relación activa entre Municipio y Organizaciones Sociales. Aún cuando se trata de experiencias de tono menor (en su cantidad) se destacan el éxito de calidad que ellas expresan y el grado de replicabilidad que crecientemente se va apreciando.

El "lenguaje" de las sociedades entre Municipio y Sociedad constituye, sin duda, uno de los elementos más prometedores de la participación social activa y eficaz. Sin embargo, las experiencias que se recogen son aún insuficientes, y debemos proyectar innovaciones superiores en el tiempo venidero. Diferentes programas de inversión en infraestructura pública (el Fondo Nacional de Desarrollo Regional,

predominantemente) y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) son instancias adicionales que han permitido un vínculo concreto, preciso y sostenido en la acción mancomunada entre organizaciones sociales territoriales y los Municipios.

5.2 Las Organizaciones Comunitarias y su Situación en el Período 1990-1993

a. Organizaciones comunitarias territoriales

La Ley se refiere tanto a las organizaciones comunitarias territoriales como a las funcionales. Las primeras son definidas como aquellas que tienen por objeto promover el desarrollo de la comuna y de los intereses de sus integrantes, en el territorio respectivo, y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades.

Las organizaciones comunitarias de carácter territorial son las juntas de vecinos, los centros de madres, las organizaciones de regantes y las asociaciones de propietarios. Solo se puede pertenecer a una junta de vecinos y a un centro de madres.

El número mínimo de miembros para constituir una junta de vecinos o un centro de madres es de 15 personas, en el caso de las comunas de hasta 5.000 habitantes, número que se eleva a 30 en el caso de las comunas con más de 5.000 y hasta 30.000 habitantes, a 45 en las comunas entre 30.000 y 100.000 habitantes y a 60 en el caso de las comunas o agrupación de comunas de más de 100.000 habitantes.

El ingreso a una organización comunitaria es un acto voluntario, personal e indelegable y es requisito para pertenecer a ellas tener a lo menos 18 años de edad y residencia o domicilio en la comuna o unidad vecinal, según el caso.

Se define a la Unidad Vecinal como el territorio dentro de la comuna o agrupación de comunas en el cual tienen su ámbito de competencia las juntas de vecinos y centros de madres que se constituyan. De hecho, la ley establece que las unidades vecinales deben establecerse de manera que, al menos, puedan crearse tres juntas de vecinos y tres centros de madres.

La ley establece que el Concejo de Desarrollo Comunal, previo informe del alcalde respectivo, subdividirá el territorio de la comuna o agrupación de comunas en unidades vecinales, debiendo considerar su continuidad física y rasgos comunes de las necesidades de la población.

b. Organizaciones comunitarias funcionales

Las organizaciones comunitarias de carácter funcional son definidas en la Ley como aquellas cuya finalidad es representar y promover el desarrollo de la comuna y los intereses de sus integrantes en el territorio respectivo, y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades.

Son organizaciones funcionales las instituciones de educación de carácter privado, los centros de padres y apoderados, los centros culturales y artísticos, los cuerpos de bomberos, los grupos de transferencia tecnológica, las organizaciones privadas comunitarias, los clubes deportivos y de

recreación, las organizaciones juveniles y otras que promuevan la participación de la comunidad en su desarrollo social y cultural.

c. Constitución y funcionamiento

Características fundamental de esta ley es que la personalidad jurídica se obtiene por el sólo hecho de depositar el acta constitutiva de la organización en el registro público de la municipalidad.

La constitución de las organizaciones es acordada por los interesados que cumplan con los requisitos que establece la ley, en asamblea que se celebra con la presencia de un notario o de un oficial del Registro Civil. En la asamblea se aprueban los estatutos de la organización y se elige el directorio provisional. Una copia de esta acta es la que se deposita en la Secretaría Municipal para la inscripción en el registro que el municipio lleva para estos efectos. La asamblea es el órgano resolutorio superior de las organizaciones comunitarias y está constituida por el conjunto de los afiliados. Existen asambleas ordinarias y extraordinarias. Las primeras se celebran en las ocasiones y con la frecuencia establecida en los estatutos. Las extraordinarias se verifican cuando lo exijan las necesidades de la organización, los estatutos o la ley.

Las organizaciones comunitarias son dirigidas y administradas por un directorio compuesto, a lo menos, por tres miembros titulares, elegidos por un período de tres años. El directorio tiene a su cargo la administración de los bienes que conforman el patrimonio de la organización comunitaria, siendo los dirigentes responsables solidariamente en el desempeño de la administración.

d. Las Uniones Comunales

La ley dispone que tres o más organizaciones comunitarias del mismo tipo pueden constituir uniones comunales para que las representen y formulen ante quien corresponda las proposiciones que acuerden y las sugeridas por las organizaciones que las integran. De este modo, puede existir más de una unión comunal de cada tipo de organizaciones en la comuna. Las organizaciones solo pueden pertenecer a una unión comunal de un mismo tipo dentro de la misma comuna.

Las uniones comunales se constituyen en una asamblea, en la cual se aprueban los estatutos y se elige de entre los representantes de las organizaciones comunitarias interesadas un directorio, compuesto por un presidente, un secretario y un tesorero. Actúa como ministro de fe en esta asamblea el secretario municipal, quien certifica el acta de constitución.

La diferencia fundamental respecto del ordenamiento institucional heredado del régimen militar, es que en contexto de éste solo se contemplaba una Unión Comunal de Juntas de Vecinos.

5.3 Situación de Afiliación a Organizaciones Comunitarias

Del cuadro anexo se desprende claramente como las organizaciones comunitarias, tanto a nivel territorial como funcional han experimentado un crecimiento significativo. A lo anterior debe agregarse que el grado de confiabilidad de la

información actual es bastante mayor que el que se tenía en el pasado reciente. En los hechos muchas de las organizaciones constan hoy en listados que al efecto llevan los Municipios del país y que se utilizan para las diversas convocatorias para la constitución de los Concejos Económicos y Sociales comunales. La duplicación de cifras entre 1993 y el año 1989 debe entonces también analizarse cualitativamente, porque las

organizaciones actuales se pueden comprobar y están plenamente activas.

Las cifras hacen pensar también que sería posible un incremento aún mayor con un status de mayor importancia y jerarquía para las organizaciones territoriales y funcionales y con la existencia de posible recursos concursables que estén abiertos a las organizaciones.

**ORGANIZACIONES COMUNITARIAS
(organizaciones y asociados)**

| Tipo de organización comunitaria | Año | 1969 | Diciembre 1990 | Julio 1993 | | |
|--|---------------|------------------|----------------|------------------|---------------|------------------|
| Juntas Vecinos | 3.487 | 349.225 | 6.582 | 1.024.462 | 9.251 | 1.366.593 |
| Centros Madres | 6.972 | 240.286 | 4.582 | 87.224 | 4.456 | 106.061 |
| Asociac. Regantes | | | 100 | 19.241 | 294 | 21.136 |
| Subtotal Organizac. Comunitar. Territor. | | | 11.264 | 1.130.927 | 14.001 | 1.493.790 |
| Centros de Padres | | | 317 | 14.656 | 2.070 | 295.614 |
| Centros Culturales | | | 144 | 5.151 | 630 | 22.227 |
| Centros Juveniles | 1.246 | 30.735 | 49 | 987 | 452 | 11.930 |
| Clubes Deportivos | 6.145 | 420.989 | 6.318 | 298.120 | 9.760 | 635.943 |
| Otros | 973 | 304.125 | 2.667 | 130.656 | 5.806 | 248.597 |
| Subtotal Organizac. Comunitari. Territor. | | | 9.495 | 449.570 | 18.718 | 1.214.311 |
| T O T A L | 18.823 | 1.345.360 | 20.759 | 1.580.497 | 32.719 | 2.708.101 |

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
Ministerio del Interior

5.4 Las Perspectivas de la Participación y el Protagonismo Social

Muy sintéticamente, se podrían considerar algunas de las tendencias más importantes en el tema de la participación ciudadana en el nivel territorial, enfatizando los aspectos propios del ámbito municipal. Las tendencias proyectivas muestran lo siguiente:

a. Es altamente probable que la Ley de Junta de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias se reforme en un sentido muy favorable a una participación social activa, concreta y eficaz. Especialmente al establecer un reconocimiento simplificado y expedito de las organizaciones, un adecuado registro municipal y una eficaz interlocución cada vez más permanente entre municipio y entidades de la sociedad civil organizada.

b. Comienza a extenderse (aunque más lentamente de lo deseable debido a la débil base legal) la asociación entre Municipios y Organizaciones Vecinales, para el establecimiento de compromisos mutuos en distintas materias que directamente se vinculan a la calidad de vida de la población más carenciada. Por cierto, el avance de estas asociaciones y compromisos dependerá de varios ajustes tanto para mejorar la capacidad institucional municipal como también para elevar el nivel organizativo de la sociedad civil en la escala local;

c. El Concejo Municipal tenderá a fortalecerse en sus atribuciones, funciones y en su propia práctica, puesto que ella constituye una de las demandas más unánimes de la actual transición

institucional respecto del municipio. Ello hará posible que esta instancia colectiva que es expresión de la ciudadanía perfeccione la democracia cotidiana participativa de la población. Interesantes medidas en el campo de la comunicación con la ciudadanía, tales como el mejoramiento de los sistemas de atención al público (ventanilla única) y otras innovaciones tenderán a incrementar la legitimidad del Concejo y de las autoridades municipales, validando así un creciente proceso participativo de la población;

d. El mejoramiento de los Concejos Económicos y Sociales Comunales constituye, sin duda, uno de los requerimientos principales para ir consolidando un proceso participativo cada vez más eficaz, porque por sus competencias limitadas, por su coexistencia con un Concejo electo y con múltiples funciones, se ha ido desdibujando esta forma de participación, que es especialmente favorable para ir expresando el sentir de las distintas agrupaciones sociales de la comuna; y,

e. Finalmente, en términos de perspectivas, el establecimiento de alternativas como un Fondo de Financiamiento Vecinal (contemplado en el debate de la Ley de Juntas de Vecinos) como de otros fondos de financiamiento en infraestructura social, contemplando recursos concursables para las organizaciones vecinales (en asociación institucional con el Municipio) constituiría un gran avance alimentador de la participación y el fortalecimiento de las organizaciones involucradas. Un caso muy interesante ha sido la instauración en 1993 en Santiago y desde 1994 para todo el país de un Fondo de Infraestructura para la Seguridad Vecinal, al que postulan al Municipio las organizaciones territoriales, las que

adicionalmente efectúan aportaciones de distinto tipo en los proyectos.

6. LOS SERVICIOS TRASPASADOS DE EDUCACIÓN Y ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD

6.1 Antecedentes

Los Servicios Traspasados son una función compartida entre la administración municipal y la administración central del Estado.

Los basamentos o soportes de este traspaso están dados por la Ley de Rentas Municipales (que se encuentra sujeta a una próxima modificación por el Congreso Nacional) que establece las distintas fuentes de ingresos municipales y por el DFL Nº 1-3063 de 1980, sobre traspasos, que en su artículo 9º indica que las municipalidades deberán llevar un presupuesto separado respecto de cada servicio que incorporen a su gestión. Por otra parte, el artículo 38 permite a las municipalidades tomar a su cargo servicios que estén siendo atendidos por organismos del sector público y autoriza reglamentar la inversión pública a las municipalidades.

Las municipalidades del país, en forma paulatina, tomaron a su cargo los establecimientos educacionales en un proceso que en la actualidad se resume en que existen 6.297 establecimientos (64.4% del total) bajo la administración municipal y que en 1992 atendieron a 1.764.854 alumnos (58,5% del total nacional).

6.2 Administración de la Educación Municipal

Para asumir esta nueva función compartida, las municipalidades estructuraron Unidades o Departamentos Municipales, dependientes de la Dirección de Desarrollo Comunitario o crearon Corporaciones Municipales, entes de derecho privado, para administrar los Servicios Traspasados.

En el caso de las corporaciones, en general, su dirección está a cargo de un Concejo nominado y presidido por el Alcalde y por un gerente designado por este Concejo.

El personal de las corporaciones se rige por el Código del Trabajo con la excepción del personal docente. En el caso de los Departamentos de Administración de la Educación Municipal (DAEM), el personal pueden ser funcionarios municipales o también contratados por el Código del Trabajo, salvo el personal docente que se regula por la Ley 19.070.

En cuanto a sus remuneraciones, éstas dependen de su condición; los funcionarios municipales, en relación al grado que ocupen en la escala municipal y los que se rigen por el Código del Trabajo, de acuerdo a voluntades. El personal docente según lo dispone la Ley Nº 19.070, se rige de acuerdo al Estatuto Docente.

Sobre la adquisición, administración, enajenación, dada de baja de los bienes muebles e inmuebles destinados a educación, se rigen por las normas de los bienes municipales.

a. Financiamiento

Los establecimientos educacionales que las municipalidades tomaron bajo su administración están acogidos al beneficio de la subvención contemplada en el DFL N° 2 de Educación de 1989, texto que fusiona y ordena el Decreto Ley N° 3476, del Ministerio de Educación y sus modificaciones posteriores.

Esta subvención se otorga a los establecimientos que cumplen los siguientes requisitos válidos para la enseñanza gratuita, tanto municipal como privada:

- Reconocimiento oficial del Estado, por haber cumplido los requisitos establecidos en artículo 21 de la Ley 18.962.
- Que sus cursos se ajusten a los mínimos y máximos de alumnos, que señala el reglamento. El Ministerio de Educación (MINEDUC) resuelve los casos especiales.
- Que cuente con los cursos o ciclos de educación correspondientes al nivel de enseñanza que proporcionan.
- Que el local del establecimiento tenga las condiciones en capacidad e higiene ambiental necesarios para el alumnado con que cuenta y el material didáctico adecuado a la enseñanza que imparte.
- Que no existan otros cobros ni aportes directos o indirectos o de terceros, tal como fundaciones, corporaciones o de cualquier otra naturaleza que excedan los derechos de escolaridad o matrícula

autorizados por Ley.

- Que los profesores estén habilitados para ejercer sus funciones.
- Que el sostenedor esté al día en el pago de remuneraciones y cotizaciones previsionales.

La subvención se paga mensualmente al sostenedor según asistencia media. Es un valor por alumno, expresado en un factor de la Unidad de Subvención Educacional (U.S.E), de acuerdo al nivel de enseñanza: parvularia, general básica, especial diferencial, básica de adultos, media científico-humanística, técnico profesional y media de adultos. El monto se incrementa por zona en el porcentaje establecido para el sector fiscal según localidad.

Además, de acuerdo al artículo N° 11 del DFL N° 2, las escuelas rurales pueden percibir asignación de ruralidad, en un monto que varía en relación inversamente proporcional al número de alumnos que atienden.

b. Operación

La Educación Municipal funciona bajo dos formas de administración: a través de los DAEM o de las Corporaciones.

Ambas tiene la misma fuente de financiamiento, es decir, operan con los ingresos que para esta función les transfiere el Estado a través de la subvención que entrega el Ministerio de Educación a los sostenedores, en estos casos, el DAEM o las Corporaciones, en relación alumno-asistencia promedio. A diferencia de los sostenedores del

sector particular subvencionado, tanto los DAEM como las Corporaciones tienen un volumen de establecimientos municipales a su cargo que en la mayoría de los casos, por las características y condiciones de cada uno de ellos, en el balance final de ingresos-egresos no se financian.

Se debe agregar además de los costos directos, lo que significa la administración del sistema, expresado en la existencia de personal administrativo y de personal no docente que no desarrolla sus actividades en aulas, los que no están incorporados en sí en el valor de la subvención.

La necesidad de cumplir con esta función compartida - como es la educación - obliga a los municipios a mantener en funcionamiento establecimientos que no sólo no son rentables sino que no logran financiarse ya sea por escasez de matrículas, por deserción escolar o por baja asistencia promedio, que es en definitiva la medida que determina los ingresos de recursos del sistema.

En este sentido hay que considerar la competencia con el sector particular subvencionado que opera en zonas donde es rentable, todo esto, sin olvidar los establecimientos municipales que se encuentran en zonas rurales y otros en lugares fronterizos, con muy pocos alumnos, pero que cumplen con una función social.

Todas las situaciones referidas han ido generando dificultades en lo que dice relación al financiamiento del sistema. También es necesario puntualizar que generalmente la administración de la educación municipal, sea DAEM o Corporación, repite en su estructura funciones que la

municipalidad podría entregarle (Control y Finanzas) con lo que las duplica y aumenta el gasto del sistema, acentuando el déficit con que éste opera en casi la totalidad de las municipalidades del país.

c. Estatuto Docente Ley 19.070 (1992)

Esta Ley vino a reconocer la especificidad profesional del trabajo docente creando las condiciones legales y administrativas para solucionar los problemas del profesorado en cuanto a remuneraciones y a hacer justicia a la labor que desarrollan.

Forma parte, además, de la política educacional del gobierno, cuyos principales objetivos son mejorar la calidad de la educación, lograr equidad en su distribución y perfeccionar la participación de los diversos actores sociales en la tarea educacional.

El Estatuto Docente estableció la Remuneración Básica Mínima Nacional (R.B.M.N.), favoreciendo a quienes estaban en una situación más deteriorada, asegurando una nivelación desde abajo. Por otro lado, en base a principios de igualdad y equidad funda un conjunto de asignaciones que favorecen el desarrollo profesional tales como:

- (a) Asignación de experiencia, bienios, sobre servicios prestados a la educación pública o particular.
- (b) Asignación de responsabilidad directiva, a los profesionales docentes que ocupan cargos superiores.

- (c) Asignación de perfeccionamiento y
- (d) Asignación por desempeño en condiciones difíciles.

En el artículo 13 transitorio, se establece la creación de un Fondo de Recursos Complementarios (FRC) con la finalidad de financiar el mayor gasto fiscal que representa la aplicación de la R.B.M.N. y de las cuatro asignaciones referidas. Este fondo tiene las siguientes características.

- (a) Una duración transitoria de cinco años contados desde el 1° de Enero de 1991.
- (b) Será administrado por el MINEDUC y
- (c) Su monto se determinará anualmente en la Ley de Presupuestos del Sector Público.

Para este fin se pagará una subvención complementaria transitoria a todos los establecimientos educacionales subvencionados por el DFL N° 2 del Ministerio de Educación de 1982.

Para el establecimiento de estas asignaciones se determinó la diferencia resultante entre las remuneraciones del personal docente correspondiente al mes de Noviembre de 1990 incrementados en un 11,27% y el monto que resultó de la aplicación de la R.B.M.N. y de las cuatro asignaciones aludidas.

El MINEDUC, por resolución fundada, dispondrá la asignación de los recursos para cada Municipalidad y los desajustes o diferencias serán apeladas en un plazo de diez días, una vez recibida

la asignación, ante una comisión compuesta por los Subsecretarios de Educación y Desarrollo Regional y Administrativo y el Alcalde respectivo, y la determinación definitiva se adoptará por mayoría de votos siendo inapelable.

Para el año 1991 la aplicación de esta Ley significó un mayor gasto fiscal del orden de M\$ 8.981.000, y para 1992 la suma de M\$ 15.632.000.

d. Otros Aportes

Para resolver el problema de los déficit en educación se entregó en 1992 un aporte fiscal extraordinario vía Fondo Común Municipal cuyo monto ascendió a la cifra de M\$ 6.000.000.000, distribuido a cada municipio de acuerdo a sus coeficientes de participación existentes para el 90% y 10% del FCM, respectivamente.

Adicionalmente, las municipalidades que comunicaron la existencia de déficit en educación y que después de este aporte extraordinario dicho déficit seguía siendo significativo, una comisión integrada por el MINEDUC, Hacienda y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, tomó otras medidas tales como:

- (a) Condonación de las deudas con la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.
- (b) Resolución de las deudas previsionales y
- (c) Para las municipalidades que después de las medidas señaladas mantuvieron sus déficit, se estableció un Aporte Especial en 1992 por un monto de \$ 2.000.000.000 que favoreció a 57 comunas.

Para acceder a este aporte especial se solicitó a las comunas una carta compromiso en que se establecía lo siguiente:

- (a) Realizar una auditoría de la gestión Administrativa y Financiera;
- (b) Proponer un Plan de Racionalización Administrativa y Financiera; y
- (c) Congelar las dotaciones de personal y las horas docentes al 30 de Noviembre de 1992.

El cumplimiento de los compromisos adquiridos por los Concejos Municipales y firmadas por los Alcaldes, ha sido lento.

6.3 Administración de la Salud Municipal

a. El proceso de Municipalización

En 1980 se autorizó a las Municipalidades para hacerse cargo de los Servicios Primarios de Salud. Seguidamente, a partir del segundo semestre de 1981, se inició la firma de convenios entre las Municipalidades y los Servicios Regionales de Salud.

Ese año se transfirieron 542 consultorios generales y postas rurales. En 1988 estaban transferidos el 100% de los consultorios rurales y el 91% de los urbanos, de modo que actualmente las prestaciones de atención primaria se realizan en: Estaciones Médico-Rural (1.278); Postas de Salud Rural (993); Consultorios Generales Rurales (117); Consultorios Generales Urbanos (194), Consultorios Generales adosados a hospitales de

bajo nivel de resolutivez, y Centros Dentales Escolares (74).

En total, estos establecimientos suman 2.656 en todo el país.

b. Objetivos del proceso de Municipalización

Los objetivos invocados por el gobierno militar para justificar la municipalización de la atención primaria en salud fueron, según el Ministerio de Salud de la época, los siguientes:

- (a) descentralizar al máximo las acciones de salud;
- (b) mejorar el control y la fiscalización de establecimientos muy alejados de las direcciones de servicios dependientes del SNSS;
- (c) adecuar programas de salud a las necesidades de la población;
- (d) canalizar fondos municipales para acondicionar y mejorar la infraestructura de los establecimientos;
- (e) posibilitar una mayor participación comunitaria y
- (f) permitir una mejor integración intersectorial.

c. Los Programas

La actividad asistencial en atención primaria está regida por los programas definidos por el Ministerio de Salud y que son los siguientes:

- i. Programa infantil y del adolescente
- ii. Programa de la mujer
- iii. Programa del adulto
- iv. Programa de salud bucal

A estos programas pueden agregarse, en algunos consultorios en forma permanente o por ciertos períodos de tiempo, programas o campañas específicas tales como los Servicios de Atención Primaria de Urgencia (SAPU), campañas de prevención del cólera y otros.

Los Programas son confeccionados anualmente por el equipo de salud de los consultorios teniendo la ayuda y orientación del Departamento de Atención Primaria (DAP) y del Departamento de Programa de las Personal (DPP) correspondiente al Servicio de Salud Regional.

6.3.1 El Sistema de Financiamiento

Actualmente, el financiamiento de los establecimientos municipalizados es principalmente de cargo del Ministerio de Salud, éste concurre con aproximadamente el 70% de los recursos que ellos gastan. El resto de los recursos son aportados por las Municipalidades.

La entrega del financiamiento se hace a través de un procedimiento de facturación por acciones prestadas en establecimientos municipalizados (FAPEM), que considera sólo las acciones de recuperación y no las de fomento ni protección. Este mecanismo se inició sin límites durante los primeros 12 meses del proceso de municipalización. Pero ante el crecimiento explosivo del monto facturado se estableció un

mecanismo de contención llamado "Techo de FAPEM".

Además, el Ministerio concurre al financiamiento de la prestación de servicios a nivel local mediante los programas de reforzamiento (Farmacia, SAPU, SIDA).

6.3.2 El Estatuto de la Atención Primaria de Salud Municipal

Enviado al Parlamento en enero 1992 y todavía sin aprobación, el proyecto de ley sobre Estatuto de la Atención Primaria de Salud Municipal contiene varios aspectos.

- a. Su ámbito de aplicación: el estatuto norma el régimen de financiamiento y administración de los establecimientos de atención primaria de salud cuya administración se encontraba traspasada a las municipalidades al 30 de junio de 1991.
- b. Contiene también normas generales sobre el régimen laboral y clasifica el personal en categorías funcionarias.
- c. Se estatuye una carrera funcionaria sobre la base de la antigüedad, la capacitación y el mérito.
- d. Se establece la existencia de una dotación funcionaria, definida como la cantidad máxima de funcionarios que podrán ser contratados.
- e. Se determina que la jornada ordinaria de trabajo no podrá exceder de cuarenta y cuatro horas semanales.

f. Se estructura un sistema de remuneraciones, constituidas por el sueldo base y un conjunto de asignaciones: de Atención Primaria Municipal; de Zona, por Responsabilidad Directiva, por Desempeño en Condiciones Difíciles.

6.4 Las Propuestas Futuras de la Descentralización Municipal de los Servicios Básicos

6.4.1 Los Avances en la Transición

De acuerdo a sus bases programáticas, el Gobierno de la Concertación inició un efectivo proceso de descentralización que se expresó en las Reformas Municipal y Regional, y cuyo resultado fue el producto de necesarios acuerdos en el Parlamento para obtener su aprobación, lo que condicionó el esfuerzo democratizador.

No obstante lo anterior, se ha avanzado enormemente en la descentralización y se han buscado las fórmulas para dotar a los Municipios y los Gobiernos Regionales de los elementos necesarios para mejorar su gestión, en especial de los servicios traspasados.

En este cuadro el gobierno ha desarrollado diversas iniciativas tendientes a ir subsanando la situación financiera y mejorar la calidad educacional.

De una parte, las modificaciones a la ley de subvención, que implicaron nuevos valores de la USE que alcanzan a M\$ 2.000.000 y una reajustabilidad de un 100% del reajuste de remuneraciones del sector público (18% en 1991 y 14% en 1992), han logrado revertir la tendencia al

deterioro del valor de la USE.

De otra parte, la ley 19.070 (Estatuto Docente) ha implicado nuevos recursos que se han orientado al proceso de mejoramiento de las remuneraciones del profesorado.

En total, este mayor esfuerzo y aporte fiscal ha significado pasar de M\$ 111.517.000 de subvención en 1991 a M\$ 121.929.000 en 1992 (\$ 1992), y pasar de M\$ 2.760.000 en 1989 a M\$ 15.633.000 en 1992, en aportes adicionales para mejorar la calidad de la educación, excluido el MECE.

De igual modo, en el ámbito de la salud primaria el FAPEM se incrementó en términos reales de M\$14.997.000, en 1990 a M\$ 19.901.000 en 1992, a lo cual hay que agregar los Programas de Fortalecimiento de Atención Primaria, los SAPU, etc. que han implicado adicionalmente, incrementar el aporte de M\$ 1.417.000 de 1990 a M\$ 4.838.000 en 1992. Junto a lo anterior, debe considerarse el Proyecto de Ley de "Estatuto de Salud Primaria", del cual se hablara con detalle en la parte anterior.

No obstante el esfuerzo desplegado, la presión social que demanda mayores servicios, la lucha gremial que exige legítimamente sus reivindicaciones, la voluntad de las nuevas autoridades edilicias de acoger estos requerimientos y hacer el máximo de cosas posibles, ha provocado que siga aumentando el nivel de transferencias municipales de recursos a educación y salud, afectando con ello su capacidad de inversión en obras de adelanto local.

Así, a pesar de los avances obtenidos en la actual administración, los problemas heredados por la dictadura subsisten, los que en un clima de mayor democracia y autonomía política municipal por efecto de las elecciones y democratización, emergen bajo nuevas formas de conflictividad social.

Sin duda, que el problema de mayor envergadura lo constituye el componente financiero. Lo cierto, es que las transferencias municipales a educación y salud se han elevado en moneda real de M\$ 12.020.049 a M\$ 30.739.855, entre 1988 a 1992, incrementándose sustantivamente la participación de dicho gasto en el total de gastos municipales: del 4,77% al 10,51% simultáneamente, la inversión Municipal con Recursos Propios cayó de M\$ 45.917.484 a M\$ 30.300.490, entre 1988 y 1992, lo que representa una menor participación sobre el total de gastos municipales del 18,32% al 10,36%.

6.4.2 Bases de una Propuesta para el Próximo Período de Gobierno de la Concertación

El éxito de la descentralización en Chile se pone en juego principalmente en la efectiva descentralización y eficacia y capacidad de gestión que tengan los municipios en la administración de los servicios de educación y salud.

Es necesario, reafirmar el papel del municipio como prestador de estos servicios y de otros de carácter local, con todos los perfeccionamientos que sea necesario, teniendo claro que la solución no es ni la re-centralización de estos servicios ni la

mera privatización de ellos.

No ésta demás decir que las iniciativas que desarrolle el próximo Gobierno en el ámbito de la educación y la salud municipal, deberá estar inserta en el marco de la política de reforma y modernización de la gestión pública, así como de reformulación de la política social, tanto en sus aspectos institucionales como sustantivos.

En esta perspectiva, el discurso público de "una segunda fase descentralizadora y democratizadora" debe dejar de hablar de "servicios traspasados" y entrar a hablar con vigor de los "Servicios Municipales o Comunales de Educación y Salud".

En el marco de las transformaciones descentralizadoras impulsadas hasta la fecha, así como de los desafíos programáticos para el segundo Gobierno Concertacionista, se hace indispensable precisar jurídica e institucionalmente la naturaleza de función compartida entre los municipios y los demás órganos públicos, respecto de los servicios de salud y educación. Qué es de responsabilidad pública central, qué es de responsabilidad municipal.

Las municipalidades son corporaciones de derecho público autónomas, territorialmente descentralizadas, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.

Sin duda, los servicios de educación y salud, comunales son indispensables para que las municipalidades puedan cumplir con sus finalidades de desarrollo de la comunidad local, la

mejor calidad de vida de su población y la equidad de su desarrollo.

Sin embargo, para generar las condiciones institucionales adecuadas es necesario precisar las funciones, atribuciones y roles de los órganos ministeriales sectoriales como los SEREMIS, Direcciones Provinciales de Educación, Servicios de Salud, etc., y especialmente, avanzar en las articulaciones entre los diversos niveles educacionales y de salud, así como su coordinación interinstitucional.

En el ámbito de los instrumentos organizacionales es imprescindible dotar a las municipalidades de los medios organizativos adecuados para administrar y gestionar la educación y la salud primaria.

Para los casos en donde existen Departamentos de Educación y Salud Municipal, dependientes de las Direcciones de Desarrollo Comunitaria, reemplazarlos por Direcciones de Servicios Incorporados a la Gestión Municipal, elevándoles de este modo su "status" y capacidad decisoria.

6.4.3 Financiamiento de los Servicios: Modificaciones Principales

En el ámbito de Educación, es necesario modificar la ley de subvenciones incrementando de modo importante ya sea los factores o el valor de la USE o ambos, cambiando su modalidad de pago (estableciendo una relación entre matrícula y asistencia media), discriminando según tipo de establecimientos (privado/municipal-urbano/rural), tipos de enseñanzas, etc..

Sin perjuicio de una reforma más estructural de los mecanismos y modalidades de financiamiento de los servicios educacionales incluido el cambio de carácter jurídico de la subvención: de privada a pública, las medidas inmediatas que debieran tomarse son:

- a. Incorporar en la subvención actual los factores de recursos complementarios establecidos en el Estatuto Docente;
- b. Cambiar la modalidad de pago, mediante una fórmula que considere el promedio de la matrícula y la asistencia media promedio;
- c. Aumentar los establecimientos con derecho al incremento de subvención por ruralidad, incluyendo a todos los establecimientos rurales;
- d. Aumentar los factores de pago por ruralidad y fijar un piso rural.
- e. Incorporar, incentivos al mejoramiento de la gestión de la calidad educativa (ponderación SIMCE u otro instrumento/incrementos de matrículas, congelación o reducción de gastos operacionales, etc.).

Si estas medidas se tomaran, se incrementaría el mayor gasto anual por subvención en MM\$ 52.816, tanto para establecimientos municipales como particulares, de los cuales MM\$ 35.925 no supondría un mayor gasto presupuestario, ya que tales recursos están contemplados en el proyecto de presupuesto 1994.

A las medidas de financiamiento y redistribución

por equidad educativo-territorial (por ej., derivando los recursos ahorrados por aplicación del sistema de financiamientos compartido a municipios de extrema pobreza), deben agregarse medidas tendientes a la flexibilización del Estatuto Docente, de modo de permitir procesos de planificación y gestión municipal-educativa de acuerdo a los requerimientos y recursos disponibles, siempre variables.

En el ámbito de salud, incrementar las transferencias fiscales, garantizando una "canasta de prestaciones de salud primaria", incorporando crecientemente un sistema per cápita, en combinación con los FAPEM corregidos y aumentados.

También se debiera normar que cualquier programa educativo o sanitario que los niveles centrales transfieran a la competencia municipal, debe ser financiado.

Revisar los mecanismos, fondo y metodologías de inversión en la construcción de establecimientos educacionales y asistenciales. (Incorporar obras de multiusos de servicios sociales, los gastos de operación de sus funcionamientos, las capacitaciones en su administración y gestión, etc.).

Por último, debieran crearse Fondos Especiales Sectoriales de Mejoramiento o incentivo a la Calidad de los Servicios.

7. IMPACTOS ECONÓMICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN A NIVEL LOCAL

Los impactos económicos del proceso de descentralización en los ámbitos regional y local son de bastante significación, especialmente si analizamos la situación desde el ángulo de la inversión infraestructural (económica y social) de naturaleza pública, el crecimiento y la conducta territorialmente "extendida" de la inversión privada productiva, el impacto asociativo de acciones públicas y privadas y el protagonismo cada vez mayor de Gobiernos Regionales y de Municipios en el desarrollo social regional, provincial y local.

Al mismo tiempo debe constatarse que los impactos económicos de mayor significación en el empleo, la diversificación productiva, la transferencia tecnológica, los esfuerzos de reconversión en algunas zonas del país que viven la pérdida económica de sus bases económicas y la calificación de la fuerza de trabajo, son influenciados solo de manera leve por el proceso descentralizador. Ello porque estos procesos dependen mucho más significativamente de la conducta de los agentes privados y porque las "consecuencias económicas", medidas a través de los indicadores más relevantes se expresan predominantemente en el mediano y largo plazo. Resulta en consecuencia difícil que la descentralización se "mida" en sus impactos económicos principales dado el grado de madurez alcanzado por el proceso.

Debe reconocerse, sin embargo, que la incorporación tanto de estos actores institucionales reactivados y legitimados socialmente (caso de los

Municipios) como de las nuevas instancias (Gobiernos Regionales), constituyen de por sí una contribución económica importante, ya que activan la inversión pública y la particularizan y seleccionan en el territorio, porque constituyen una modalidad institucional que favorece la mancomunidad pública y privada, porque son agentes coadyudantes del desarrollo y porque juegan un rol general de animación apreciable. No obstante, la falta de instrumentos precisos que operen a nivel local en la asistencia técnica y crediticia a nivel de la localidad, el que sean instituciones con restricciones legales para el despliegue de actividades productivas y para asociarse con privados (requisito de una Ley especial con quórum calificado de la mayoría absoluta de los parlamentarios en ejercicio), son todas consideraciones que limitan el rol de estas instancias descentralizadas en materias directamente vinculadas con los sectores productivos de bienes o servicios.

Interesa también destacar que los Municipios tienen algunas actividades que se vinculan con sectores productivos. Por ejemplo, la recolección de basuras constituye una actividad "especial" en el que la colaboración con privados, un régimen de concesiones u otra modalidad asociativa, puede llevarse a cabo. El aseo, el ornato, la iluminación y la provisión de otros servicios generales, dan lugar a formas asociativas para la provisión de éstos y otros servicios locales, con lo que el impacto sobre el empleo y la producción en otras actividades, puede tener significación.

Sin embargo, es mayor la incidencia del Municipio en la realización de estudios preinversionales, en el tratamiento y la zonificación de determinadas

áreas comunales para destinaciones económico-productivas específicas, el establecimiento de Parques Industriales, la realización de Ferias de Negocios, todas, materias de importante significación e impacto económico. El fortalecimiento institucional del Municipio, propio de un proceso eficaz de descentralización, implicará una mayor aportación en las materias señaladas.

Evidentemente que en el escenario de recursos crecientes para los Municipios, la destinación de ellos a estas actividades y, en particular, aquellas que sean el fruto de una acción asociada con agentes privados, podrá ser mayor. No debe descartarse la posibilidad de establecer empresas locales y/o del Municipio con privados, especialmente en materias de provisión de bienes y/o servicios de utilidad pública o que sean el fruto de una acción muy compartida entre Municipio y privados, aún con la autorización de una Ley especial.

Para el caso de los Gobiernos Regionales, la Ley de Gobierno y Administración Regional consideró como una función muy importante y propia de dicha instancia la animación productiva y, en especial, el apoyo sistemático a la actividad económica de pequeña y mediana magnitud. La misma ley establece un papel coordinador importante del Gobierno Regional en la aplicación de instrumentos que operan en la esfera propiamente nacional, especialmente los de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) y otras instancias. De algún modo ello ha sido institu-

cionalmente ratificado con la instalación de los Comités de Desarrollo Productivo (CORFO) en cada región del país, presididos por el Intendente y con la Secretaría Técnica del agente regional de CORFO. Esta entidad ya ha comenzado a operar y sus perspectivas principales se ubican en la esfera de los esfuerzos preinversionales, en la agilización de los diferentes instrumentos públicos de apoyo financiero y de asistencia técnica, en la capacitación laboral y en las acciones de transferencia tecnológica. Se trata, en definitiva, de una perspectiva en la que el Gobierno Regional, fuertemente apoyado por las instancias nacionales que operan en la región, define una función activadora importante en el campo productivo.

También es importante considerar que el incremento de recursos de inversión pública que se deciden y/o administran en los Gobiernos Regionales y en los Municipios, implican importantes consecuencias económicas en la esfera regional y local. Especialmente en el caso del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el que ha crecido muy significativamente en el período 1990-1993 (en términos de ejecución presupuestaria en alrededor de un 47%). Lo mismo ha ocurrido con las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), lo que ha conducido a un incremento de alrededor de 2,5 veces respecto de los recursos que las regiones decidían y/o administraban en 1990.

Se debe considerar que estos recursos, a nivel de FNDR, se destinan a infraestructura educacional y sanitaria, a electrificación rural, a vialidad rural y pavimentación urbana, a proyectos de agua potable, saneamiento y alcantarillado y a otros programas de infraestructura económica y social.

Las ISAR que se han incorporado son el programa de mejoramiento y conservación de caminos rurales, una sección importante del programa de pavimentación urbana del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, la mantención de los sistemas de agua potable rural, la infraestructura deportiva de la Dirección General de Deportes y Recreación y diferentes programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

Evidentemente, este conjunto de inversiones tienen un impacto productivo mediato o inmediato, más allá del aporte a la actividad constructiva en cada región. Un análisis pormenorizado también muestra que el impacto económico se encuentra bastante difundido espacialmente en cada región, porque el FNDR está establecido como un fondo de compensación territorial en favor de las zonas más rurales, pobres y alejadas. Desde ese punto de vista, debe valorarse el impacto de obras como las señaladas, las que generan empleo, actividades ligadas terciarias e incluso incrementos salariales.

En el ámbito propiamente municipal, es necesario partir reconociendo que son los Municipios los principales beneficiarios de los programas de inversión antes expuestos, especialmente al agregarse al listado anterior algunas ISAR en donde los Municipios son las entidades ejecutantes y responsables de los proyectos, como en el caso del Programa de Mejoramiento de Barrios (soluciones de saneamiento en poblaciones establecidas) y el programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (inversiones de carácter menor en un conjunto de ámbitos de la infraestructura social básica).

Además de lo anterior, los Municipios disponen de

recursos propios de inversión, lo que implica una movilización importante de recursos, la que se ha visto disminuida (o no incrementado a lo menos) en muchos de ellos por los ingentes costos de la administración municipal de la salud y de la educación. En la medida que sean aprobadas las modificaciones a la Ley de Rentas Municipales e Impuesto Territorial, es posible incrementar los recursos para la inversión municipal en alrededor de 130 millones de dólares anuales a nivel nacional. De modo que debe considerarse este importante rol inversor municipal, a objeto de complementar acciones con el sector privado y generar importantes efectos de desarrollo local.

Finalmente debe considerarse una experiencia interesante, cual es la afectación local y regional de los recursos provenientes de las patentes por exploración y explotación minera. Se trata de una cifra aproximada a los 15 millones de dólares a nivel nacional los que, por disposición especial de la Ley Minera, se destinan desde 1992 en un 30% a los Municipios donde la actividad de faenas se lleve a cabo y en un 70% a la cuota del Fondo Nacional de Desarrollo Regional de la región que corresponda. Ello ha permitido disponer de recursos adicionales para Gobiernos Regionales y Administraciones Municipales, los que han sido dedicados a actividades preinversionales, a la realización de estudios especiales de reconversión productiva en zonas muy deprimidas y a mejorar el perfil de proyectos productivos que complementen eficazmente la acción inversionista privada. El precedente generado por esta vía, podría extenderse para el caso de la aplicación de las leyes y reglamentaciones que regulen ambientalmente las actividades productivas y/o el derecho a acceso de determinados recursos.

8. LA SITUACIÓN ACTUAL, SU CONTRASTE CON LOS OBJETIVOS ESPERADOS Y LAS TAREAS FUTURAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE

Los objetivos planteados pueden asociarse en materia descentralizadora al esfuerzo que en 1989 la Concertación de Partidos por la Democracia efectuó en el periodo inmediatamente anterior al de convertirse en alianza política gobernante. Allí se establecía un conjunto variado de objetivos, los que incluían la democratización municipal (léase elección de Alcalde y de Concejo Municipal), la creciente transferencia a las instancias regionales de facultades y recursos, un esfuerzo vitalizador de la inversión pública en el nivel regional, especialmente a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y otro conjunto de medidas descentralizadoras.

La novedad del planteamiento estaba en ligar estrechamente la idea regionalizadora y municipalizadora a un proceso más amplio y de características políticas, el proceso de descentralización. De allí el acento en las propuestas democratizadoras, a nivel del Municipio, fundamentalmente. El planteo señalado ocupaba un rol relativo en la definición programática general de la postulación presidencial de don Patricio Aylwin.

Más allá del texto señalado, es bueno reflexionar desde el inicio, el que se ha hecho, en descentralización, extraordinariamente más de lo que fue programáticamente expuesto. Ello a pesar de que la democratización de los Municipios se efectuó después de un largo lapso de tiempo

(elección en Junio de 1992 y la asunción de las nuevas autoridades en Septiembre de 1992) y que, incluso, la primera reforma constitucional (que establecía la elección directa de los Alcaldes) no alcanzó en el Senado la mayoría especial de quórum calificado requerida.

Al inicio del proceso gubernamental fueron ubicados en la agenda de temas concretos vinculados a la descentralización, principalmente, las siguientes materias: las reformas constitucionales y legales necesarias para sostener el proceso descentralizador; la gestión de los servicios traspasados a los Municipios de la educación y la salud primaria; la operación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y la puesta en práctica de la operación del crédito 578/OC-CH con el BID que se había firmado diez días antes de la transferencia del mando; la ejecución del Programa de Mejoramiento de Barrios, que busca soluciones sanitarias para poblaciones irregulares y que disponía una ejecución municipal; y, las relaciones con Intendencias, Gobernaciones y Municipalidades en un conjunto extenso de aspectos. La agenda efectiva resultó rápidamente más importante y extensa que lo presupuestado. Demás está agregar que los temas tenían gran vinculación entre sí, y que las posibilidades de alcanzar reformas descentralizadoras dependería de modo estratégico de los avances en la gestión regional y local que la práctica pudiere mostrar.

a. La reafirmación de la descentralización municipal de los servicios de educación y salud.

Un primer tema de la mayor importancia fue el tratamiento dado a los servicios municipalizados de salud primaria y de educación, al decidir el

Gobierno la mantención de la dependencia municipal de dichos servicios, no sin antes considerar un conjunto de medidas destinadas al saneamiento financiero de dicho sistema y a la superación de un conjunto extenso de dificultades que se apreciaban en la gestión de los referidos servicios. La decisión de insistir en la municipalización no estuvo exenta de dificultades políticas, porque al interior de la Coalición gobernante había sectores que anhelaban una reversión centralista y esta posición contaba con un buen apoyo sindical, profesional y de opinión pública, puesto que era de dominio general que estos servicios eran bastante criticados en su eficacia, cobertura y gestión.

También incidía poderosamente que el proceso de municipalización se había definido en el contexto autoritario, con muchas deficiencias y de un modo enteramente inconsulto. El afianzamiento de la idea descentralizadora se fue imponiendo, sobre la base de defender "la teoría" de un Municipio hábil en la administración de servicios básicos y que se adoptarían medidas correctivas respecto del financiamiento, la supervigilancia de los Ministerios en regiones y provincias y un mayor fortalecimiento de la estructura municipal. No obstante, la transición operaba difícilmente en el plano municipal, ya que el cambio a nivel gubernamental central, regional y provincial no tenía correspondencia en los Alcaldes, salvo 15 de ellos de designación presidencial (que consideran las principales ciudades del país).

Diversos factores fueron conduciendo la situación a favor de una descentralización municipal "corregida", entre otros razonamientos por el enorme costo administrativo y operativo de una

reversión centralista y las propias incapacidades de los Ministerios respectivos. La disposición de recursos adicionales, la distribución de esos recursos mediante mecanismos objetivos y transparentes, el establecimiento de "cartas de compromiso" en donde el apoyo al Municipio se condicionaba a programas de racionalización administrativa y el creciente rol de tuición que comienzan a jugar las Direcciones Provinciales de Educación e Interprovinciales de Salud comienzan a influir. Este proceso prácticamente ha cubierto los cuatro años del Gobierno, y en el tiempo se fue afirmando la idea descentralizadora, fuertemente apoyada por las nuevas autoridades municipales electas (junio 1992), por las medidas de corrección administrativa que fueron limitando las Corporaciones Educacionales y de Salud Municipales y disminuyendo fuertemente el componente del "gasto administrativo" y la cohesión de la acción gubernamental liderada por la SUBDERE en Interior, con la Dirección de Presupuestos (DIPRES) de Hacienda y los Ministerios de Educación y de Salud. Por cierto que las cifras importantes de ingresos municipales adicionales por la vía del importante crecimiento del Fondo Común Municipal (especialmente desde 1991) y las aportaciones fiscales condicionadas a racionalización constituyeron aliciente significativo para la viabilidad de la propuesta descentralizadora. La situación hoy en Chile hace que difícilmente alguien ponga en duda el papel que debe jugar el municipio en la administración de servicios básicos.

b. Una cohabitación y transición eficiente y eficaz.

Otros aspectos de la mayor importancia es el éxito

de la cohabitación entre autoridades centrales y regionales con autoridades locales predominantemente opositoras (en la inmensa cantidad de Municipios del país) por un tiempo tan extendido (Marzo 1990 - Septiembre 1992). Se hace difícil distinguir hasta dónde el clima de acuerdos y reconciliación que comienza a predominar en Chile influye sobre una adecuada transición municipal, de hasta dónde el éxito de esa transición contribuye el clima general. Pero es un hecho de "la causa" que esta transición curiosa operó con éxitos notables. Se impuso una relación con los municipios, especialmente desde el Ministerio del Interior, que contempló la operación de las acciones, programas, financiamiento, la racionalización de los servicios y el fortalecimiento institucional.

El diálogo así establecido, que adquirió la misma actitud de aquel desarrollado con el Ministerio de Hacienda y el conjunto de los Ministerios, fue marcando una buena pauta de éxitos, los vínculos se fueron fortaleciendo y los conflictos fueron extraordinariamente menores. Un rol clave jugaron allí las autoridades regionales y provinciales, signadas también con un comportamiento muy profesional y centrado en los problemas de la gente. Es bueno destacar que en muchos casos los Alcaldes eran los "eventuales candidatos de Oposición" cuando la Ley lo dictaminara. Esta cohabitación adecuada, tranquila, eficiente y eficaz sólo habría sido posible con buena voluntad del conjunto de los participantes y da cuenta fehacientemente del propio carácter de la transición chilena. Sin duda, uno de los éxitos que superó todas las expectativas.

c. Las modificaciones institucionales y el Acuerdo Nacional.

Otra cuestión de la mayor relevancia iba a ser necesariamente el conjunto de las modificaciones institucionales y legales. El Gobierno estableció rápidamente la necesidad de una reforma constitucional al Título XXI de la Constitución y posteriormente la necesidad de modificar la recién aprobada (en 1988) Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. El Gobierno consideró desde sus inicios la necesidad de incorporar la temática más propiamente regional, por la vía a lo menos de una modificación severa a la normativa relativa a Intendencias y Gobernaciones, el perfeccionamiento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y un incremento general de las atribuciones y competencias de las autoridades regionales.

La estrategia del Gobierno puso el acento, sin embargo, en la democratización municipal, por los siguientes supuestos: i) dicho cambio era demandado fuertemente por la ciudadanía y había sido "acordado" por las tres candidaturas presidenciales; ii) formaba parte de la práctica democrática más elemental de la sociedad chilena la elección de las autoridades municipales y iii) la modificación a la Ley Orgánica no parecía un esfuerzo muy significativo, porque la disponible de 1988 ya consagraba un quehacer municipal extenso y significativo. Con posterioridad se trabajaría un proyecto de cambio en el ámbito regional, fundado en los lineamientos programáticos acordados por la Concertación. Esta estrategia, como se comentó en acápites anteriores, fracasó. No hubo la mayoría calificada requerida en el Senado para la reforma municipal y el tema vivió un duro estancamiento.

La solución a este "impasse" fue el fruto de una negociación política del mayor nivel, el que culminó con el denominado Acuerdo Municipal y Regional, el que fue firmado por el conjunto de los presidentes de Partidos Políticos con representación parlamentaria. Este Acuerdo incorpora el tratamiento de las materias propiamente regionales al contexto general de las reformas, establece un método de elección municipal sobre la base de un concejo municipal y crea Gobiernos Regionales con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se trata de un hecho de la mayor trascendencia, dado el carácter nacional del Acuerdo, el que constituirá, sin lugar a dudas, un "hito" para la descentralización chilena. El cronograma supuso la aprobación de una reforma constitucional, la modificación a la Ley Municipal y la aprobación de la Ley de Gobierno y Administración Regional. En Marzo de 1993 se elegían los consejeros regionales y se daba el inicio a los Gobiernos Regionales.

Contra todo presagio, Chile dispone hoy de una avanzada legislación competencial en materias locales y regionales. Será necesario profundizar este análisis para reproducir exactamente aquellas variables, procesos, negociaciones y disposiciones que facilitaron este modo "enteramente original": la aprobación de la prácticamente única reforma constitucional del Gobierno del Presidente Aylwin (la otra se vincula con una extensión de la capacidad del indulto presidencial).

d. La eficiente gestión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Una cuestión fuertemente relacionada con la anterior es la gestión del Fondo Nacional de

Desarrollo Regional (FNDR), el que se encontraba a Marzo de 1990 en un estado de situación bastante complejo. El Gobierno asume, que se trata de la fuente de financiamiento para las regiones, que se vincula con la financiación de importantes proyectos de infraestructura social y que debe ser sometido a normas de distribución y operación conocidas y objetivas. La situación mostraba también el crédito de respaldo del BID para la operación del Fondo, que se había firmado recién el 2 de marzo de 1990 y planteaba un conjunto complejo de exigencias operativas. Las decisiones respecto de la agilización de procedimientos, mejora de la cartera de proyectos, renegociación de condiciones de elegibilidad en algunos rubros de actividad, fueron decisiones de gran importancia, que se tradujeron en un alto desembolso del crédito desde 1990, convirtiéndolo en uno de los programas más eficientes de inversión pública en el país.

Buena parte de la argumentación para avanzar en otras acciones descentralizadoras se han fundado en la eficacia obtenida con el FNDR. Para llevar a cabo este esfuerzo fue necesario reforzar los equipos regionales (las Unidades de Control Regional) y generar un "nuevo vínculo" (sólido, de confianzas mutuas, de franqueza y sobre todo de compromisos) entre la SUBDERE y las Intendencias. Allí se da una de las claves descentralizadoras que permiten afirmar que los objetivos propuestos para el FNDR fueron alcanzados con gran holgura.

e. Los logros de los Programas de Inversión de Asignación Regional.

Una cosa muy similar es la que ocurre con el

Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) y el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU) de la SUBDERE. Como ya se ha comentado, mientras el primero se dirige a otorgar soluciones de saneamientos en asentamientos establecidos precarios, el segundo se refiere a inversiones menores de infraestructura, razón por la cual los grandes utilizadores de estos programas son institucionalmente los Municipios (como también ocurre con buena parte de las inversiones del FNDR).

Estos programas han logrado tal nivel de ejecución que en el período 1990-1992 se cubrió el crédito BID 577/OC-CH para sostener externamente el PMB, aún cuando el crédito se extendía formalmente hasta 1994. De hecho la renovación ya se produjo formalmente durante 1993. Tanto el PMB como el PMU, puestos al servicio de las Intendencias que priorizan los proyectos, comienzan a ser la base de las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), constituyendo programas de inversión ministeriales con decisión de asignación por parte de los Gobiernos Regionales. Ellas, en conjunto con los Convenios de Programación, son las contribuciones de recursos de más futuro para la decisión propiamente regional. Los Convenios de Programación son acuerdos formales de programación de inversiones entre Ministerios y Gobiernos Regionales, su perspectiva es de largo aliento y considera inversiones de magnitud media y mayor. Las ISAR han cubierto distintos campos de la infraestructura económica y social básica y hoy en día suman, en conjunto con el FNDR, un volumen de recursos de disposición regional a 1994 de 287 millones de dólares, que contrastan fuertemente con los 83 millones disponibles

regionalmente a marzo de 1990.

f. Los avances en fortalecimiento institucional de Municipios y Gobiernos Regionales.

Adicionalmente, se plantearon expectativas importantes en materia de fortalecimiento institucional de Gobiernos Regionales y Municipios, entendiendo que por allí pasaba uno de los "cuellos de botella" que limitaban la descentralización. La apreciación que se ha efectuado en el capítulo respectivo permite también sostener que allí se ha avanzado muy significativamente, más allá de lo diseñado inicialmente y con beneficios de gran importancia, especialmente para las localidades intermedias y menores. Con un énfasis parecido hacia el sistema municipal, las Gobernaciones Provinciales y los Gobiernos Regionales, hoy en día, es posible afirmar que un conjunto extenso y fundamental del personal profesional y técnico de las instancias regionales ha sido objeto de acciones de capacitación indispensables el cumplimiento adecuado y eficiente de sus labores.

Todas las anotaciones anteriores indican un éxito descentralizador superior a lo proyectado, situación que también se ve afianzada en la práctica chilena de los últimos años por la emergencia importante que el tema y sus implicancias diversas han tenido en la sociedad. De algún modo hoy se destacan distintas visiones y opiniones sobre la descentralización, desde diversos enfoques ideológico-programáticos, como alimentada por diferentes prácticas institucionales en los niveles locales y regionales. La relevancia de la "cuestión" de la descentralización se ha visto también acrecentada porque se la vincula a tareas bastante

claves de la sociedad, como el enfrentamiento de la pobreza, la protección y el manejo de los ecosistemas naturales y la promoción del desarrollo en territorios severamente afectados por el deterioro económico y requeridos de reconversión. La existencia de una fuerte dinámica participativo-social en el nivel local y regional ha sido activado significativamente con las reformas y las elecciones. Algunos han sostenido incluso el surgimiento de una "clase política regional y local". Aunque podría tratarse de una interpretación algo exagerada es evidente que hoy en día los Alcaldes, los Concejales y los Consejeros son expresión de nuevos foros de opinión y de definición política.

g. Un listado de materias pendientes.

Finalmente deben considerarse los importantes pendientes en materia de descentralización, los que sumariamente son:

(a) Persistencia de las insuficiencias en la esfera municipal, a nivel de plantas de personal, de recursos de financiamiento (materia que depende en parte de la aprobación a las modificaciones de la ley de Rentas), y también en la capacidad administrativa y de gestión, la que sigue mostrando en el sistema municipal (con fuerte heterogeneidad entre Municipios) importantes debilidades. El fortalecimiento de la gestión municipal es, por lo tanto, de la mayor importancia.

Sin perjuicio de esto, es necesario abordar esta materia con la máxima flexibilidad, traduciendo la heterogeneidad de las diversas realidades locales en su estructura de personal. Nada podría ser más dañino para el proceso de descentralización, que la adopción de pautas rígidas y uniformes en esta materia.

(b) Problemas serios en la gestión y administración municipal de los servicios de educación y de atención primaria de salud, especialmente de adecuado financiamiento (modificaciones necesarias relativas a las transferencias), pero también de un rol más esencial de los Servicios a nivel provincial y regional, como coordinador e integrador de las acciones sociales.

(c) Dificultades para la constitución de los Gobiernos Regionales, lo que se expresa en la aprobación pendiente de la Ley de Plantas del personal de ellos, en las deficiencias que muestra la integración de los Gobernadores Provinciales al Gabinete Regional y en el apoyo bastante menor de los Ministerios centrales para comprometerse en medidas desconcentradoras y descentralizadoras de sus representaciones subnacionales.

(d) Un gran pendiente en el nivel organizativo alcanzado por la sociedad civil, insuficiente para sostener el incremento sostenido del proceso descentralizador a mediano y largo plazo, y que en la medida que tope aún con las dificultades legislativas (las reformas de la Ley de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias) tenderá a hacerse aún más notorio. El despliegue social buscado y requerido por una descentralización sólida exige adicionalmente incentivos al acceso a recursos concursables en el nivel local y una política de acuerdo entre Municipio y organizaciones comunitarias que ha alcanzado un nivel sólo embrionario y reducido a casos excepcionales.

(e) En los aspectos relativos al financiamiento, a pesar de lo avanzado en materia de recursos que

son decididos y/o administrados en el nivel regional o local, queda pendiente el incremento de las inversiones sectoriales de asignación regional. Ellas deben implicar una movilización de recursos del orden de unos 1000 millones de dólares anuales, estimándose que el porcentual de inversión de decisión regional supere el tercio de la inversión pública y se vaya aproximando a la mitad de ella al considerar el aporte de la inversión municipal.

(f) En las relaciones interministeriales para las diversas materias que implica la práctica descentralizadora, parece evidente el "ancho camino" que queda por recorrer, buscando prácticas coordinadoras centradas en proyectos y programas de acción, privilegiando el ámbito regional y provincial y dándole mayor impulso, actividad y atribuciones al Gabinete Regional, con participación de Gobernadores y Secretarios Regionales Ministeriales.

(g) La relación entre Municipios y Gobierno Regional es un aspecto que requiere ser reforzado, porque son instancias que se requieren mutuamente, que se complementan y que deben informarse cotidianamente. Allí la Gobernación Provincial puede jugar un rol de gran importancia, especialmente en las provincias más extensas y con mayor número de comunas. Este vínculo debe estar centrado en programas, proyectos y administración de servicios esenciales y adquiere notable importancia en la confección de proyecto de presupuesto de inversiones regionales (del FNDR, de las ISAR y de los Programas Sectoriales de Inversión), como también para el enfrentamiento de situaciones de emergencia.

(h) Acápíte especial merece la escasa preocupación existente, en esta fase del proceso de descentralización, frente a la problemática de los grupos étnicos originarios. Aún cuando ésta se ha hecho explícita en el reconocimiento que hace la Ley Regional frente a la necesidad de que los Gobiernos Regionales aborden este tema, la verdad es que el mismo se encuentra todavía superficialmente acotado, razón por la cual habrán de destinarse ingentes esfuerzos en el futuro para una efectiva incorporación de estos sectores, desde su diversidad, a los procesos de desarrollo regional.

(h) Finalmente es necesario efectuar a nivel sectorial en Chile, de modo de incorporar estructuralmente la descentralización a todos los ámbitos fundamentales del desarrollo nacional. Particular importancia tienen los programas de enfrentamiento de la pobreza, las acciones programadas para asegurar la sustentabilidad ambiental y la diversificación económico-productiva avanzando hacia una nueva fase exportadora. En cada uno de esos casos, y en muchos más, se hace necesario descentralizar el análisis, reconociendo las especificidades por región y hasta localidad y sobre todo asegurar que los Gobiernos Regionales y las Administraciones Municipales desempeñen un rol de liderazgo en las políticas antes mencionadas. Así podremos sostener que la descentralización es una dimensión del análisis y de las políticas públicas y no sólo "un sector" de ellas.

LA SITUACION DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN BRASIL

SILVIO CACCIA BRAVO

SOCIOLOGO, PRESIDENTE DE POLIS - BRASIL

INTRODUCCION

Brasil vive hoy un momento particular de su historia política. Debido al proceso de democratización de nuestra sociedad, a la irrupción de nuevos actores colectivos, impulsores de la lucha por los derechos sociales y políticos, surge como tema principal del debate público y el juzgamiento democrático de la sociedad, el cuestionamiento a los mecanismos de poder que siempre aseguraron los privilegios de las élites de este país.

El impeachment* del Presidente Collor, el escándalo de la Comisión Parlamentaria de Investigación sobre los gastos y financiamiento de la Unión, la denuncia sobre millonarias contribuciones de empresarios para elegir ejecutivos y parlamentarios que defiendan sus intereses, la corrupción, el uso del aparato público

* impeachment: proceso de destitución de los gobernantes que practican crimen de responsabilidad, cuyo juzgamiento le cabe al poder legislativo.

con fines particulares, todo esto, al hacerse público y provocar la indignación de la sociedad, converge hacia una profunda crisis de gobernabilidad y del Estado. Están en jaque los mecanismos de poder que garantizan los privilegios de nuestras elites y que no fueron desmantelados con la redemocratización del país. La actual estructura de gobierno, moldeada y consolidada tras décadas, sirve a fuerzas e intereses políticos que se apoyan en el clientelismo, en el paternalismo, y en la corrupción para imponer sus intereses.

Todo esto nos enseña que no bastan elecciones libres y generales para garantizar la extensión de los derechos sociales y políticos para todos. La propia organización del Estado, la estructura de la burocracia, los flujos de decisión, las mismas instituciones que prestan servicios a la comunidad tienen que cambiar en su forma de organización y someterse al control de la sociedad, pues son utilizadas por las élites en beneficio propio y para su perpetuación en el poder.

Así la reforma del Estado se sitúa como una prioridad de lucha democrática y no puede ser vista como una operación técnica, destinada a racionalizar y modernizar una estructura administrativa superdimensionada, arcaica e

inoperante, como pretende presentarla el modelo privatizador neo-liberal. Esta reforma es un proceso de construcción socio-política de un nuevo pacto social, de una cultura política en que, desde la perspectiva de la profundización de la democracia, son preocupaciones centrales la ampliación de los derechos de la ciudadanía y mejorar la calidad de vida de las mayorías.

Se estima que Brasil gasta, en el área social, cerca de 80 a 100 billones de dólares anuales, alrededor del 20% del PIB. En términos internacionales, este es un índice compatible con los países desarrollados. Sin embargo, estudios del Banco Mundial apuntan que apenas el 20% de estos recursos llegan al usuario final de los servicios, al ciudadano brasileño. El 80% restante quedan en el camino, a causa de la corrupción, del uso privado de la maquinaria pública, de la mala administración; además quedan en las manos de burócratas, políticos y empresarios. El resultado de esta simbiosis entre el Estado y las élites brasileñas se expresa en los indicadores de calidad de vida, uno de los peores del mundo para el conjunto de la población. Brasil es el país de América Latina que concentra el mayor número de indigentes tanto en términos absolutos como en términos relativos: 32 millones de brasileños.

Para la magnitud de los problemas sociales brasileños, los recursos destinados a los programas sociales son escasos, pero más que eso, son desviados de sus fines.

Según Ladislau Dowbor el problema central no es el de generar nuevos recursos, sino utilizar correctamente los existentes, incluso recursos físicos casi sin uso, como por ejemplo, el suelo y

recursos humanos. Para que la democratización del país sea sustantiva, debe dismantelar las máquinas de corrupción y privilegios, construir espacios públicos y reglas para una convivencia democrática y pluralista enraizada en la dinámica de la sociedad en la cual las relaciones sociales sean mediadas por la representación, el reconocimiento y la negociación entre intereses diversos.

La descentralización político administrativa es una propuesta defendida como un importante elemento de la reforma del Estado. Podemos identificar que dentro de los actores descentralizadores existen tanto protagonistas de movimientos sociales de base, empresarios que quieren cooperar en el ámbito local, regional, promotores de iniciativas económicas sociales, profesionales y sectores de funcionarios implicados con la gestión local como representantes de viejas oligarquías y de jefes políticos locales que actúan en forma arbitraria, como aparatos políticos poco democráticos que pretenden ser legitimados y mantenerse a través de la demagogia localista. También existen los sectores empresariales que estudian la producción y la conservación de la ciudad y que prefieren tratar con administraciones locales más próximas y débiles. Por último existen los intereses corporativos que defienden la reafirmación de los privilegios en relación a los demás.

Hay experiencias de descentralización conservadora, como ocurrió en Chile, donde el control del gobierno central llega al nivel del gobierno local mediante transferencia jerarquizada de funciones --administrativas y de recursos--, y como parte de una cadena de dirección vertical. Otras experiencias de descentralización apuntan

hacia una socialización política que transfiere a los ciudadanos organizados en conjunto con los gobiernos municipales, recursos y poder de gestión sobre las políticas públicas. Algunas experiencias como la gestión de gobiernos locales en Perú, en Brasil e incluso el caso de Uruguay, apuntan en este sentido.

Desde la perspectiva de la construcción democrática estas experiencias han indicado, "que se trata de traspasar muchos recursos públicos a nivel local, pero también dejar que la ciudadanía se autogestione de una forma más flexible según las características de cada municipio. El nuevo estilo, en consecuencia, implica la creación de mecanismos simplificados, más directos de las figuras claves del municipio: empresarios, sindicatos, organizaciones comunitarias, instituciones científicas, de información y otros. Fomentar mecanismos de comunicación más ágiles con la población porque una sociedad debe estar bien informada para poder participar. Flexibilizar los mecanismos financieros disminuyendo el peso normativo y otorgándole control directo a los comités y consejos de la comunidad interesada. La ampliación del espacio de interés de la Municipalidad que deberá superar las preocupaciones del ornato urbano y algunas áreas sociales para convertirse en el catalizador de las fuerzas económicas y sociales de la región. Incluye, finalmente, la organización de esquemas horizontales de coordinación y cooperación entre los Municipios tanto en el plano general como en torno a programas sectoriales".

En un momento en que se discuten las alternativas de un modelo estatista de la sociedad sin caer en la visión privatista levantada por el neo-liberalismo,

la relación entre Estado, economía y sociedad tienen que ser examinada desde el punto de vista de los problemas futuros: el empobrecimiento creciente de las mayorías, el riesgo de la profundización de las desigualdades regionales sociales y por último de una verdadera dualización de la sociedad.

En este contexto la prioridad actual de los municipios, en el plano local, crea el desafío de buscar soluciones innovadoras sustentadas en nuevas relaciones sociales y al mismo tiempo enfrentar la tendencia de profundización del apartheid social y de la mantención de los mecanismos que producen las crecientes desigualdades sociales.

Trataremos, en este trabajo, el proceso de descentralización en Brasil a través de dos hechos:

(A) El reordenamiento jurídico-político e institucional que tiene su marco fundamental en la nueva Constitución Brasileña promulgada en 1988, que se expresa en el traspaso de los recursos financieros y la gestión de servicios centralizados por el gobierno federal y estatal hacia los gobiernos municipales.

(B) Las experiencias de las nuevas gestiones municipales democráticas que, durante la década de los 80, demostraron las posibilidades de innovación de los gobiernos locales al abrirse a la participación popular.

Atendiendo a los "Estudios Internacionales Sobre Procesos de Descentralización" propuesto por el PGU/PNUD, trataremos del tema de la descentralización presentando:

1.) Los cambios en el plano jurídico, político institucional y el nuevo papel de los gobiernos locales determinados por la Constitución brasileña de 1988.

2.) La nueva distribución de los recursos financieros, de los gastos de la Unión, y la generación de recursos propios por los gobiernos municipales.

3.) La descentralización de las políticas de transporte colectivo, servicios de salud, educación y la gestión municipal de los mismos.

4.) Los canales institucionales de participación social y comunitaria.

Este trabajo contó con la colaboración de:

Nelson Saule Jr., Abogado, ex jefe del gabinete de Secretaria de Vivienda y de Urbanismo de Sao Paulo y de la Secretaria Especial de la Reforma Administrativa de la Municipalidad de Sao Paulo, Coordinador de Proyectos del Instituto POLIS - capítulo I.

Amir Khair, Ingeniero, Ex Presidente de la Asociación Brasileña de Secretarios Municipales de Hacienda - capítulo II.

Carlos Morales, Arquitecto, ex Presidente de las Empresas Públicas de Transportes de Santo André y posteriormente de Sao Bernardo, Director del Instituto POLIS - capítulo III.

Jorge Kayano, Médico, ex Director de la Administración Regional de Salud de San Miguel

Paulista, Coordinador del Núcleo de Gestión Municipal del Instituto POLIS -capítulo IV.

Lizet Arelaro, Educadora, ex Coordinadora de la Secretaria Municipal de Educación de la Municipalidad de Sao Paulo-capítulo V.

Renata Villas Boas, (POLIS) Socióloga, Coordinadora del Foro Nacional Sobre la Participación Popular en los Gobiernos Municipales Democráticos y Coordinadora del Estudio Sobre el tema de La Participación Popular en los Gobiernos Locales del Instituto POLIS.

1. LA DESCENTRALIZACION POLITICA DEL ESTADO BRASILEÑO

1.1. Introducción

En el proceso de restablecimiento del régimen democrático en la década de los 80 en Brasil, fue fundamental la realización de la Asamblea Constituyente (1987-1988) que tuvo el mérito de asegurar la participación popular a través de debates, seminarios y cabildos abiertos. Las enmiendas populares al proyecto de Constitución fue el principal instrumento de participación, suscritas por más de 30.000 electores.

El presentar las enmiendas populares en el regimen interno de la Constituyente, a grupos ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, asociación de clase y

sindicatos confirió legitimidad al proceso Constituyente y propició el ejercicio de la democracia directa a diversos segmentos de la sociedad brasileña que comprendieron la importancia de intervenir en la esfera institucional con el objetivo de defender sus intereses y conquistar nuevos derechos.

Esa comprensión generó una amplia movilización popular en el proceso de la elaboración constitucional que se concretó en la presentación de 122 enmiendas populares suscritas por 12 millones de electores brasileños que reflejan los diversos intereses discutidos en la Constituyente, como por ejemplo: la jubilación de las dueñas de casa, derechos de las asesoras del hogar, protección al consumidor, familia, derechos del trabajador, principios de la libre iniciativa, reforma agraria, enseñanza pública gratuita, derechos del niño y del adolescente, participación popular, derechos a la ciudadanía, población indígena, previsión individual, desarme nuclear, derechos de los deficientes e inválidos, derechos de la población negra, sistema nacional de salud, vivienda para el sector popular, transporte colectivo y reforma urbana.

La participación popular incidió para que los principales problemas nacionales fuesen discutidos en base a las propuestas elaboradas por varios sectores de la sociedad donde los conflictos de intereses y la diversidad de ideas sobre cada asunto aparecieron en forma nítida y transparente.

1.2. Atribuciones de las Entidades Federativas Brasileñas

Una gran dificultad que se transforma en un desafío para mantener el equilibrio entre las entidades políticas del Estado Federal, es la descentralización del poder a través de la distribución de atribuciones. En la historia de la federación brasileña el ejercicio del poder se fue alternando conforme la naturaleza del régimen político vigente. En los períodos de régimen de excepción se concentró el poder en el gobierno central predominando las atribuciones en el ámbito de la Unión. Por su parte en los períodos de régimen democrático el pacto federativo confirió autonomía política a los estados y municipios.

Esta tendencia se verifica en el proceso de democratización iniciado en la década de los 80 con la descentralización de la política del estado brasileño, sustentada en el reparto de atribuciones y obligaciones entre las entidades federativas establecidas en los términos y cuadros anexos.

Una característica fundamental de la federación brasileña es la definición de los deberes y obligaciones de la Unión, Estados y Municipios, que aseguran los derechos y garantías fundamentales de las personas a través de la ejecución de políticas públicas destinadas a promover la justicia social, erradicar la pobreza y reducir las desigualdades sociales de la población.

La división de responsabilidades y obligaciones entre las entidades federativas fue establecida en base a las atribuciones constitucionales exclusivas, privativas, comunes, concurrente, reservada o residual y suplementaria atribuida a la Unión,

Estados y Municipios.

El principio rector de las atribuciones se relaciona con diversos intereses en el cual a la Unión le competen materias y cuestiones de interés nacional e internacional, a los Estados las materias y asuntos de interés regional y a los municipios les compete los asuntos de interés local.

El número de obligaciones consideradas de atribución común entre la Unión, Estados y Municipios, exige la adopción de mecanismos para que las acciones y políticas en la esfera nacional, regional y local, sean desarrolladas de forma coordinada e integrada. El principio de cooperación dirige los dos sistemas y mecanismos que integran los componentes de la federación para la ejecución de sus tareas.

Las reglas y los mecanismos de estos sistemas son definidos por ley, para cumplir y respetar las normas constitucionales que además de generar la obligación para la implementación de políticas públicas, también definen los objetivos, las directrices y los mecanismos de esas políticas, como, por ejemplo, el área de la seguridad social. La seguridad social comprende un conjunto de acciones de iniciativa de los poderes públicos y de la sociedad, destinadas a asegurar los derechos relativos a la salud, a la previsión y a la asistencia social. Este sistema es financiado por toda la sociedad de forma directa e indirecta, mediante recursos de las arcas de la Unión, Estados y Municipios y de contribuciones sociales.

En la esfera regional los estados pueden crear regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y micro-regiones, constituidas por agrupaciones de municipios limítrofes, para integrar la

organización, la planificación y la ejecución de funciones públicas de interés común. El principal problema de esas unidades regionales, para el desempeño de sus funciones, es que no disponen de capacidad administrativa, ni capacidad política normativa y financiera propia.

Para la cooperación entre la Unión, Estados y Municipios pueden ser adoptados como mecanismos los convenios y consorcios. Los convenios establecen un conjunto integrado de acciones y medidas y definen la responsabilidad de cada uno de los entes federados en la ejecución de políticas, programas y planes. El consorcio es una forma asociativa que puede ser constituido mediante la congregación de varios municipios, para ejercer actividades o servicios de interés común, debiendo ser aprobados por ley los municipios que de él participen. Asimismo, la constitución de entidades intermunicipales o interregionales autárquicas, es un mecanismo de cooperación funcional para el desempeño de políticas consideradas como de competencia común.

La adjudicación de atribuciones en la distribución de responsabilidades demuestra la complejidad para identificar la cobertura de cada uno de los componentes de la federación sea en el ámbito político o administrativo o en las áreas de derechos humanos y medio ambiente.

La tendencia globalizadora de la economía y de las relaciones políticas entre los países del primero y tercer mundo (Mercado Común Europeo, Mercosur) generó nuevos paradigmas para las relaciones internacionales, en especial la participación de redes constituidas por

Organizaciones No Gubernamentales y movimientos sociales en las esferas de organismos internacionales como, por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, para ejercer presión ante los gobiernos y adoptar tratados y convenciones internacionales destinados a la protección de los derechos humanos y del medio ambiente.

En el Estado brasileño le compete a la Unión mantener relaciones con Estados extranjeros y participar de organizaciones internacionales, siendo uno de los principios fundamentales, en sus relaciones internacionales, el respeto de los derechos humanos.

A pesar de que la Unión tenga esa responsabilidad, le compete a los Estados ejercer las funciones de seguridad pública a través de la policía militar y civil. Estas instituciones están subordinadas a los gobernadores de los Estados, además de poseer la función de juzgar estas infracciones y crímenes a través del juzgado estatal. Por su parte la Unión tiene atribuciones para velar por la seguridad pública a través de la policía federal como la de agilizar sanciones sobre infracciones cuya práctica tengan repercusión internacional, aunque los órganos que ejercen la función de policía judicial y la función jurisdiccional sean estatales.

Para ejercer esta función de forma adecuada teniendo presente la protección de los derechos humanos y del medio ambiente, la Unión debería tener la capacidad de atribuirse los casos de repercusión internacional, especialmente para que las infracciones y crímenes sean agilizados en su sanción y juzgados por el Ministerio Público y la Justicia Federal.

En el área de los derechos humanos la situación indígena fue objeto de la agenda de las relaciones internacionales del Estado Brasileño, dado los intereses que existen sobre las riquezas naturales y minerales que se encuentran en los territorios ocupados por los indios especialmente en la región amazónica. Fue conferida a la Unión la atribución de proteger y asegurar los derechos de los indios, como sus costumbres, lenguas, creencias y tradiciones y los derechos que se originan por las tierras que ellos tradicionalmente han ocupado. La Unión tiene la facultad de proteger y hacer respetar todos los bienes de los indios.

Los indígenas tienen asegurados varios derechos en la constitución con relación a los territorios que ocupan tales como:

- Derecho de posesión a tierras que tradicionalmente han ocupado.
- Derechos de usufructo exclusivo de la riqueza del suelo, de los ríos y de los lagos existentes en sus tierras.
- Derecho a que las comunidades sean consultadas sobre el aprovechamiento de los recursos hídricos, incluidos los potencialmente energéticos. El estudio y la explotación de las riquezas naturales en sus tierras solo pueden ser efectuados mediante autorización del Congreso Nacional.
- Derecho de participación en los productos obtenidos de la explotación de las riquezas naturales de sus tierras.
- Las comunidades y organizaciones

indígenas están facultadas para impulsar la defensa de sus derechos e intereses.

Con relación al medio ambiente, la constitución atribuyó al poder público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las presentes y futuras generaciones. La protección del medio ambiente definida como una atribución común a la Unión, Estados y Municipios, exige el diseño de un sistema nacional que defina las funciones, las responsabilidades, los instrumentos legales y jurídicos que cada una de las entidades federativas podrá aplicar como, por ejemplo, exigir investigaciones sobre el impacto ambiental, autorizar instalaciones de actividad industrial en áreas de protección ambiental, realizar plebiscitos sobre alguna obra u actividad de significativo impacto ambiental.

1.3. Organización de las Entidades Federativas

La Federación Brasileña está formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del distrito federal. La organización político administrativa esta configurada por un elemento unitario dado por la Unión y elementos separados que son los Estados, el Distrito Federal y los municipios dotados de autonomía.

Los Estados federados, para incorporarse entre si, subdividirse, desmembrarse, anexarse a otros o formar nuevos Estados, requieren la aprobación de la población directamente involucrada a través de plebiscitos y del Congreso Nacional por Ley Complementaria.

En el caso de los municipios, la creación,

incorporación, la fusión y el desmembramiento pueden ser hechos a través de leyes estatales y depende de la consulta previa, mediante el plebiscito, de la población directamente involucrada.

1.4. Unión o Nación

La Nación o Unión es la persona jurídica de capacidad política resultante de la unión de los Estados, Distrito Federal y Municipios. En base a las atribuciones constitucionales, es responsable por las relaciones internacionales con Estados extranjeros y participar de organizaciones y convenciones internacionales.

Son considerados como bienes de la Unión las islas fluviales y lacustre en las zonas limítrofes con otros países; las playas marítimas; las islas oceánicas y las costeras; los recursos naturales de la plataforma continental y de la zona económica exclusiva; los terrenos costeros y sus entornos (farallones, arrecifes); los recursos potenciales de energía eléctrica; los recursos minerales incluso el del subsuelo; las cavidades naturales subterráneas y los sitios arqueológicos y prehistóricos; las tierras tradicionalmente ocupadas por los indígenas.

Poderes de la Unión

El sistema de gobierno es el presidencialismo. El poder ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República auxiliado por los Ministros de Estado. El mandato del Presidente es de cinco años, imposibilitada la reelección para el período subsiguiente.

El poder Legislativo es ejercido por el Congreso Nacional, que se compone por la Cámara de Diputados y del Senado Federal: Cada mandato tiene la duración de cuatro años.

La Cámara de Diputados se compone por representantes del pueblo, electos por el sistema proporcional en cada Estado y en Distritos Federales. El número total de diputados así como la representación por Estado, es establecida proporcionalmente a la población, siendo que cada unidad de la federación puede tener como mínimo ocho y máximo 70 Diputados.

El Senado Federal está compuesto por los representantes de los Estados y del Distrito Federal, electos según el principio mayoritario. Cada Estado y el Distrito Federal podrán elegir tres Senadores, con mandato de ocho años, alternadamente por uno y dos tercios del Senado.

El Supremo Tribunal Federado es el Organismo que tiene la competencia de velar y de promover la continuidad de la Constitución, correspondiéndole juzgar la acción directa de alguna inconstitucionalidad, en un acto normativo federal. Este órgano también tiene la competencia de juzgar el litigio entre algún estado extranjero u organismo internacional y la Unión y el Estado y las causas y conflictos entre la Unión y los Estados, o entre uno y otros, incluso las respectivas entidades de la administración indirecta.

1.5. Estados Federados

Los Estados Federados están organizados a través de Constituciones propias. Las actuales

Constituciones Estatales se gestaron como consecuencia del proceso de la Asamblea Nacional Constituyente que elaboró la Constitución brasileña de 1988. (1)

Durante el proceso de las Constituyentes Estatales, la participación de varios segmentos de la sociedad a través de sus entidades, asociaciones de clase, ONG's, grupos y movimientos sociales, aseguraron en las Constituciones de los Estados un conjunto de preceptos para que los Estados Federados promovieran políticas públicas volcadas hacia la efectividad de los derechos de las grandes mayorías de la población marginalizada y necesitada. Estas normas que imponen deberes y obligaciones a los estados están fundamentadas en los objetivos y tareas que les fueron conferidas con la repartición de atribuciones constitucionales (ver cuadros en anexo) entre las entidades federales del Estado brasileño, Unión, Estados y Municipios.

En las constituciones de los Estados de Santa Catarina, Rio de Janeiro, Pernambuco, Bahía, Mato Grosso, Ceará, Pará, Minas Gerais, Paraná y Rio Grande Do Sul, por ejemplo, fue establecido como uno de los objetivos de la política urbana, el deber del Estado y Municipio de promover la urbanización y la regularización de límites territoriales ocupados por la población necesitada (campamentos, toma de terrenos, loteamientos clandestinos) atendiendo el objetivo fundamental de combatir las causas de la pobreza y los factores de la marginalización.

(1) Las Constituciones Estatales fueron elaboradas en 1989

La participación popular se realizó a través de audiencias públicas, de la presentación y defensa de las enmiendas populares. Para defender la reforma urbana por ejemplo, fueron presentadas enmiendas populares en los Estados de Espirito Santo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio Grande Do Sul, Rio de Janeiro y Sao Paulo.

De acuerdo con el periódico del Instituto Brasileño de Análisis Social y Económico - IBASE (Nº40 - Julio/Agosto 1989) fueron presentadas 143 enmiendas populares en los Estados de Ceará, Espirito Santos, Goiás, Maranhao, Mato Grosso Do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio Grande Do Sul, Rio de Janeiro y Sao Paulo. Los temas defendido por las enmiendas populares tratan sobre: ciudadanía, soberanía y participación popular, valorización y moral del servicio público, derechos humanos, derechos de la mujer, derechos de los discapacitados físicos, defensa al consumidor, asistencia jurídica, y defensa pública, regiones metropolitanas, transportes, seguridad pública, poder judicial, política urbana y habitacional, política agrícola y forestal terrenos y reforma agraria, salud, medio ambiente, educación, ciencias y tecnología, comunicación social, familia, niño y adolescente, tercera edad.

La organización política de los Estados formada por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, presenta como principal modificación la previsión y garantía de la participación directa de las representaciones de la sociedad en canales institucionales con poder de decisión.

Para el poder judicial no están previstos estos mecanismos, por lo tanto, no hay la posibilidad de

fiscalización y de participación directa de la sociedad en la gestión de los órganos responsables de la justicia. El Poder Judicial Estatal tiene como órganos el Tribunal de Justicia y jueces estatales, los juzgados especiales y la justicia de paz.

La falta de mecanismos de participación popular impiden, por ser competencia exclusiva del Tribunal de Justicia, que iniciativas populares puedan presentar al Legislativo proposiciones sobre la organización y funciones del Poder Judicial, la posibilidad de que sean creados por iniciativa de la sociedad, juzgados especiales, juzgados informales de pequeñas causas, relacionados con los problemas sociales brasileños como los conflictos territoriales en el campo y en la ciudad, la segregación social y discriminación racial, la protección de los derechos del niño y del adolescente, del consumidor y del medio ambiente.

El poder Legislativo estatal tiene como organismo la Asamblea Legislativa compuesta por diputados, electos directamente por el sistema proporcional por un mandato de cuatro años. A través de las constituciones estatales fueron definidas sus atribuciones, su organización y el proceso legislativo estatal.

La fiscalización financiera, de los gastos y del patrimonio del Estado es ejercida por la Asamblea Legislativa mediante control externo, con auxilio del Tribunal de Cuentas del Estado que tiene competencia para ejercer las mismas funciones en los municipios que no tienen Tribunales y Consejos de Cuentas Municipal.

Los mecanismos de participación popular que deben ser aplicados por el Legislativo Estatal son

la iniciativa popular, audiencias públicas, plebiscitos y referéndum.

La iniciativa popular es el principal instrumento de participación en la esfera del Legislativo el cual permite la presentación directa, por parte de la sociedad, de propuestas de ley sobre sus derechos e intereses. De acuerdo con las constituciones estatales a la iniciativa popular le compete la presentación de proyectos de ley, suscritas por no menos del uno por ciento de los electores del Estado. Las Constituciones de los Estados de Rio de Janeiro y de Bahía aseguran el derecho de presentar enmiendas a la propia Constitución a través de la iniciativa popular. Este instrumento fue fundamental en el proceso de las Constituyentes Estatales y permite un nuevo campo de relaciones entre la sociedad y el Legislativo presuponiendo una nueva relación con los parlamentarios y los partidos políticos.

Las audiencias públicas en la esfera del Legislativo estatal deben ser realizadas a través de sus comisiones asegurando la participación de las entidades y organizaciones de la sociedad en los procesos de discusión y votación de leyes, y de fiscalización de las acciones del gobierno en especial sobre los planes estatales, regionales y sectoriales de desarrollo, y programa de obras.

Los ciudadanos también pueden ejercer el derecho de petición, de promover reclamaciones, representaciones o quejas contra actos u omisiones de las autoridades o entidades públicas ante el Legislativo.

Con relación al plebiscito y referéndum le compete al Legislativo autorizar la realización de estas

consultas populares examinando sobre actos, autorizaciones o concesiones del Poder Ejecutivo y sobre materias legislativas sancionadas o vetadas. La Constitución Estatal de Rio Grande Do Sul por ejemplo dispone que los proyectos de iniciativa popular, cuando son rechazados, serán sometidos a referéndum popular si, en el plazo de 120 días, el diez por ciento del electorado lo quiere así. La Constitución Estatal de Rio de Janeiro, a través de la proposición del cinco por ciento del electorado, permite que cuestiones relevantes para los destinos del Estado sean sometidas a plebiscito popular.

El poder Ejecutivo es ejercido por el Gobernador electo para un mandato de cuatro años, por sufragio universal y voto directo y secreto, con ayuda de los Secretarios de Estado. En los Estados se constituyeron varios sistemas de gestión democrática siendo de su responsabilidad la implementación de las políticas públicas.

La Situación Indígena

A pesar de que la atribución para promover la protección de los derechos del indio compete a la Unión, en los Estados donde las tierras indígenas están localizadas de forma significativa, esos derechos también fueron instituidos en las constituciones estatales, como el caso del Estado de Pará que queda localizado en la zona Amazonica y la Constitución del Estado de Bahía.

La constitución del Estado de Pará establece que las acciones y servicios públicos de cualquier naturaleza, deben integrarse y adaptarse a sus tradiciones, lenguas y organización social. El derecho de posesión de tierras, el usufructo

exclusivo de las riquezas del suelo, de los ríos y de los lagos en ellas existente deben ser garantizados por el Estado y los Municipios.

La constitución de Pará reconoce que la participación de la población indígena es esencial para la formulación de conceptos, políticas y toma de decisiones sobre asuntos que les conciernan. Como instrumento básico de esta participación figura el Consejo Indígena, compuesto mayoritariamente por representantes originarios de la población indígena.

La constitución de Bahía considera que es deber del Estado colaborar con la Unión en beneficio de los indígenas, correspondiéndole la preservación de los recursos naturales situados fuera de las tierras indígenas, cuyo deterioro o destrucción pueda perjudicar el ecosistema y sobrevivencia biológica, social y cultural de los indios. En cuanto a la participación, serán instituidos mediante leyes junto a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, canales permanentes de comunicación con los líderes legítimos, libremente representados por el pueblo y las organizaciones indígenas.

1.6. Municipio

El municipio es considerado como uno de los componentes de la Federación Brasileña, en conjunto con la Unión, los Estados y el Distrito Federal. La particularidad del Municipio en la organización del Estado Brasileño es que tiene autonomía política, administrativa y financiera.

La autonomía del Municipio, antes de la Constitución de 1988, era limitada. El Estado tenía

la atribución de legislar sobre la organización política y administrativa municipal.

El Municipio gobierna a través del poder Ejecutivo y Legislativo. El poder Ejecutivo es ejercido por el Alcalde, elegido por votación directa, con mandato de cuatro años, existiendo una Ley Orgánica que puede discriminar sus atribuciones para desempeñar las funciones políticas, jurídicas y administrativas. En la esfera municipal, compete al poder judicial estatal, organizado en comarcas, ejercer la función jurisdiccional.

El poder Legislativo tiene como organismo la Cámara Municipal, compuesta por Concejales electos directamente por el sistema proporcional, con mandato de cuatro años. Le corresponde a la Ley Orgánica disponer sobre su organización, sus atribuciones en la función legislativa y la fiscalización sobre los actos del gobierno local. La función de fiscalización es ejercida por el Legislativo Municipal, mediante el control externo con el auxilio del Tribunal de Cuentas del Estado o, cuando haya, del Municipio. La autonomía política del Municipio está dada por su capacidad de auto-organización a través de Leyes Orgánicas propias que asumen el papel de verdaderas Constituciones Municipales.

Al Legislativo Municipal, poseedor del poder constituyente, se le atribuyó la función de elaborar las Leyes Orgánicas Constitucionales de las Ciudades.(2)

(2) Las Leyes Orgánicas fueron elaboradas en el año 1990

En el proceso de la elaboración de la Ley Orgánica, la participación popular fue ejercida en las comunas por innumerables actores sociales significativos, como movimientos sociales, Organismos No Gubernamentales, organismos de la sociedad civil, siendo nuevamente el principal instrumento las enmiendas populares.

En las principales ciudades brasileñas, se abrieron debates, tales como el Foro Municipal de Entidades en Porto Alegre, el Movimiento Unificado Constituyente Popular - MUCP en Recife, y las plenarias pro-participación Popular en Sao Paulo, Río de Janeiro y Belo Horizonte. En Sao Paulo por ejemplo, fueron presentadas 686 enmiendas populares sobre diversos temas tales como, reforma urbana, participación popular, medio ambiente, niño y adolescente y salud.

La participación de varios grupos sociales en la elaboración de Leyes Orgánicas fue esencial para incorporar normas que reconozcan los derechos individuales y colectivos; reglamentar la aplicación de los instrumentos de participación popular en la ciudad; instituir sistemas de gestión con el fin de democratizar el Poder Municipal, Ejecutivo y Legislativo para el ejercicio de las funciones y obligaciones municipales; capacitar al Municipio para la promoción de las políticas públicas de su responsabilidad.

La lectura de las Leyes Orgánicas de las principales ciudades brasileñas, Sao Paulo, Río de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Curitiba, Florianópolis, Belém, Fortaleza, Goiana y Victoria demuestran que esos objetivos se lograron. El primer título y capítulo de estas leyes orgánicas dicen relación con los principios y

derechos fundamentales de modo de reforzar la obligatoriedad que tiene el Municipio de promover sus acciones y políticas públicas para asegurar la plena efectividad de esos derechos en las ciudades.

Los instrumentos de participación popular como el referéndum, plebiscito, cabildos abiertos, iniciativa popular, tribuna popular y libre, también están previstos y reglamentados en las Leyes Orgánicas.

Los criterios de participación a través de la iniciativa popular están defendidos en la Constitución Federal, la cual podrá ser utilizada para la presentación de proyectos de interés del Municipio, de la ciudad o del barrio, a través de la manifestación de por lo menos el cinco por ciento del electorado. La iniciativa popular, al ser reglamentada en la Ley Orgánica, se convirtió en una de las formas de presentar enmiendas a la legislación municipal.

La Ley Orgánica de Rio de Janeiro, permite que la iniciativa popular sea ejercida por una entidad representativa de la sociedad civil, legalmente constituida, que presente proyectos de ley suscritos por la mitad más uno de sus afiliados, o por entidades federativas que presenten proyectos de ley suscritos por un tercio de sus miembros colegiados estando asegurado el derecho de defensa en la Tribuna de la Cámara Municipal por uno de sus signatarios (este derecho también es asegurado por la Ley Orgánica del Municipio de Porto Alegre).

Para la realización del referéndum o plebiscito es necesaria la autorización de la Cámara Municipal. La Ley Orgánica del municipio de Porto Alegre establece la obligatoriedad de consulta a la

comunidad por el plebiscito sobre la implantación de distritos o sectores industriales y proyectos de alto potencial contaminante o de cualquier obra de gran magnitud que puedan causar daño a la vida o alterar significativamente el medio ambiente.

Las Leyes Orgánicas de los Municipios de Belo Horizonte, Rio de Janeiro y Porto Alegre, aseguran el derecho de exigir a la Cámara Municipal la realización de plebiscitos o referéndum sobre cuestiones de relevante interés de la comuna o del barrio, mediante iniciativa del cinco por ciento del electorado municipal; en el caso de la Ley Orgánica de Belém el porcentaje es del tres por ciento y de la Ley Orgánica de Sao Paulo el porcentaje mínimo es del uno por ciento.

La Ley Orgánica de Fortaleza y Victoria instituyeron el instrumento del veto popular, que autoriza el derecho de suspender la ejecución de alguna ley promulgada o de cualquier obra pública o particular, consideradas contrarias a los intereses de la población, mediante solicitud del cinco por ciento del electorado de la comuna, del distrito, del barrio o del área directamente afectada. La Ley u Obra objeto del veto popular deben ser automáticamente sometidas al referéndum popular.

Las audiencias públicas están reglamentadas en las Leyes Orgánicas para fiscalizar la acción del gobierno local, preservar el derecho a la información y discutir los asuntos de relevante interés de la ciudad, como leyes, planes, obras y recursos públicos, las que pueden ser ejecutadas tanto en la esfera del Poder Ejecutivo como del Legislativo. Las Leyes Orgánicas de Porto Alegre y de Sao Paulo aseguran el derecho de las entidades representativas de la sociedad que requieran de la

realización de audiencias públicas para aclarar dudas sobre proyectos, obras y otras materias relativas a la administración y al legislativo municipal. La Ley Orgánica de Sao Paulo, para determinados asuntos y materias, convirtió las audiencias públicas en obligatorias, correspondiéndole a la Cámara Municipal convocar por lo menos dos audiencias públicas para proyectos de ley que traten sobre planes y directrices, finanzas y gastos, materia tributaria, política municipal del medio ambiente y plan municipal de saneamiento.

La tribuna popular es el instrumento que asegura la realización de debates y discusiones en el Legislativo sobre asuntos de relevante interés de la ciudad. La Ley Orgánica de Porto Alegre instituye la tribuna popular en las sesiones de plenarias de la Cámara Municipal, o bien en la Plaza Montevideo, frente a la Municipalidad, pudiendo hacer uso de ella las entidades sindicales, organizaciones representativas de la localidad u otras que tengan actuación en el ámbito municipal. La Ley Orgánica de Sao Paulo también preside la tribuna popular con el objeto de que representantes de entidades y movimientos de la sociedad civil debatan con los Concejales cuestiones de interés del municipio.

El ejercicio del poder político local tiene como elemento innovador los sistemas de gestión previstos en las constituciones de las ciudades, que aseguran la participación directa de los actores sociales en la elaboración e implementación de las políticas públicas.

Esto abre perspectivas de construcción y permanencia de gestiones democráticas en la ciudad, origina la celebración de nuevos contratos

y pactos que tengan como fundamento la justicia social, los derechos de la ciudadanía y de la dignidad de la persona humana.

2. EVOLUCION DE LAS FINANZAS Y GASTOS MUNICIPALES EN BRASIL

2.1. Introducción

La Constitución de 1980 alteró la estructura tributaria brasileña, ampliando la descentralización de los recursos para Estados y Municipios.

El aumento de la crisis económica repercutió en las finanzas públicas y en las demandas sociales. Los municipios brasileños respondieron, aunque parcialmente, a este conjunto de hechos mediante la ampliación de sus financiamientos propios.

Analizaremos esos dos efectos y sus repercusiones en las finanzas municipales, tanto de las capitales, como de los municipios del interior. El análisis será incluido, con el objetivo de permitir un estudio global del problema.

En primer lugar, analizaremos las repercusiones de la Constitución de 1988 por tributo, caracterizando los dos efectos siguientes: descentralización y autonomía. En segundo lugar, el esfuerzo de los municipios en la búsqueda de mayores y mejores recaudaciones tributarias.

Es necesario señalar que en el año 1988, antes de

la nueva Constitución, del total del presupuesto disponible a la Unión le correspondía el 63%, a los Estados el 26% y a los Municipios el 11%, distribución que se mantuvo inalterable entre los años 1985-1989. En 1989 con las modificaciones introducidas por la Constitución, la Unión paso a tener el 60% del presupuesto disponible, los estados el 28% y los municipios el 12%. La Unión perdió el 3% del presupuesto del cual el 2% fue transferido a los estados y el 1% a los municipios. Desde entonces se desarrollaron gestiones tributarias y fiscales en las tres esferas de gobierno y se estima que en 1992 esta distribución fue del 56% para la Unión, 28% para los Estados y 16% para los Municipios. Así, desde 1990 la Unión pierde más del 4% del presupuesto que le era asignado tradicionalmente, los cuales fueron transferidos a los Municipios.

2.2. Efecto de la Constitución de 1988 sobre las Finanzas Municipales

Al descentralizar los recursos y ampliar la autonomía tributaria, la Constitución de 1988 trajo algunas ventajas para los municipios brasileños. La descentralización ocurrió de tres formas:

Con el aumento de la transferencia estatal del ICMS -Impuesto Sobre la Circulación de Mercaderías y Servicios - en que la cuota municipal pasa del 20% al 25% - como base en la recaudación.

Con el aumento de la transferencia federal del FPM -Fondo de Participación de los Municipios - que elevó la cuota municipal de un 17% del IPI - Impuestos sobre Productos Industrializados - y del

IR -Impuesto de Renta - al 20,5% en el año 1989, hasta alcanzar el 22,5% en el año 1993.

Con la participación municipal de un 2,5% del IPI debido a la compensación de las exportaciones (Fondo de Compensación para los Estados).

La ampliación de la autonomía se confirmó con la atribución de dos nuevos tributos a la esfera municipal: el Impuesto de Transmisión de Bienes de Inmuebles (ITBI), antes estatal; y el Impuesto de Ventas por concepto de Combustibles (IVVC). El cuadro n°1 refleja estas ventajas:

CUADRO 1

BRASIL - EFECTOS DE LA CONSTITUCION DE 1988 SOBRE LAS FINANZAS MUNICIPALES (% DEL PIB)

| TRIBUTO | VALOR DE 1988 | VENTAJAS | VALOR ADICIONAL |
|---------------------------------|---------------|----------|-----------------|
| ICMS | 5,00 | 10,0* | 0,50 |
| IR | 4,11 | 5,5 | 0,23 |
| IPI | 2,03 | 5,5 | 0,11 |
| IPI exp. | 2,03 | 2,5 | 0,05 |
| EFECTO DE LA DES-CENTRALIZACION | | | 0,89 |
| ITBI | | | 0,08 |
| IVVC | | | 0,06 |
| EFECTO DE LA AUTONOMIA | | | 0,14 |
| EFECTO TOTAL | | | 1,03 |

* 5% debido al cambio del 20% al 25% por el aumento base.

Como indican los datos del cuadro n°1, la ventaja del 1,03% del PIB, el 0,89% se debe a la transferencia del ICMS (0,50% del PIB) y de los tributos de la Unión (0,39% del PIB) y el 0,14% se debe a la mayor autonomía tributaria.

Cabe destacar que anteriormente el ITBI le competía a los Estados, que traspasaban a los municipios la mitad de sus recaudaciones. Ya que se trataba de finanzas marginales para los Estados, su expresión en las finanzas municipales era mínima. Con el cambio de atribución de ese impuesto, los municipios fueron actualizando el valor del presupuesto lo que permitió que el ITBI haya alcanzado el 0,08% del PIB en el período 1991/92.

Considerando que en el período 1985 - 1988 las transferencias para los municipios representaban el 2,54% del PIB, esa ventaja del 0,89% representaba un crecimiento del 35% de las transferencias; tomando en cuenta que el presupuesto disponible en el mismo período representaba un 3,12% del PIB, el efecto total del 1,03% significó un 33% de la finanzas municipales.

2.3. Efecto del Esfuerzo de Recaudación propia de los Municipios

Paralelamente al aumento de la recaudación proporcionada por la Constitución de 1989, los municipios realizaron un esfuerzo de recaudación propia, sin precedente en la historia brasileña, a través de dos acciones:

- Reforma Tributaria Municipal
- Mejoramiento en la Administración Financiera

La Reforma Tributaria Municipal se ejecutó a través de un proceso liderado por la Asociación brasileña de los Secretarios de Finanzas de las

Capitales - ABRASF, con el apoyo político del Frente Nacional de Alcaldes.

La estrategia de la ABRASF se basó en el diagnóstico de que, a pesar del crecimiento del presupuesto proporcionado por la constitución, la herencia financiera, social y de infraestructura era tan pesada que exigía un volumen mucho mayor de los recursos. Esos recursos no vinieron ni de la Unión ni de los Estados, dada la precariedad de sus situaciones financieras y también en virtud de que las perspectivas económicas desfavorables llevarían a una caída de los niveles de transferencias, voluntaria o no en los años subsiguientes, toda vez que el IR, el IPI y el ICMS son impuestos agregados en su conjunto.

En la estrategia de recuperación de las finanzas propias vía reforma tributaria, cuatro principios fueron adoptados por las capitales:

- Priorizar el crecimiento de la recaudación a través de tributos directos.
- El factor principal de crecimiento debería ser el IPTU, en forma progresiva.
- Las tasas deberían cubrir el costo real de los servicios.
- Adoptar el cobro de la corrección monetaria en la división tributaria.

Acceptados por consenso en la ABRASF y por la mayoría de los Alcaldes de las capitales, esos principios se apoyaron en los siguientes hechos:

- La crisis alcanzaría especialmente a los segmentos sociales de clase media hacia abajo y las micro, pequeñas y medianas empresas. Así, los tributos directos serían más adecuados para promover el crecimiento del presupuesto, toda vez que los segmentos de menor poder económico no podrían soportar nuevas cargas tributarias.

- El IPTU, que en el inicio de los años 80 representaba una porción significativa de las finanzas de los municipios, se redujo en términos reales cerca del 1/5 de su valor original. La forma adecuada de recuperarlo sería mediante la diferenciación de cuotas iguales confiriéndole progresividad al proceso.

- Las tasas ni siquiera cubrían el 10% del costo de los servicios públicos municipales, lo que producía el movimiento de otras finanzas para cubrir los costos de la prestación de servicios.

- La división de las deudas tributarias se hacía sin ninguna corrección en la mayoría de las capitales.

Así el diagnóstico de la ABRASF apuntaba al hecho de que "la llave de la caja fuerte no estaba en Brasilia, sino en las Cámaras Municipales", lo que exige la acción política de los Alcaldes junto al Legislativo Municipal, responsabilizándolos por el gobierno de la ciudad y compatibilizando, el presupuesto Municipal y los gastos con las finanzas reales y no ficticias lo que implicaba aprobar reformas tributarias para garantizar esos recursos.

Los efectos de esta estrategia se sintieron durante 1990, cuando las finanzas propias saltan del 2,7% de la tributación en 1988 y 1989 al 3,4 en 1990 y

alcanzan el 5,4% en el año 1991. En el año 1992, las elecciones y la gravedad de la crisis económica llevaron a una disminución de esta participación, que pasa al 4,8%.

En esta reducción pesa la decisión del Tribunal de Justicia de Sao Paulo de reducir en US\$ 400 millones el IPTU de la ciudad de Sao Paulo en el año 1992; esta pérdida representa cerca del 28% del presupuesto nacional del IPTU en 1991 y en el caso de no haber ocurrido el financiamiento propio de los municipios, hubiera sido del 5,2% de la tributación. Además de la reforma tributaria, que después se extendió a los demás municipios, hubo un notable esfuerzo de recaudación de todas las finanzas a través de mejoras en la administración fiscal.

El cuadro n°2 elaborado para la ABRASF por CEPP, muestra la evolución de las finanzas propias de los municipios y de las capitales entre 1988 y 1992. Considerando la composición de las finanzas de las capitales en el conjunto de los municipios, se separa las capitales y no capitales evidenciando lo ocurrido.

CUADRO N°2

BRASIL - EVOLUCION DEL FINANCIAMIENTO PROPIO DEL MUNICIPIO - 1988-1992
(%PBI)

| | 1988 | 1992 | VARIACION | |
|------------|------|------|-----------|----------|
| | | | ABSOLUTA | RELATIVA |
| Municipios | 0,60 | 1,19 | 0,59 | 97% |
| Capitales | 0,29 | 0,60 | 0,31 | 107,2% |
| Interior | 0,31 | 0,59 | 0,28 | 87,5% |

Fuente: ABRASF, CEPP.

Como se puede observar, el financiamiento propio de los municipios prácticamente se dobló en estos últimos cuatro años. Esta evolución, influenciada por el comportamiento de las finanzas propias en las capitales, muestra como se reflejó esta tendencia en los municipios del interior que ampliaron sus financiamientos propios en un 87,5% entre 1988 y 1992.

Una serie de estudios de la ABRASF muestra que este crecimiento ocurrió en todas las regiones del país tanto en municipios pequeños, como medianos y grandes. Así, las municipalidades pequeñas, que prácticamente no disponían de financiamiento propio, pasaron a tenerlo.

Este esfuerzo permitió a los municipios volver

alcanzar un nivel "récord" con una participación del 5% en la recaudación propia global del país, ocurrida en el período de 1960 - 1965. Vale la pena notar que ese 5% se compara a una media internacional del 10%, mostrando que se debe persistir en esa dirección.

2.4. Efecto Conjugado "Constitución - Recaudación Propia"

Como vimos, las finanzas de los municipios crecieron en el período 1988-92, impulsadas por la Constitución de 1988, por la reforma tributaria municipal y por la optimización de la gestión fiscal. La caracterización de esas diferentes influencias permite una comprensión, más

Constitución de 1988, por la reforma tributaria municipal y por la optimización de la gestión fiscal. La caracterización de esas diferentes influencias permite una comprensión, más completa, de esa evolución.

Los efectos conjugados de las reformas tributarias y del esfuerzo de la recaudación atribuyeron el 1,48% del PIB a los municipios, de los cuales el 35,8% (o 0,53% del PIB) en virtud de los esfuerzos propios y el 64,2% (o el 0,95% del PIB) como consecuencia de las nuevas disposiciones constitucionales. El más alto presupuesto, del financiamiento municipal ocurrió en 1991, disminuyendo en un 12% en 1992, debido al daño electoral, a la agudización de la crisis y a la decisión judicial sobre el IPTU en Sao Paulo.

2.5. Evolución del Presupuesto y de los Gastos Municipales en el Período 1970 - 1991

Aunque no disponemos de datos confirmados para las finanzas y gastos de las municipalidades en 1992 es estimada una caída del 12% en las finanzas y un gasto probable mayor que en 1991.

Como se advierte tanto las finanzas como los gastos han ido creciendo con el tiempo y de forma más pronunciada en los años 1990/1991. Pero el presupuesto líquido hasta 1988 prácticamente no creció en proporción al PIB cuando es comparado con el año 1970 (en 1988 fue del 2,89% del PIB y en 1970 fue del 2,71% del PIB).

Los gastos ya presentaban en 1988 un crecimiento en relación a 1970 alcanzando el 2,3% del PIB en el consumo contra el 1,38% del PIB en 1970; así el

gasto corriente alcanzó el 2,75% del PIB contra el 1,60% del PIB en 1970; la formación bruta del capital tuvo un ligero declive y en el conjunto, los gastos totales pasaron del 2,58% del PIB en 1970 al 3,67% del PIB en 1988.

De forma separada se puede notar que en un período más reciente 1988 - 1991, los gastos:

a) En recursos humanos crecieron un 43,5% dado al desfase y a la precariedad de los gastos en el área social, que como veremos más adelante, exigieron recursos para contratación de personal y para el mejoramiento salarial.

b) Con bienes y servicios crecieron un 68,8% con una ampliación de los servicios a terceros.

c) Con el consumo gubernamental crecieron un 54,3% correspondiendo un crecimiento del 1,25% del PIB.

d) Con la asistencia y la previsión crecieron un 53,9% acompañado del crecimiento salarial, del número de inactivos y jubilados.

e) Por concepto de deuda externa caen en un 45,5% debido a la reducción del endeudamiento interno. Es importante destacar la insignificancia de estos gastos (1,1% del gasto municipal en 1991) cuando se compara con los gobiernos estatales y federales.

f) Los subsidios crecen 111,1% indicando mayores recursos para los consumidores.

g) Con transferencias para consumidores crecieron un 44,4% denotando mayor devolución del

mayor volumen de capitales públicos creados por los municipios brasileños correspondiendo al 0,24% del PIB.

i) En el conjunto los gastos crecen un 46% correspondiendo al 1,69% del PIB.

Cuando se compara la década de los 80 con la década del 70 queda de manifiesto que no sólo crecen las finanzas en un 10,4% como también los

gastos en un 20,1%. Crecen todos los gastos, a excepción del gasto de la capital, evidenciando que el crecimiento de la finanza pública fue principalmente usado para la mantención de la ciudad.

Es importante también verificar como se comporta el saldo entre finanzas líquidas y gastos en estos periodos para poner de manifiesto las necesidades adicionales de recursos; esto es mostrado en el cuadro N°3:

CUADRO 3

**EVOLUCION DEL PRESUPUESTO GASTOS - SUELDOS
LAS FINANZAS MUNICIPALES (% PIB)**

| PERIODO | PRESUPUESTO LIQUIDO (1) | GASTO TOTAL (2) | SALDO (1-2) | SALDO/ |
|----------------|--|--------------------------------|------------------------|---------------|
| 1970/79 | 2,49 | 2,48 | (0,05) | 2,0% |
| 1980/89 | 2,74 | 2,93 | (0,19) | 6,9% |
| 1988 | 2,89 | 3,67 | (0,78) | (27,01) |
| 1989 | 3,78 | 3,66 | 0,12 | 3,2 |
| 1990 | 5,14 | 4,26 | 0,88 | 17,1 |
| 1991 | 5,38 | 5,36 | 0,02 | 0,4 |

Como se nota en la década del 70 y 80 se operó de forma equilibrada y en la década de los 80 con déficit, habiendo alcanzado en el año 1988 un déficit significativo del 27% evidenciando la acción gubernamental en el año electoral.

A partir de 1989 se comenzó a registrar superávits, alcanzando el 17,1% de la finanza en 1990.

Otra forma de análisis de los gastos municipales es cuando se compara la misma dentro de la federación.

Evoluciona la participación municipal dentro de los gastos de la federación especialmente en el año 1991, evidenciando el papel cada vez más importante de los municipios en la gestión pública nacional.

Aumento considerable en gastos del área social tanto en relación a 1988 como en la década de los 80.

Los gastos aumentaron al doble en la educación y cultura y los gastos con la vivienda, urbanismo salud y saneamiento crecieron cerca del 40% entre 1988 y 1991 y entre el 70 y el 90% comparando 1991 con la década de los 80.

El aumento de los recursos se dio en el área social, que crece entre 1988 y 1991 en una cifra del 1% del PIE mientras que otras funciones crecieron el 0,68% del PIE.

Así, los municipios brasileños atravesaron la crisis en el período de 1988 - 1991 ampliando sus finanzas a través del alza del impuesto tributario, destinándolo fundamentalmente al área social, en especial, al rubro de la educación y cultura que

aumentaron más del doble en este período.

Si está retrospectiva permite concluir que se fortaleció el poder económico y financiero de los municipios, en este sentido la descentralización otorgo una mayor capacidad de acción a los gobiernos locales. Es preciso aclarar que este proceso no dio como resultado un mejoramiento efectivo de la calidad de vida debido al empobrecimiento generalizado de la gran mayoría del pueblo brasileño, lo que genera un aumento de la demanda por los servicios públicos.

Otro elemento a considerar es la utilización efectiva de estos recursos. La estructura corrupta, burocratizada e ineficiente de los servicios públicos, en muchos casos, transformó este refuerzo económico de las municipalidades en nuevas entradas para el uso privado de los gobernantes, manteniendo el viejo estilo de gobierno de las oligarquías locales favoreciendo los intereses de los grupos empresariales articulados con el gobierno local.

Finalmente, es necesario señalar que el traspaso de las evaluaciones de costos a los municipios, presente en el proceso de descentralización, queda muy por debajo de la capacidad de presupuesto de los servicios que, a partir de la nueva Constitución, pasan a responsabilidad del Municipio. En el plano político, esta nueva configuración de la responsabilidades del municipio sin una correspondiente dotación de evaluación de costos permite la construcción de una hipótesis: que a los municipios les compete una mayor responsabilidad en la administración del conflicto social. Lo que significa el fortalecimiento del poder local, tendencia que se verifica en el mundo entero.

2.6. Evolución de Recursos Nacionales y Municipales en Brasil

Presentamos en el siguiente cuadro la evolución del Producto Interno Bruto (PIB) de Brasil en el

período 1980-1992 y la Carga Tributaria Bruta de los tres niveles de gobiernos, expresada como porcentajes del PIB.

CUADRO N°4
EVOLUCION DEL PIB Y CARGA TRIBUTARIA

| AÑO | PIB | CARGA TRIBUTARIA |
|-----|-------|------------------|
| 80 | 354,7 | 24,7 |
| 81 | 338,7 | 24,7 |
| 82 | 340,9 | 25,3 |
| 83 | 328,8 | 25,1 |
| 84 | 346,2 | 21,8 |
| 85 | 373,8 | 22,5 |
| 86 | 398,7 | 24,9 |
| 87 | 416,4 | 23,3 |
| 88 | 416,1 | 21,9 |
| 89 | 429,9 | 21,9 |
| 90 | 410,7 | 26,4 |
| 91 | 414,6 | 23,8 |
| 92 | 408,8 | 25,1 |

Obs. PIB en Billones de dólares de Diciembre 1990

Fuente: Indicadores IESP - Abril 93 - n.15 - Sao Paulo

Los valores del PIB permiten evaluar la crisis económica en el país, principalmente a partir de la segunda mitad de la década de los 80. Entre los años 1980 y 1991 el PIB aumentó apenas un 15%

ni siquiera acompañó el crecimiento de la población, de un 23,5% provocando una caída en la renta per cápita en este período. El empobrecimiento de la población se agravó con la

concentración de la renta y una de las consecuencias fue el aumento de la demanda por servicios públicos.

En relación a la Carga Tributaria, observamos que en 1990 los tres niveles de gobierno recaudaron 108,4 billones de dólares, con la composición que se muestra en el Cuadro N° 5.

Llamamos la atención al hecho de que esta composición se refiere a la recaudación primaria, es decir, no están incluidas las transferencias constitucionales (de la Unión hacia los Estados y

Municipios y de los Estados hacia los Municipios) ni las llamadas transferencias voluntarias.

En los años 1991 y 1992 la Unión presentó una caída acentuada en su recaudación, especialmente en el ítem Impuestos (que alcanzó 27 billones de dólares en 1992). En el año 1991 el Presupuesto Total de la Unión cayó a la cifra de 59,4 billones de dólares, el menor valor desde 1984 y alcanzó la marca de 60,7 billones en 1992.

CUADRO N°5
CARGA TRIBUTARIA DE 1990 (EN BILLONES DE DOLARES)

| GOBIERNO | TOTAL (bi.de dólar) | % |
|-------------------|----------------------------|--------------|
| Unión | 72,4 | 66,8 |
| Rec.Tesoro | 49,3 | |
| Impuestos | 36,3 | |
| Otros (*) | 13,0 | |
| Rec.Previsionales | 23,1 | |
| Estados | 33,1 | 30,5 |
| Municipios | 2,9 | 2,7 |
| Total | 108,4 | 100,0 |

Obs. (*) Otros: Fines Sociales, PIS/PASEP, etc.

Fuente: Indicadores IESP + Gazeta Mercantil

Presentamos, en el cuadro siguiente, la composición del Presupuesto Tributario Disponible, es decir, la distribución de la Tributación después de las transferencias constitucionales.

CUADRO N°6
COMPOSICION DEL PRESUPUESTO TRIBUTARIO DISPONIBLE

| AÑO | UNION | ESTADOS | MUNICIPIOS | TOTAL (%) |
|------------|--------------|----------------|-------------------|------------------|
| 1980 | 69,2 | 22,2 | 8,6 | 100,0 |
| 1985 | 63,7 | 25,6 | 10,1 | 100,0 |
| 1986 | 61,1 | 27,1 | 11,8 | 100,0 |
| 1987 | 63,5 | 25,9 | 10,6 | 100,0 |
| 1988 | 62,9 | 26,3 | 10,8 | 100,0 |
| 1989 | 59,4 | 28,5 | 12,1 | 100,0 |
| 1990 | 57,5 | 27,9 | 14,6 | 100,0 |
| 1991 | 53,2 | 29,3 | 16,5 | 100,0 |
| 1992 | 56,0 | 28,0 | 16,0 | 100,0 |

(est-)

Obs. 1992, estimativo

Fuente: Boletín Coyuntural n.13, IPEA, en Cuadernos de IBASE 4 (jul/92)

3. TRANSPORTE Y DESCENTRALIZACION

3.1. Crisis de Estado, Reforma Constitucional y Democratización.

La Constitución de 1988 estableció un nuevo orden para la política social brasileña. Redefinió la distribución de atribuciones entre estructuras de gobierno para afrontar la problemática social. Aseguró algunas conquistas de derechos de la ciudadanía y creó condiciones para la ampliación

de esos derechos. Produjo un aumento del tributo y una mejor distribución de la recaudación entre las estructuras de gobiernos fortaleciendo la naturaleza federal del estado brasileño.

El conjunto de las modificaciones introducidas en la nueva Constitución tuvieron un fuerte impacto en el aparato estatal centralizado, que sufría bajo el peso del desequilibrio financiero, que favoreció el proceso de desmantelamiento por la extinción de los órganos federales, como el fue el caso, en el área de transporte urbano, del EBTU (empresa brasileña de transporte urbano), que dejó sin apoyo

técnico y financiero a los órganos locales de gerencia.

Luego de cinco años de la descentralización de las políticas la gestión del transporte colectivo urbano en Brasil es un hecho extendido a todos los rincones del país y presenta resultados muy contradictorios.

Se mejoró la oferta y el confort en el transporte a través de buses, que redujo el IPK (Índice de Pasajeros por Kilómetros) medio de 4.0 al 2.5 a lo largo de este período; se estanco la oferta de transporte a población, sea metro o tren; se renovó significativamente la flota de buses urbanos, cuya edad media paso de 8 a 5 años en el mismo período; subida de las tarifas, se dobló en los últimos 5 años (en dólares); aumento del control del poder público sobre la prestación y costo de servicios en los municipios de mediana y gran importancia; aumento de las diferencias regionales en los precios de las tarifas, como consecuencia, principalmente, del aumento de las diferencias regionales de los salarios de los operadores; mayor participación de la población en las decisiones sobre la política local de transportes y tránsito en los municipios con hegemonía política de partidos democráticos- populares; cambio en los conflictos laborales con respecto a la relación entre empresario privado de transporte y trabajadores para los debates entre éstos y el poder público local; disminución en la capacidad del poder público de invertir y de financiar en transporte urbano; aumento de las dificultades de integrar sistemas metropolitanos e interurbanos en áreas caóticas; crisis del financiamiento de los servicios: los desplazamientos a pie llegan al 30% de los viajes cotidianos en los grandes centros urbanos y

presentan la tendencia de crecer.

La descentralización, entendida como un movimiento de distribución de recursos y del poder, se apoya en dos bases distintas que se entremezclan históricamente pero que tiene dinámicas y motores propios (Fiori y Tavares, pág. 129). El movimiento por la democratización y derechos de la ciudadanía ejerció y ejerce presión sobre las instituciones políticas y sociales en el sentido de fraccionar los poderes centralizados. La crisis económica del país y la crisis fiscal y financiera del Estado Central posibilitó la redistribución de las atribuciones entre los niveles de gobierno, transfiriendo a las esferas locales responsabilidades antes centralizadas.

Los movimientos populares que luchan por la redemocratización del país, surgieron en el inicio de la década de los 80, pidiendo el mejoramiento de los transportes urbanos y la disminución del precio de las tarifas, revelándose contra el estado militar centralizado, exigiendo transporte bueno y barato, pero exigiendo, principalmente, inversión en las prioridades, en grandes obras de importancia para las áreas sociales y participación directa en la toma de decisión sobre asuntos de su interés en la vida cotidiana. En este sentido descentralizar era fundamental para participar, para facilitar el acceso a la decisión política.

La Municipalización de los transportes se convirtió en la bandera de los movimientos y es respaldada por los partidos políticos de izquierda e incorporada a los programas de gobierno en las disputas electorales, y a las propuestas llevadas a la Asamblea Constituyente.

La Reforma Tributaria vino a reforzar la descentralización política y de los servicios públicos, dando consistencia financiera al principio político administrativo. Además de este aspecto, en el capítulo de las atribuciones comunes se encuentran disposiciones que también refuerzan la descentralización.

Un primer nivel de descentralización es aquel que ocurre del gobierno federal hacia los Estados Federados. Los Estados tienen competencia sobre los transportes intermunicipales, genéricamente a aquel entre cualquiera de dos o más municipios y el transporte metropolitano que es aquel que ocurre entre los municipios que constituyen una región metropolitana.

Tanto en la esfera Estatal como en la Municipal se verifica la tendencia de descentralización de la función política y la descentralización de las funciones de operación, planificación, fiscalización y comercialización, algunas veces acompañadas del proceso de privatización como es el caso de la CMTC en el municipio de Sao Paulo, otras de un proceso de contratación como el caso de la EMTU, que funciona como operador de una Corporación o "holding" de transporte, presidida por SMT (Secretaría Metropolitana de Transporte) y otra en un sistema público como fue en Santo André.

"En el día 16 de Julio, de 1991 fue creada la Secretaría de Transporte Metropolitano...con el fin de atender las crecientes reivindicaciones proponiendo la creación de un "holding" de transportes metropolitano como forma de garantizar una coordinación efectiva entre los sistemas que operan en la ciudad de Sao Paulo". (R.Belda.pág.38) La Constitución también innovó

en relación al transporte ferroviario, tradicionalmente de atribución exclusiva de la Unión, creando condiciones para la descentralización.

"El artículo Nº21, al definir las atribuciones de la Unión, indica la regularización del transporte ferroviario cuando traspase los límites del Estado. Estas facultan al gobierno federal para estatizar los servicios de la CBTU. En este sentido está en trámite, en el Congreso Nacional, el proyecto de ley 1391/88 que establece las condiciones de transferencia de los servicios ferroviarios locales de pasajeros para los Estados y Municipios". (R.Belda-ANTP pág.37)

"El proyecto 1391 del 7 de Octubre de 1988 tiene como contenido el traspaso de los aspectos operativos y financieros de los sistemas ferroviarios urbanos presididos por CBTU-Compañía brasileña de trenes urbanos a los estados de la federación en cuya jurisdicción operan los sistemas". (Ieda Lima pág.17)

Un efecto importante de la descentralización en los transportes a nivel municipal, fue la intensa y rápida renovación de la flota de buses urbanos en los últimos cuatro años. Esto se debió, en parte, a los recursos del BNDES prestados a los transportistas privados y por otro lado a la propagación de los criterios técnicos de calidad en los órganos de gestión local, que pasaron a establecer niveles de servicios más favorables a los usuarios. Tras el aumento de la flota y su renovación hay una razón política de carácter electoral.

Los alcaldes son extremadamente sensibles a la

importancia que tiene el transporte para la población de estratos bajos. Los estudios de opinión dicen que el transporte es invariablemente una de las principales prioridades. La renovación y ampliación de la flota favorecida por el aumento de la tarifa, están al alcance de una decisión del dirigente municipal, sin demandar obligatoriamente la intervención de otros agentes del poder local.

La descentralización determina una nueva lógica de organización del Estado. Retira del poder central las organizaciones burocratizadas, la decisión sobre qué y para quién organizar los servicios públicos. Lo que impera es la capacidad de atender, con rapidez y eficacia las demandas de la población. Con eso cambia la mecánica del funcionamiento del servicio público y se adopta la postura de que la relación entre el sector público y el privado es definida también localmente, bajo los criterios de eficiencia y de los resultados en la prestación de servicio.

La fuerza que el movimiento por la descentralización adquirió va mucho más allá de las prescripciones constitucionales y tiene hoy un nuevo impulso dictado por la presión de los niveles locales sobre los demás niveles, con el objetivo de que se organicen en función de la prestación de servicios desde el punto de vista de la descentralización. En los transportes por ejemplo, la remuneración es definida localmente, sea por la tarifa, sea por contrato de prestación de servicios, al revés de otros servicios públicos, como la salud, en que la remuneración de los trabajadores es definida por la estructura federal.

La municipalización del transporte, que es una

forma específica de la descentralización del sector de transporte urbano en el caso brasileño, se tradujo en notables ejemplos de mejoramiento de la calidad de servicios especialmente por haberse distanciado de la mediocridad general. En el caso de la ciudad de Sao Paulo, donde tradicionalmente el servicio era pésimo, transportaba, en promedio, 12 pasajeros por metro cuadrado en los horarios de mayor afluencia, fue reducido a 6 pasajeros en la administración de la Municipalidad Luiza Erundina del Partido de los Trabajadores. Donde la flota de buses de la ciudad estacionaba 8 mil vehículos hace 10 años hoy fue ampliada a 10.500 plazas y la edad promedio de los vehículos reducida en 3 años.

Varios gobiernos municipales de perfil democrático popular implementaron innovadores modelos de administración, fortaleciendo el control del poder público sobre el sistema de transporte, estableciendo nuevas formas de relación con la empresa privada y alcanzando así niveles de calidad de servicios desconocidos en Brasil. La descentralización debe llegar al nivel municipal y en los casos en que tenga sentido, a las regiones municipales, porque lo importante es dar eficiencia y eficacia a la prestación de servicios públicos, con control social ejercido por la población involucrada. Esto sólo se concretiza donde la gestión de los servicios y la decisión sobre el uso de los recursos están al alcance y sujetos a la acción y presión de los usuarios directos.

En el nivel estatal, la descentralización administrativa vino acompañada de medidas a favor de la participación de los organismos y entidades descentralizadoras en las decisiones de carácter regional.

"La Constitución del Estado de Sao Paulo... dice que mediante ley complementaria pueden ser constituidas regiones metropolitanas a través de la agrupación de municipios limítrofes (art.153) y que para cada una de ellas está prevista la creación de un consejo de carácter normativo y deliberativo, dónde los municipios tendrán participación paritaria con relación al estado (art.154)...". (R.Belda, pág.37)

La participación popular, ente supra-gubernamental de descentralización de poder también está contemplada en la Constitución estatal.

"La participación directa de la población en la gestión pública se convirtió en el principio fundamental de la Constitución Estatal al ser ejercida según sus términos y condiciones." (Paulo Lomar, pág.16)

En el nivel municipal los avances en la participación social fueron significativos. Existe participación popular en los consejos de empresas públicas y en los consejos sectoriales como son los consejos de transporte. El modelo seguido, en general, incluye en la composición del consejo de transporte la representación del gobierno municipal, de las entidades patronales, de trabajadores y de la sociedad civil organizada.

Una vez instituidas, las decisiones sobre políticas de transporte pasan obligatoriamente por los consejos. De esta forma ocurre, en primer lugar la democratización y la veracidad de la información acerca de las decisiones. En segundo lugar incluso en los casos en que el consejo tiene carácter consultivo y no deliberativo, hay la presión directa

de los representantes de la sociedad sobre los gobernantes, con lo que se observa el fortalecimiento de las nociones de derecho y de ciudadanía.

En los consejos de las empresas públicas, participan los representantes de la dirección de la empresa, de los empleados, del sindicato y de los usuarios de transporte. Estos consejos han sido fundamentales para los trabajadores del sector, toda vez que la participación en las empresas privadas es extremadamente restringida. Las presiones y conquistas obtenidas a través de los consejos de empresas públicas son canalizadas y repercuten, a través de las acciones de los sindicatos, en la conquista y ampliación de los derechos de los trabajadores en el ámbito de las empresas privadas. La regla es que las reivindicaciones de los trabajadores son atendidas antes en las empresas públicas y después en las particulares. Lo mismo ocurre con las demandas de los usuarios, en cuanto a confort, calidad del equipo y calificación del personal técnico.

La participación en las decisiones sobre transporte colectivo también ocurre de forma indirecta. La Constitución determina de forma clara e inequívoca la competencia municipal en este campo. La Unión, dado el desmantelamiento que los últimos gobiernos federales promovieron en función de la crisis social y que afectó a esa estructura, además de la deuda interna y externa se retiró del campo de los transporte urbanos, en todos sus aspectos.

Está actividad pasa a ser, desde el punto de vista de los recursos e inversiones, totalmente dependiente del municipio y como consecuencia de los gastos

municipales.

El gasto participativo es una práctica generalizada en los gobiernos municipales de corte popular o progresista. Es una operación que involucra la participación de los ciudadanos en la decisión sobre las inversiones, a través de las Asambleas con carácter deliberativo. Se trata de un importante ejercicio de participación en que el ciudadano directamente o a través de un delegado popular escogido por él decide el destino de los recursos en el ámbito municipal.

La descentralización en este caso, tiene dos fases, de la Unión hacia los municipios y de la administración municipal hacia el ciudadano. Si consideramos el centralismo que caracterizó los gobiernos militares hace apenas una década debemos concluir que los avances asumen dimensiones astronómicas.

3.2 Nuevos modelos de gestión y nuevos espacios de debate político.

En el campo institucional la acción de Estados y municipios es efectiva y creativa aunque haya partido casi desde cero en la mayor parte de los casos, en el uso de mecanismos de control y fiscalización de los transportistas privados.

Se observan en los últimos años varias innovaciones en el campo institucional, tanto en la relación entre el poder público y los transportistas privados, como entre los propios organismos de administración, y entre éstos y las esferas del poder central incluido el Congreso Nacional.

Veamos cuales son las nuevas formas de relación

entre los actores del campo de los transportes públicos que emergieron en el seno de la crisis que acabamos de analizar y de la tendencia descentralizadora de las políticas sociales que se aprecian.

Genéricamente las fórmulas experimentadas son modalidades de municipalización.

La "Cámara de Compensación" es la más antigua. La tarifa única produce diferencia de rentabilidad entre los operadores del sistema para regular los rendimientos, la Cámara de Compensación administrada por el gobierno o por los propios operadores, transfiere los presupuestos por sobre el promedio del sistema para las empresas que operan líneas con rendimiento abajo de la media. La Cámara puede ser usada como mecanismo para subsidiar las tarifas cuando el poder público estime conveniente.

Otra nueva modalidad con tendencias a la generalización y vulgarmente asociada al término "municipalización de los transportes" es la "contratación de prestación de servicios de transporte colectivo", en que el poder público no le concede al operador privado la ganancia del servicio (Affonso y Morales, pg.25). Esta es la forma más afinada con el espíritu del texto constitucional, toda vez que el poder público no permite ningún uso de sus privilegios de titular de servicios por entenderla de carácter esencial (art.30 de Constitución).

Puede ser vista como una especie de prestación de servicio. Se desarrolla la operación, manteniendo el mando sobre la organización, planificación, fiscalización, control y principalmente sobre las

ganancias, en el sentido que el poder público recauda para si el monto de las tarifas y remunera a los transportistas por el servicio medido (por kilometro viajado, pasajeros transportados, otras unidades o mezcla de ellas). En una submodalidad de éstas, conocida como "operación privada de flota pública" todo se hace como si el poder público fuera contratista de las operaciones excepto de la flota.

Otras modalidades son "empresa pública reguladora" y la "empresa pública contratista de servicios de terceros" (Born, Morales y Nagao, pg3). Son empresas que pueden cumplir una de las dos funciones o ambas. La empresa reguladora opera una parte del sistema sin mantener relación con las empresas privadas que no sea la de sustituirlas en el caso de sentencia por incumplimiento de servicio. En otras palabras este tipo de empresa funciona como una espada de Democles sobre la cabeza de las operadoras privadas.

La "contratista" tiene la concesión de servicios, aunque no opera, es la tendencia del CMTC y de la EMTU en el actual proceso de privatización y contrata servicios a terceros sin delegar los poderes y atribuciones de la titularidad del servicio que permanecen bajo la protección del poder público.

El caso mixto es el más común, la empresa pública funciona como reguladora, operando una parte del sistema, como contratista de la operación de división de un sistema que no le interesa al poder público operar.

El Frente Nacional de Alcaldes creado en 1989, con el objetivo de defender la autonomía municipal

y garantizar la reglamentación de los artículos constitucionales relativos a los municipios, tuvo como desdoblamiento la organización de foros sectoriales para subsidiar sus trabajo, entre los cuales se destaca el Foro Nacional de Secretarios de Transporte.

En el inicio del año 1994 el Foro hará su vigésima reunión, realizada semestralmente, en ciudades de diferentes regiones con el objetivo de dar la oportunidad a participar al mayor número posible de municipios, en un país de dimensiones continentales. Además de la representatividad, es preciso observar la calidad de la intervención del Foro y esto está expresado en el contenido y resultados de la campaña que asumió.

La elaboración de la Ley de las Directrices Nacionales de Transporte Colectivo, se realizó en conjunto con la ANTP (asociación nacional de transporte público) y con el apoyo del Instituto de Ingeniería contraponiéndose al intento de empresarios privados de crear un Código Nacional de Transporte Colectivo de carácter centralizado. La Ley de Directrices se gestó en un largo proceso de negociación y fue encaminada para su aprobación en el Congreso Nacional con el consenso de los actores relevantes en el área de transporte colectivo urbano.

La elaboración del proyecto de Ley Nacional del Tránsito, en contraposición a la propuesta del Código Nacional oriundo del ejecutivo y defendida por el DETRANS (departamentos estatales de tránsito) y por las policías militares estatales y rodoviarías federal, de carácter centralizador, retiró de los municipios la atribuciones señaladas por la Constitución.

Tras un largo proceso de presión sobre el Congreso Nacional, liderado por el Foro y por el Frente de Alcaldes, resultó un proyecto de carácter consensual garantizando las atribuciones de los municipios en la planificación, organización, operación, fiscalización y control del tránsito local, incluso en lo que concierne a la aplicación y recaudación de las multas, además de la creación, por parte del gobierno federal, del Consejo Nacional de Transporte Urbano (NTU) a partir de la campaña de rebajas de tarifas de transporte, exigida por el Foro.

Esta campaña compuesta por 14 puntos de interés de los municipios fue presentada al Presidente de la República y produjo, además de CNTU, la Comisión Especial para la reducción de los precios de insumos, el grupo de trabajo de revisión de la planilla tarifaria y la presentación de propuestas de privilegios fiscales y reducción de las tarifas públicas federales y estatales a los insumos del transporte colectivo urbano, entre otras.

"¿Por qué tendría el gobierno federal que involucrarse en la cuestión del subsidio al transporte, que paso a manos del poder local? por que "es competencia de la Unión velar por la continuidad de la Constitución ...específicamente por la defensa de los derechos sociales". (art.7 y 23. Ieda Lima pág. 6)

Alcanzar la excelencia de la justicia social del transporte colectivo urbano no es solo una tarea del poder local, por más éste sea responsable por su organización. La Unión y los Estados son responsables por tener el poder de legislar sobre los demás beneficiarios del transporte colectivo, además del usuario directo. El propietario de algún

inmueble urbano y que lo tiene valorizado por la circulación y mejoramientos promovidos por el poder municipal, el usuario del transporte individual que tiene mayor fluidez y rapidez en su desplazamiento, los agentes económicos, del cual el transporte es insumo, que se benefician por las ganancias de la productividad, de accidentes del trabajo y mejor disposición de los trabajadores (más de dos tercio de los viajes diarios en Brasil son por motivos de trabajo (Bussinger 87).

La acción del Foro Nacional ha sido tan fructífera que estimuló el surgimiento del Foro de Secretario de Transporte del Estado de Minas Gerais, ya en su cuarta reunión, y de otros como el de Rio de Janeiro, Santa Catarina, y otros

Estados, en proceso de constitución, lo que presenta sin duda un paso adelante en la descentralización y ampliación de la participación, en la elaboración de las políticas sociales, en la medida que es un grado más de aproximación hacia los intereses locales.

La conclusión a la cual se llega, examinando el proceso de descentralización en el sector de transporte urbano en Brasil, es que sus resultados son bastante pobres desde el punto de vista de los usuarios que están día a día usando este servicio por su precariedad y los altos precios de las tarifas. Hay un evidente proceso de exclusión en curso. La demanda está estancada, dependiendo del ámbito local. Sólo los que puedan pagar el precio de la tarifa utilizan el servicio, los demás viajan a pie. Para la población de bajos salarios la descentralización puede significar el fin de las políticas sociales en el sector transporte. Las excepciones no hacen más que confirmar la regla

(Spink, pg.79). El hecho de que existan dos decenas de municipios gobernados por partidos comprometidos con reformas sociales en que el transporte colectivo es tratado como problema público y social hace resaltar la situación de centenas de otros centros urbanos en que el transporte es tratado como negocio privado y por lo tanto producido para el mercado, dejando al margen el sector de la población que no forma parte de ese mercado.

Desde el punto de vista del poder público municipal la descentralización significó una verdadera transformación política, al determinar la tarifa que colocó al alcalde en el centro de crítica. Se está exigiendo del poder público respuestas administrativas, económicas, técnicas y políticas de las cuales no puede evadirse porque las justificaciones para la inexperiencia y la falta de recursos pueden ser hasta comprensibles, aunque no son aceptadas por la población, la prensa y los partidos de oposición. Cuando hay graves limitaciones económicas para la solución de los problemas que se plantean al poder local, ocurre una creciente politización de la cuestión de los transportes colectivos y el fortalecimiento de las instancias participativas.

En la participación política se apoya la gran novedad traída por la descentralización y se abren nuevas perspectivas para los transportes colectivos urbanos, como vienen señalando los consejos municipales de transporte y los Foros de Secretarios, de lo cual se deduce que el proceso de descentralización no puede dejar de ser respaldado por el proceso más general de la democratización y de la ampliación de los derechos de la ciudadanía.

4. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION DE LA SALUD EN BRASIL

4.1. El Sistema Unico de Salud

Datos recientes sobre la situación de la salud en el país revelan la coexistencia de patrones típicos de países desarrollados en el predominio creciente de las enfermedades crónicas y degenerativas entre las principales causas de muerte y la persistencia y recrudescimiento de enfermedades infecciosas y parasitarias, demostrando las precarias condiciones de vida de la mayoría de la población, en las zonas periféricas de las grandes ciudades y en la zona rural del país.

La Constitución Federal, artículo 196 dice: la salud es derecho de todos y deber del estado, garantizado mediante políticas sociales y económicas que tengan en cuenta la reducción del riesgo de enfermedad y similares y al acceso universal e igualitario a las acciones y servicios para su promoción, protección y recuperación.

La Constitución de 1988 estableció que la salud tiene como factores condicionales y determinantes, el medio físico (alimentación, vivienda, etc), el medio socio-económico y cultural (trabajo, salario, educación etc) y la oportunidad de acceso a los servicios y acciones que configuran la integridad de la asistencia.

La descentralización del sistema de salud dirigida desde el gobierno, aparece como condición básica para que el estado cumpla con su deber constitucional. En el proceso de descentralización tiene que ser construido un modelo que garantice:

- La equidad, integridad y el carácter resolutivo de la atención.
- La utilización de la epidemiología para el establecimiento de las prioridades.
- Control social con poder deliberativo, sobre la política y los recursos del área de salud.
- El acceso a la información y datos en salud.
- El acceso universal y gratuito a todos los niveles del sistema.
- Creación de un sistema de referencia y de contra referencia.
- Control sobre la producción, distribución y consumo de productos y servicios que comprometan el riesgo de la salud.
- Participación complementaria de los servicios privados.
- Control más efectivo sobre la red de servicios.
- Acciones individuales y colectivas, que aseguren la promoción, prevención, convalecencia y rehabilitación en salud.
- Ampliación de las acciones de carácter preventivo y mejoramiento cualitativo de la atención ambulatoria, tendiendo a la disminución de las internaciones.
- Incorporación de las actividades de vigilancia en salud como parte de la rutina de los servicios de salud.

Para reglamentar los dispositivos constitucionales referentes a la salud fueron aprobadas las leyes 8080 y 8142, en el año 1990.

La Ley 8142 creó la Conferencia y el Consejo de Salud en todas las esferas del gobierno, definiendo sus atribuciones y composición. Las Conferencias deben realizarse como mínimo, cada cuatro años, con representación de los distintos segmentos sociales, para evaluar y proponer directrices para las acciones de cada esfera. Los Consejos de Salud tienen carácter permanente y deliberativo y son compuestos por representantes de gobierno, prestadores de servicios, profesionales de salud y de los usuarios, éstos tienen representación paritaria en relación al conjunto de las demás categorías. Actúan en la formulación de las estrategias y en el control de la ejecución de las políticas, incluso en los aspectos financieros.

La propuesta de descentralización contenida en el proyecto del SUS trae una redefinición de la estructura de poder, tanto en el ámbito de gobierno como en relación a la sociedad. En relación a la sociedad, la descentralización implica ampliación y diversificación de espacios para los ciudadanos. presupone una redistribución del poder entre Estado y Sociedad a través de mayor participación y control de la sociedad en la planificación y acciones gubernamentales.

En el ámbito de gobierno, la descentralización implica manejo de los recursos necesarios para financiarla. La descentralización disminuye la distancia entre Estado y Sociedad, posibilita una distribución más equitativa de los servicios públicos.

En el proyecto del SUS, los municipios tienen un papel relevante en la estructuración y dirección del sistema de salud. El objetivo es una gestión más abierta, ágil, con mayor capacidad para reconocer los problemas locales y con una mayor oportunidad de resolverlos al estar más próxima a la presión directa de los ciudadanos. Los municipios responden por la gestión y ejecución de los servicios públicos de salud, así como por la vigilancia epidemiológica y sanitaria, el control y fiscalización de los servicios privados de salud. Los sistemas municipales serían articulados por la estructura estatal, que debería establecer prioridades y metas en salud, mecanismos de control y evaluación de los sistemas descentralizados, a través de normas y parámetros acordados con los municipios, una política redistributiva de recursos y facilitar apoyo técnico a los sistemas municipales.

El organismo federal tendría las mismas atribuciones en el plano nacional. Estos principios serían viables, si la distribución equitativa de los recursos de acuerdo con cada realidad municipal ocurriera de forma directa y automática para los Fondos de Salud.

Los distritos de Salud son la versión brasileña de los sistemas de salud (SILOS). El distrito sería la base organizativa y operacional del SUS, el espacio de poder local para la planificación y ejecución de las acciones de salud, teniendo en cuenta las necesidades específicas de salud de la población local, que son resultados de los procesos económicos, sociales, culturales, epidemiológicos y políticos que ocurren en el área.

Con la implementación del SUS, en gran parte de

la ciudades brasileñas el propio municipio puede ser identificado como un Distrito de Salud. En las grandes ciudades, y particularmente en las grandes metrópolis, como en Sao Paulo, los Distritos son parte del municipio.

4.2. Municipalización : Iniciativas de los Gobiernos Municipales.

La promulgación de la Ley Orgánica de salud (ley 8080) en 1990 y la realización de la IX Conferencia Nacional de Salud en Agosto de 1992, pueden ser considerados los hitos en la historia del movimiento sanitario. Uno, oficializando los postulados básicos de un proceso democratizador y otro, por haber reunido en un Forum amplio (más de 4 mil representantes, electos en Conferencias Regionales) todas las corrientes políticas de la sociedad, para discutir la operabilidad del principal postulado de descentralización, que es la municipalización.

En los últimos años se multiplicaron las experiencias municipales que, a pesar de sufrir las limitaciones y las distorsiones del proceso descentralizador, instrumentalizaron los recursos de poder que fueron transferidos a la estructura municipal con tal voluntad política de cambio, que terminaron produciendo resultados muy promisorios tanto en lo que se refiere al impacto local alcanzado, como en lo innovador, en relación a la construcción técnica y política de las nuevas alternativas de organización y prestación de servicios.

Tenemos un buen ejemplo en la construcción del

Sistema de Salud de Diadema (SP), que tiene como directrices generales los preceptos constitucionales, la voluntad política del gobierno municipal y la destinación considerable de recursos financieros de la recaudación propia del municipio hacia la salud.

La organización de los servicios de salud se basó en la eficiencia, calidad y la rapidez resolutive. El nuevo tipo de acción para el sistema fue el dar un carácter colectivo al modelo de atención, adecuar el espacio físico, reequipar los servicios e invertir en la capacitación de personal.

El desarrollo de este proceso tiene como fundamentos: el trabajo en equipo interdisciplinario; la descentralización de las acciones programáticas aumentando las responsabilidades del equipo local; y, finalmente, abordar colectivamente los programas desarrollados por las unidades básicas de salud.

"La calidad del sistema público de salud de Diadema hizo que el 30% de los pacientes atendidos en el Consultorio Central de ciudades sean del municipio de Sao Paulo y de la Región del ABC. La atención de salud en la ciudad obtuvo el tercer lugar en una encuesta realizada a pobladores sobre las ventajas de vivir en Diadema, según estudios de Datafolha sobre calidad de vida en la región del ABCD realizada en Septiembre - Octubre. Entre 1982 y 1992, la mortalidad infantil bajó de un 90,6 al 29,4 (en menores de un año, por cada mil nacidos vivos)

A partir de 1992 la Municipalidad destinó un 20% de su presupuesto total para la salud, quedando entre las tres ciudades que más invierte en esta área, según el ministerio de salud.

Diadema registro cuatro consultas por habitante en 1992, contra la media del 2,1 de las consultas a nivel nacional. La red pública de la ciudad cuenta con dos hospitales con 140 camas, un ambulatorio de Salud Mental, un equipo de médicos especializados, cuatro consultorios y 14 unidades básicas de salud, que también ofrecen tratamientos odontológicos (Folha Sao Paulo, 05/12/93).

Experiencias como estas, aunque consideradas singulares en un universo de casi 5 mil municipios, han funcionado como guías de maduración y perfeccionamiento de las propuestas. También, aunque se considera la diversidad de las realidades municipales, tales experiencias confirman y enriquecen la tendencia, hoy visible.

Podemos confirmar que la salud fue incorporada definitivamente en la agenda política municipal, redefiniendo los grupos de interés. La investigación del IBAM revelan que el 3/4 de los municipios cuenta con consejos municipales de salud. Aunque todavía carecen del dinamismo y de la representatividad, pues muchos de ellos fueron armados por los alcaldes y habilitados para recibir el traspaso de los recursos, ciertamente representa un elemento innovador social y culturalmente estratégico para la construcción de la democracia.

4.3. Municipalización : Caminos a Recorrer

4.3.1. Modelo de Atención

A pesar de los avances contenidos en la Constitución de 1988 y en la Ley Orgánica de Salud, la construcción del Sistema Unico de Salud todavía es una gran desafío. La gran mayoría de

los municipios hasta hace 10 años se limitaron a facilitar algún medio de transporte de los enfermos hacia las ciudades mayores. La municipalización de la salud es entendida como el traspaso de recursos que propicia la extensión de la cobertura de la asistencia médica y la creación de estructuras básicas de administración de los servicios de salud en los gobiernos municipales. Pero además ha contribuido para la politización de la salud con relación al papel del Estado y de la disputa entre los diferentes niveles de gobierno.

La municipalización, entre tanto no construye de inmediato las bases del SUS; funciona más como un proceso simultáneo de dispersión de los recursos financieros y diseminación de la atención en las unidades básicas.

La salud no es prioridad real de casi ningún municipio y la aparente adhesión de los políticos locales a la municipalización está asociada con la ambición de poseer los recursos traspasados desde otras estructuras de gobierno. Estos recursos han sido, invariablemente, utilizados en la construcción y/o expansión de las unidades destinadas a la prestación de asistencia médica.

De acuerdo con la concepción amplia de la salud, adoptada en la Constitución el SUS depende de la implementación de un nuevo modelo de atención, dirigido a fortalecer lo colectivo.

En la definición y descripción de los problemas de salud en la población se incorpora un proceso de carácter social. En este plano se debe definir y describir tal proceso en una forma multidisciplinaria a través de los personajes que asumen los problemas de la salud : trabajadores del

servicio público de salud, dirigentes de instituciones ejecutoras de las políticas públicas de salud a nivel local municipal, estatal y federal además de instituciones organizadas de la sociedad (partidos políticos, movimientos populares, etc) así como, la propia población que vive y expresa esos problemas. Estos problemas por sobre todo necesitan ser profundizados a través del estudio de su estructura origen y forma.

Hay que recorrer en cuanto al aspecto científico, un universo de conocimientos multidisciplinarios (de la clínica, epidemiología analítica, de la psicología, de la sociología, etc) algunos epidemiólogos latinoamericanos han trabajado a partir del concepto "reproducción social", enfatizando la importancia del desarrollo de un marco teórico que incorpore el conjunto de las condiciones de vida como mediadoras entre la inserción social y la situación de la salud, que informe del conjunto de problemas de la salud. La salud depende del modo de vida de las personas, se expresa en los diferentes individuos que viven, agonizan y mueren según su clase social.

En este nuevo modelo, la definición de los principales problemas de la salud y su enfrentamiento pasa por la interrelación de los diferentes actores sociales involucrados.

Dada la exigencia de una mayor racionalización, eficacia y eficiencia del sistema, la integración entre todos los servicios públicos municipales estatales y federales tiene que ser de carácter prioritario.

La transferencia de recursos, técnicas, procedimientos y poder de gestión de los niveles de

gobierno federal y estatal hacia el municipal y de éste a la sociedad es el principio de la descentralización. La participación por lo tanto se dará con el ejercicio efectivo de la ciudadanía, con la transformación de pacientes - objetos de un sistema social desigual y excluyente y de un sistema de salud de medicinas, como sujetos activos en la construcción de una sociedad más justa y democrática.

La implantación de este nuevo modelo ocurre en ritmos y grados variados, con características propias, en un número creciente de los municipios. Algunos municipios como Diadema terminan por destacarse por el hecho haber invertido en la misma perspectiva a lo largo de más de 10 años, encontrándose actualmente en la tercera gestión bajo el mandato del mismo partido político, manteniendo el mismo programa de actuación. La ciudad de Diadema contaba en 1991 con 305.000 habitantes, con 100% de la tasa de urbanización y altamente industrializada.

En el otro extremo encontramos el municipio de Icapuy en el litoral del Estado de Ceará con 14.000 habitantes. Se trata de un municipio extremadamente pobre con la mitad de su población sobreviviendo con salarios bajísimos. En 4 años con recursos mínimos consiguieron reducir el coeficiente de mortalidad infantil en una cifra de 42 por cada 1.000 nacidos vivos, con políticas basadas principalmente en el trabajo de los 32 agentes de salud.

Las trabajadoras de la salud capacitan en lo referente a: estimular la alimentación del infante, practica de monitores para el desarrollo físico del niño, asistencia médica, orientación en terapias de

rehidratación, principios básicos para el desarrollo y el crecimiento, campaña de vacunas y de orientación prenatal.

La población de Icapui participa activamente en la definición de las prioridades y en la elaboración del presupuesto del gobierno municipal gastando 60% del presupuesto en las áreas de educación y salud. En el año 1991 Icapui recibió el premio "Niños y Paz" dado el aumento de matrícula a establecimientos educacionales de los niños entre 7 y 11 años.

Estas informaciones nos llevan a concluir que las administraciones que se vuelcan decididamente a enfrentar los problemas más importantes del municipio, consiguen a través de acciones intersectoriales obtener mayor apoyo en las condiciones de la salud.

Los trabajadores federales, estatales y municipales con experiencias institucionales diferentes, cargas horarias, remuneración, reglamentos y normas distintas exigen del gestor local sensibilidad y preparación excepcional para administrar conflictos e impulsar el servicio. Hay necesidad de un proyecto para el área que tenga un efecto vitalizador además de un mecanismo de calificación de formación de los trabajadores así como la valorización de estos y del propio trabajo. La inexistencia de un proyecto de largo alcance contribuye para la desmotivación y la evasión creciente de los trabajadores en algunos Estados, agravando la distorsiones históricas en su distribución.

4.3.2. Financiamiento

El análisis del gasto público total en salud en el período 1980 - 1990 muestra que hasta 1986 el país gastaba menos del 2,4% del PIB en esta área y apenas en el año 1989 y 1990 llegamos a un 3,2% o en otras palabras una cifra cercana a 90 dólares per capita. Se calcula los gastos del sector privado en una cifra cercana a la mitad del gasto público. Estos valores, semejantes a la media de otros países de América latina, son muy pequeños comparados con la media del 8% del PIB de los países desarrollados o 1.500 dólares per capita. Por otro lado es unánime la evaluación en relación a la escasez de presupuesto y los recursos mal utilizados.

La Unión a los largo de los años 86 y 89 pierde el porcentaje de participación en el financiamiento de la salud cayendo, por ejemplo, de un 77,3% en el año 89 al 72,7% en el año 92. Los municipios participaron activamente en el financiamiento de la salud.

En 1990 la Unión destino 9,4 billones de dólares para la salud o sea 1,8 billón menos que año 89. Ya en el año 1991, los gastos de la Unión caen a 7.8 billones y finalmente alcanzan el 6,5 billón de dólares el año 92. No tenemos información sobre los gastos de los Estados y municipios en los últimos dos años, pero ciertamente no debe haber compensado la disminución de los gastos federales. Con la destitución del presidente Collor el nuevo Ministro de Salud impulsa una propuesta de retomar la implantación del SUS en un documento sugestivamente titulado "Municipalización de las Acciones y Servicios de Salud: La osadía de cumplir y hacer cumplir la ley". Lo innovador de la

propuesta reside en el coraje de intentar un camino para que el SUS surgiera.

Partiendo del objetivo de descentralizar rápidamente, pero reconociendo la dificultad frente a las 27 realidades diferentes en los Estados y 5 mil municipios brasileños, se prevé un proceso gradual, adecuado a cada realidad local, alcanzando la gestión plena. Hay posibilidades de traspaso directo de los recursos y en forma automática, con base en el art.8080 que prevé la combinación de varios criterios, como el demográfico, epidemiológico, el desempeño técnico de los servicios, etc.

5. LA MUNICIPALIZACION DE LA EDUCACION

5.1. Situación Actual

La municipalización puede ser entendida, como la transferencia de funciones del gobierno federal y estatal hacia el nivel municipal. Entre tanto, ya enfatizamos que este proceso implica una variada y compleja discusión sobre las atribuciones de los diferentes niveles de gobierno, principalmente, en lo que se refiere a la descentralización del poder y a la autonomía municipal, así como sobre la propia relación entre ellos, cuestiones establecidas de una forma poco precisa en nuestra legislación.

Las Constituciones Federal y Estatal e incluso las leyes Orgánicas Municipales no resolvieron estos conflictos aunque se haya constatado avances importantes, particularmente en lo que se refiere al municipio.

La Constitución de 1980, en el área educacional consagra como "instituciones pedagógicas", el Estado, la sociedad y la familia. El Estado es genéricamente llamado el Poder Público u Oficial y aparece especificado como Unión, Unidad Federada o Municipio. Es importante que se destaque que esta es la primera vez que el municipio aparece como una instancia verdaderamente política y con un grado de autonomía significativa, aunque a veces de dudoso desempeño.

Es dentro de esta jerarquía, que la Constitución establece la descentralización, la democratización o la prestación de servicios y asistencia, con una redistribución de tareas y funciones y con definiciones sobre las cuales incidirá la reforma tributaria. Y este es un aspecto fundamental para quién se interesa por la discusión del proceso de municipalización, en el cual la educación está inserta. Se sabe que triunfó el proyecto de una reforma tributaria y no de propuestas más contundentes que implicarían una verdadera redistribución de la renta del país.

En la práctica, se descentralizó algunos recursos que estaban centralizados hacia los Estados y Municipios considerados polos productivos o industriales, los más pobres entre tanto, continúan pobres y por lo tanto dependientes de las esferas estatal y federal.

Esta es una reflexión importante si tenemos en cuenta que el "ánimo" de la Constitución Federal es la pro -municipalización, en especial en las políticas sociales con énfasis en la salud y en la educación. Todavía ni siquiera han pasado cinco años de una gradual y lenta experimentación de descentralización de los recursos financieros a los Estados y Municipios y ya existen propuestas de revisión Constitucional que traen en su argumentación, la necesidad de una mayor centralización de recursos (y poder!) del Gobierno Federal. En nombre de la democracia y de la justicia social, claro!

No quedan dudas que en estos últimos 25 años, asuntos eminentemente locales o cuando mucho regionales, se constituyeron en cuestiones "nacionales", que centralizaban en Brasilia las decisiones más rutinarias y usuales. Ya fue debidamente denunciado la irracionalidad en la recaudación de recursos que son recolectados por la Unión que deberán, en momentos posteriores, retornar a los municipios. Esta irracionalidad, la centralización, termina desperdiciando los pocos recursos financieros de la educación.

Analicemos solo uno de ellos: el del salario-educación. Se recoge de cada empresa industrial, comercial o agrícola el 2,5% de la hoja de pago, a través de formularios del INSS, que son depositados en el Banco do Brasil (que para esto cobra el 1% del total recaudado) y transferidos al Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE). En Brasilia de este total recaudado (que nunca se tiene acceso a la cantidad) 2/3 retornan en cuotas mensuales a los estados, proporcionalmente de lo que fue recaudado en ese Estado, y 1/3 permanece para la "asistencia

financiera" de los Estados y Municipios directamente por el Ministerio de Educación y Deporte (MEC). Del total del 1/3, 25% deberán ser obligatoriamente aplicados en proyectos municipales y el resto, a criterio del MEC.

No es necesario destacar el desperdicio que significa, en términos de tiempo y recursos, el "paseo" de este dinero por Brasil, y la ineficacia de tal procedimiento. Entre tanto, ya casi conmemorando una década de "transición" democrática, todavía no es posible o conveniente terminar con los trasposos sistemáticos de estos recursos.

Entre tanto, en esta rediscusión de los papeles gubernamentales, es necesario señalar que no se trata simplemente de redirigir políticas que fueron centralizadas sino, necesariamente, reorganizar los mecanismos de decisión actualmente existentes, que permitan transparencia (hoy, la situación es totalmente opaca) y participación de los Estados, de los Municipios y de la sociedad.

Hoy es tan difícil saber con cierta precisión cuánto y en qué fueron gastados los recursos de la educación por municipios, estados, gobierno federal, además de saber cuanto fue la ganancia real de un banco o de una empresa privada. Parece haber un pacto de silencio entre las partes, tanto pública como privada, que posibilita, en la práctica, el ocultamiento, la transferencia inconsecuente, la cual debe ser trabajada y superada. Queda, como consecuencia, al municipio, con o sin recursos materiales, humanos y financieros dar inicio a ésta tarea. Por ser extremadamente compleja, cara y no estar presente en las otras esferas gubernamentales, la perspectiva

de solución que se presenta a los gobiernos municipales es dejar de trabajar con las esferas públicas e implementar acciones con las organizaciones no gubernamentales (ONGs).

Aunque no se conozca mucho sobre las ONGs en Brasil y que esta nomenclatura le quepa tanto a entidades de la sociedad civil organizada, organizaciones ligadas a las iglesias, como grupos de intereses bien determinados. Lo que interesa discutir aquí es la constatación que ellas asumen cada vez más porcentajes significativos de recursos públicos en la prestación de servicios de salud, educación y asistencia social para la población.

Es cierto que, a pesar de conocerse poco sobre la dinámica de su funcionamiento (1), entre los roles que ellas frecuentemente asumen, están los de grupos de presión.

Nótese que las ONGs vienen modificando también su forma más tradicional de captar recursos que era junto a las comunidades, para sustituirla por mecanismos de captación de recursos públicos, las cuales pueden o no ser complementados por recursos recaudados directamente de la comunidad e incluso pagos por servicios prestados. La alerta de M.M.Campos dice: (ver 1), "la filantropía se ve cada vez más cubierta por recursos originalmente captados a través de impuestos. Entre tanto, muchas veces los servicios prestados son presentados y percibidos como favores prestados

(1) Sobre este asunto consultar: Campos, Maria Malta y otros, en "Diagnostico da Situação da Educação Pre-escolar na Região Metropolitana de São Paulo" - F.Carlos Chagas - Julio/88 - SP.

a la población, a pesar de que son crecientemente financiados por los tributos que esa misma población paga al gobierno".

No es nuestro objetivo criticar las ONGs sino realzar que el crecimiento de las mismas se viene dando por el incentivo de la propia esfera pública, al negarse a asumir sus propias funciones.

Por esto el análisis sobre la municipalización implica discutir el papel del Estado en la sociedad brasileña, que a su vez condiciona discusiones sobre el proceso de privatización de los servicios públicos, entre los cuales salud y educación ya están considerados, tanto en Sao

Paulo como en Brasil. Lo que está en disputa a través de esta política es la mayor o menor participación de la iniciativa privada en esos sectores que a su vez dependen de la política

adoptada y del proceso de su implantación. En Sao Paulo particularmente, todavía se discute sobre la Reforma Administrativa del aparato del Estado, los problemas del centralismo y la organización de las entidades.

Considerando que las áreas de Educación y Salud abarcan la mayor parte de los funcionarios de Estado y que en éstas ya se desencadenó el proceso de municipalización, podemos afirmar que la Reforma Administrativa en la práctica y en alguna medida, ya se encuentra también en funcionamiento. En este sentido, no se trata de una simple discusión teórica sobre el problema, sino de una definición política que impida o facilite este proceso de municipalización.

5.2. Poder Local: límites y posibilidades

La pregunta a ser formulada es: ¿el fortalecimiento del poder local favorece necesariamente el proceso de democratización de la sociedad?

En el caso específico de la educación: ¿la municipalización de la enseñanza significa hoy en Sao Paulo y en Brasil, una estrategia para mejorar la calidad de la enseñanza pública?. La respuesta es: si y no, dependiendo de varios factores que pasaremos a analizar.

La descentralización administrativa y del poder político es una condición necesaria para el proceso de democratización del gobierno. Su realización no lleva, necesariamente, a la democratización, entendida como el acceso de la mayoría de la población a las instancias de decisión y a los beneficios de la intervención pública. Es necesario construir y fortalecer el poder popular, buscando la participación de los trabajadores en las decisiones descentralizadas.

Así, la descentralización, la municipalización de determinadas atribuciones de los gobiernos estatales y federal, y el fortalecimiento de la autonomía municipal podrán favorecer el crecimiento de la fuerza política de las clases trabajadoras, representando una oportunidad para el fortalecimiento del poder popular.

Es necesario considerar que la fuerza política de las clase trabajadora reside fundamentalmente en su capacidad de organización y movilización. Depende también de su capacidad de formular propuestas que, presentadas al conjunto de la

sociedad, conquisten la adhesión y el apoyo político necesario para legitimarlas e institucionalizarlas.

Las luchas de los movimientos populares por reivindicaciones específicas se desenvuelven con mayor facilidad a nivel del poder local, por tener acceso más directo al gobierno municipal. No hay duda, entretanto, que las condiciones y límites para el crecimiento de la fuerza política de las clases trabajadoras son dadas por un cuadro más amplio de la relación capital-trabajo, incluyendo la mediación del Estado, a pesar del hecho de que las fuerzas se junten para la alteración de este cuadro el cual se da, en parte, en las luchas de carácter local.

Es preciso observar que diversas experiencias de participación han sido realizadas apenas con el objetivo de reducir los costos de inversión del sector público. En estos casos la participación es entendida como una forma oportuna de movilizar recursos (mano de obra y contribuciones) para ejecutar una determinada intervención.

Es necesario, por tanto, una instancia de decisión con atribuciones bien definidas y mecanismos que posibiliten el acompañamiento y control de la ejecución. La información cumple un papel decisivo en este aspecto.

A nivel local, debido a la facilidad de contar con el Alcalde y Concejales es posible ejercer un control directo e inmediato sobre las acciones del Gobierno Municipal. El ejercicio de la ciudadanía puede concretarse en acciones. Presentar quejas en cuanto a la calidad y prestación de servicios públicos, reivindicar obras y servicios, reclamar derechos

son actitudes que con mayor facilidad, pueden ser adoptados por el ciudadano frente al gobierno local.

Por todo esto, es posible decir que en el ámbito del poder local las peticiones populares pueden influir sobre las políticas de gobierno. Es decir, el poder popular tiene más oportunidades de obtener resultados y disputar el uso de los recursos públicos.

Es cierto que el gobierno municipal, por la relativa franqueza de su poder político y por las relaciones de intimidad que tienen con el poder económico y la élite local, está más fácilmente sujeto al control directo por parte de éstos. Pero también es cierto que la disputa de esos intereses es casi siempre, más fácil a nivel de gobierno municipal que en los Gobiernos Estatales y Federal. Estos son distantes y de difícil acceso.

Considerando la iniciativa del Gobierno Municipal (Alcaldía y Consejo) ellos tienen mejores condiciones de movilizar a la población e insertarla en la realización de actividades de interés colectivo local que los otros niveles de gobierno. Debido a la relación más directa y cotidiana con la población, alcaldes y concejales y tienen mayor facilidad de conseguir apoyo para iniciativas que tomen en cuenta el interés de la colectividad.

La cuestión que surge es como influir en la definición de lo que es el "interés" de la colectividad. Habiendo un poder popular que dispute y consiga imponer políticamente sus proyectos, la municipalidad podrá ser un instrumento importante para movilizar la

población y ampliar la fuerza política de los trabajadores.

En este sentido, la descentralización y el fortalecimiento de la autonomía municipal son entendidas como medidas que favorecen la construcción y el crecimiento del poder popular.

5.3. ¿ Hay Experiencias que Están Resultando !

Podríamos afirmar que la crisis que la democracia atraviesa es en el sentido de que ella está en transición y conoce las dificultades, derivadas del contraste que se estableció entre "los ideales democráticos y la democracia real, entre lo que fue prometido y lo que fue realizado" (2). En función de

esto, es necesaria una cierta paciencia histórica, para que el pueblo y los ciudadanos, de forma muy concreta puedan "experimentar" el placer de decidir su vida y la vida de la ciudad y (quizás!) de su país.

Así es importante destacar que, en una forma pionera, la FAE (Fundación de Asistencia del Estudiante) decidió descentralizar el programa de merienda escolar, dejó de comprar centralizadamente productos no perecibles y traspasó un per-cápita/alumno (alrededor del 20% del costo) para los alumnos matriculados en las redes municipales de enseñanza. En los locales

donde el municipio optó por distribuir toda la merienda escolar, este per-cápita abarca también a los alumnos de la red estatal. Esto que parece obvio, hasta el año pasado no ocurría, incluso existiendo documentos que demostraban el desperdicio y lo inadecuado de las compras centralizadas.

Por otro lado, se observa en varios municipios algunos proyectos de actuación conjunta e integrada en las áreas de educación, cultura, deporte y salud. Es importante destacar que este proceso de producción/educación más colectivo ha llevado a las municipalidades a revisar sus propias prioridades y establecer de común acuerdo, con los intereses de la población, prioridades de gobierno.

El municipio de Sao Paulo, por ejemplo, en la gestión de Luiza Erundina (1989-1992) desarrolló procesos innovadores, en el área educacional, que involucró efectivamente a los apoderados, alumnos y los movimientos y/o juntas de vecinos de la región en la definición de la ampliación de predios y nuevas construcciones escolares. El reglamento común de las escuelas fue discutido tanto por los trabajadores de educación, como por los apoderados que pudieran tener una posición frente a la opción de los cambios de la educación, optando por una organización escolar en ciclos (ciclo inicial: 3 años; ciclo intermedio: 3 años; ciclo final: 2 años).

La propuesta de creación de los órganos regionales de Consejos de Escuelas (CRECEs) también representó la posibilidad de que a nivel regional, la población del municipio discutiera y propusiera, aunque no tuvieran mucha experiencia, un plan de educación, que se caracterizó como un embrión del

(2) Bobbio, N. - "O futuro da democracia" . Rio de Janeiro -Paz e Terra, 1986, pág.21-22.

Consejo Municipal de Educación.

En Diadema, municipio medio de la Región da Grande Sao Paulo, con una población bastante movilizada, hace 10 años el gobierno municipal "insiste" en escucharla, existe un movimiento de educación, con alrededor de mil participantes, divididos y organizados regionalmente, que una vez por mes se reúnen con representantes del gobierno municipal y estatal para discutir sus problemas. En este municipio, padres y apoderados de las escuelas municipalizadas de educación infantil, de tanto oír hablar en los Consejos de escuela del proyecto "constructivo" reivindicaron hacer cursos, con profesores y especialistas, para entender finalmente, lo que los personajes Piaget, Vigotsky y Wallon tenían que ver con las actividades que los hijos desarrollaban en las escuelas.

Ejemplos de municipalización exitosos se encuentran en todo el país y en diferentes formas, desde una simple desconcentración de actividades de la esfera estatal hacia la municipal hasta una municipalización más completa como la que ocurrió en Icapuí (CE).

Lo que ellas demuestran entre tanto, es la imposibilidad de que un mismo modelo sea generalizado en todo el país. No hay una receta única.

Observemos el caso de Santa Catarina, en que el Gobierno Estatal resolvió municipalizar la enseñanza con "bombos y platillos" y comunicó a los Alcaldes su decisión. Dos años después, los resultados perversos comienzan a surgir, pues a pesar de una tradición cultural comunitaria reconocida y que los diferencia en el país, la falta

de condiciones estructurales de los municipios y en consecuencia, la incompetencia que le será atribuida, impide que los municipios Catarinenses asuman en condiciones dignas una verdadera descentralización de responsa-bilidades.

La ausencia de una política seria de municipalización, donde el municipio es llamado asumir cada vez más nuevas tareas, sin la consecuente preparación, o cooperación con otras esferas de cierta forma, probará la tesis contraria: que el municipio es incapaz de hecho de asumir las políticas sociales básicas.

El Estado de Sao Paulo implementó una red de escuelas de enseñanza básica estatizada; fruto de la conquista de las mujeres y de una nueva visión de la infancia, la educación infantil de 0 a 6 años es una responsabilidad municipal. Ahora, en el Estado más industrializado del país es fácil imaginar la necesidad de este nivel de enseñanza para las familias y el municipio deberá expandirlo hasta su plena atención. La alfabetización de jóvenes y adultos, particularmente las llamadas clases de suplencias I (primero a cuarto básico cursadas en dos años) están hoy, totalmente bajo la responsabilidad municipal y la atención de los discapacitados (deficientes físicos, sordos, ciegos, etc) aumenta sensiblemente la demanda que el municipio requiere atender, principalmente en las medianas y grandes ciudades. Aparte de estas responsabilidades directas, se constata que parte significativa de los municipios ya prestan otros servicios: poda de árboles y corte de pasto, pequeñas reparaciones, pintura, mantención de equipos, pagos al personal de apoyo, en especial a las manipuladoras de alimentos, etc.

En función de esto no se puede simplemente decretar una transferencia de la enseñanza básica a los municipios. Es cierto que otros Estados asumieron la enseñanza básica como su primera responsabilidad y esta tradición creada, puede facilitar la incorporación gradual de otras escuelas del mismo nivel.

Entre tanto, la propuesta del Gobierno Federal y de parte de los Gobiernos Estatales es la municipalización del 50% de la enseñanza básica a corto plazo en Brasil. ¿Y los otros niveles de educación con quién se quedan?

Solo para tener una idea, de las potenciales limitaciones financieras del municipio, tomemos como ejemplo el de Sao Paulo que atiende hoy a la totalidad de los jardines infantiles públicos, 1/3 de la red de enseñanza básica pública existente en la ciudad, casi la totalidad de alumnos con deficiencias auditivas y una escuela de enseñanza media con cursos para una profesión.

Esto totaliza el 30% de los impuestos y transferencias hechas al municipio. ¿Cómo podría el municipio expandir su red?. Sólo de una manera: reduciendo los salarios, despidiendo a los profesores, reduciendo y acoplado jornadas de trabajo, abandonando o dejando a medias la mantención de la infraestructura, disminuyendo material pedagógico, etc....

No es por casualidad que la experiencia de la municipalización de la enseñanza en la región Noreste (históricamente la primera región que experimentó la municipalización a partir del proyecto pro-municipio, desde 1976 en adelante) financiada por el Banco Mundial, fue desastrosa.

Se consiguió empeorar la ya precaria enseñanza, con excepción de los municipios de las capitales que tuvieron y están teniendo un relativo éxito en su proceso. Las razones de estas experiencias son, entre otras, que los profesores no estaban preparados, los salarios muy bajos, la falta de orientación y actualización.

En las ciudades dónde la enseñanza es municipalizada poco a poco, donde la población apoya y acompaña las experiencias educacionales participando más de cerca de la vida escolar, la municipalización puede ser una alternativa viable.

Pero no nos engañemos ya que por no existir de hecho un sistema de traspaso directo y automático de recursos financieros a los municipios, las experiencias exitosas y con calidad durarán mientras el sistema municipal no necesite expandirse. Uno o dos colegios podrán mantenerse con recursos propios, la red total de enseñanza, no.

Observemos esto en el ejemplo de la salud. Los municipios que creyeron en la propuesta municipalizada del SUS (Sistema Unico de Salud) previsto en la Constitución y municipalizaron la atención, consumen hoy entre el 30 y el 38% de recursos solo para esta rubro que ya no permite expansión.

¿Hacia donde camina la municipalización?. Hay una presión popular por la municipalización de la salud y educación. El gobierno federal y estatal, con un discurso fácil sobre la macro-cefalia del Estado, se eximen de sus responsabilidades históricas con las políticas sociales.

Traspasan equipos obsoletos, demandan de los

gobiernos locales inversiones sustantivas y ni siquiera discuten el proceso y el porcentaje de transferencia de recursos a los municipios.

Para ilustrar esta realidad, en la discusión del nuevo proyecto de ley de directrices y bases de la educación, los municipios propusieron que el 20% de los recursos del salario-educación fuesen recogidos directamente por los municipios, sin pasar por Brasilia. El Consejo de los Secretarios Estatales de Educación, a fines del año 1992, vetó la propuesta. Otro ejemplo es el de la municipalización de la merienda escolar. Todo Alcalde sabe que tendrá que sacar de sus arcas, de los recursos del municipio, el 80% de los costos cualquiera sea el convenio de sociedad que él haya hecho.

Sea estatal o municipal la osadía está en probar, en la práctica, que el colegio público de calidad, para todos, es posible y necesario.

6. LOS CANALES INSTITUCIONALES DE PARTICIPACION POPULAR

El desafío de democratizar la gestión municipal a través de la participación de la población en la formulación, control y decisión sobre las políticas públicas, implica revertir una tradición histórica de apropiación privada del espacio público por las élites que tienen el poder económico.

En el plano del poder local la privatización del espacio público siempre se revistió de prácticas clientelistas, autoritarias y populistas que impregnaron a la maquinaria administrativa y que principalmente moldearon la relación de la población con las municipalidades volviéndose inaccesible a las grandes mayorías.

Romper con esa cultura implica transformar la administración municipal en un espacio de representación de los diversos intereses presentes en la sociedad local, creando nuevas reglas de convivencia política. Mientras tanto, es preciso conquistar una amplia adhesión a la participación directa en la gestión abriendo espacios, creando canales, generando procesos participativos donde se reconozcan las diferencias entre demandas y derechos de los distintos sectores sociales y la disputa entre ellos.

La manera de gobernar, con la meta de priorizar en beneficio de la mayoría de los trabajadores sin prescindir de los sectores que controlan las bases de desarrollo económico solo se producen a través de un espacio público en que se expliciten los conflictos, a partir de los cuales los criterios de justicia y de igualdad puedan volverse parámetros de permanente negociación.

En este sentido la participación popular, más que un medio de legitimar las acciones de gobierno, tienen que impulsar un proceso de profundización de la democracia en que el conflicto se constituye en la conquista de nuevos derechos de la ciudadanía. Es inherente a todas las experiencias de participación popular que pretendan cambiar la calidad de la relación de la municipalidad con la sociedad local.

Los canales de participación tienen que contar con una fuerte determinación y voluntad política de gobierno para discutir la construcción conjunta de una nueva cultura política, que tenga resultados concretos en la calidad de vida de la población.

6.1. La Participación de las Organizaciones Populares en los Canales Institucionales

En muchos municipios, la inexistencia de organizaciones en la población han desafiado la capacidad de los gobiernos democráticos y populares en el sentido de desarrollar la interlocución con la sociedad local. Principalmente en la relación con los sectores populares, innumerables confusiones han sido generadas entre los organismos institucionales, organizaciones y movimientos populares.

En la práctica no es fácil establecer esta diferencia. Muchos todavía confunden los canales de participación promovidos por la administración con los "consejos populares", dimensionados como espacios exclusivos de los movimientos populares. Ocurre que cuando el grado de organización de los sectores populares es aún incipiente, los canales son un espacio inicial de articulación de intereses, o de disputa al interior de los propios movimientos populares que terminan por monopolizarlos. Al madurar la situación, se pierde de vista el papel que los canales institucionales pueden jugar en la alteración de la correlación de fuerzas que domina la cotidianeidad de los municipios.

Es claro que la actuación de los sectores populares en los canales institucionales es fundamental, tanto para los intereses de la mayoría de la población,

como en el sentido de determinar la acción del gobierno a través de la presentación de propuestas, demandas colectivas y críticas sistemáticas a las acciones de gobierno.

A pesar de todo, es en los canales institucionales pluralistas donde se discuten las diferentes opiniones de los sectores sociales, en el cual se hace una lectura de la realidad global del municipio. Ahí se establecen parámetros para lo que es de interés público, superar el corporativismo, el regionalismo y romper el carácter personal que siempre marcó las relaciones con el poder municipal.

En esta perspectiva es fundamental desarrollar la dimensión pedagógica de las acciones político-administrativas del gobierno: posibilitar la apropiación colectiva de la información, de los mecanismos de funcionamiento de la gestión y de una metodología de trabajo que convierta en públicas todas las mediaciones que inciden en las decisiones sobre las políticas públicas.

Pero esto no quiere decir que las administraciones democráticas y populares no desarrollen programas que estimulen y fortalezcan la organización popular. Mientras tanto, es necesario trabajar conociendo los límites de la acción política del Estado: respetar la identidad y la autonomía de las organizaciones populares que muchas veces se estructuran a partir de esas experiencias; definir claramente los distintos roles en el desarrollo de las acciones conjuntas.

La combinación de iniciativas de acciones políticas, tanto en el sentido de estimular la organización popular, como de crear canales

institucionales que hagan viable la participación de la población en las decisiones, exige una inversión de las administraciones democráticas y populares que traspasan todas las instancias de gobierno, en el sentido de construir una política de participación popular, articulada y coherente.

6.2. El Carácter, la Composición y la Multiplicidad de Experiencias de Participación Popular

La participación popular, entendida como un proceso que se construye colectivamente, a través del cual se va creando una nueva cultura política y democrática, presupone la existencia de canales permanentes, donde un trabajo continuo y sistemático va dando una nueva configuración a la relación entre la administración y la población. Entre tanto, gobernar con la participación popular no se restringe y no obedece al ámbito de los canales de participación, sino a la valorización de un conjunto diversificado de experiencias generados por las relaciones cotidianas, a veces episódicas y puntuales.

Más que la sumatoria de experiencias, la construcción de una política de participación popular implica transparencia, unidad política y metodología en la acción administrativa. Presupone interactuar con los hábitos y costumbres de la cultura local, articulando las prácticas participativas en torno a la decisión de las prioridades de gobierno y de la responsabilidad por las políticas municipales.

Las experiencias realizadas por las administraciones democráticas y populares en los

últimos años, demostraron que hay diferentes grados y niveles de participación popular. Las características de cada realidad, la correlación de fuerza junto a la sociedad, la cultura y tradición política explican la diversidad de programas, canales y modalidades de participación popular, no pudiendo reducirlas a una única forma de organización, sino diversificar las posibilidades, en el sentido de estimular las actuales gestiones.

De acuerdo con el ámbito de los programas y de la acción de gobierno, la composición de los canales va a variar, respetando la estructura y la composición que incluye la participación directa o indirecta de la población, de las entidades representativas de la sociedad, de los funcionarios públicos y del gobierno. El carácter regional, sectorial o municipal de las representaciones va a variar conforme la relación de los canales con las instancias de gobierno. Por ejemplo:

- **Consejos/Comisión de Gestión Equipamiento:** tiene como objetivo facilitar a la población los equipamientos de la municipalidad en la elaboración de los planes de acción, acompañamiento, fiscalización de las actividades desarrolladas y en las decisiones del ámbito local. Es un desafío convencer a una población sin experiencia organizativa del uso del equipamiento, restituyendo así el carácter público de los servicios de la municipalidad.

- **Forum/Consejos/Plenarios de carácter regional:** en general, creados en comunas grandes tiene carácter sectorial y territorial. Los Consejos sectoriales del ámbito regional están vinculados a los consejos municipales, son una instancia de

articulación de los consejos de gestión de unidades (escuelas, hospitales, etc.) o de entidades y movimientos de una región. Los de carácter territorial articulan diversos intereses sectoriales de una misma región.

-Forums/Consejos de carácter municipal: es de carácter sectorial (salud, educación, transporte, etc.), creados junto a las instancias directivas de las secretarías - departamentos sectoriales, con el objetivo de elaborar las directrices de acción, colaborar en la formulación de las políticas públicas, acompañar y fiscalizar los gastos.

- Programas de Prestación/ Producción de Servicios: la ejecución depende fundamentalmente de la participación de la población. Son programas concebidos para ser realizados en conjunto con la población, tales como, construcción de viviendas, urbanización de los campamentos, arborización, etc. Estas experiencias de gestión participativa estimulan la participación popular, creando una relación directa con la población. Hay quienes dicen que programas como estos apenas incentivan a la población como mano de obra gratuita para obras que son de obligación del estado. Las experiencias muestran la importancia pedagógica de estos programas, ya que además de estimular la organización a través de la promoción de actividades colectivas que en su interior van cambiando los valores y los procedimientos, convierte la relación con la municipalidad en transparente y accesible.

- Coordinadora de la Mujer, Negros, Tercera Edad, Discapacitados: en muchas municipalidades fueron creados con el objetivo de aglutinar sectores sociales que históricamente han

sido discriminados, tanto por el conjunto de la sociedad como por los propios servicios públicos, a través de denuncias, seminarios, programas y acciones que pretenden influir en la actuación de las secretarías - departamentos municipales y ampliar el debate a la sociedad.

- Forums/Consejos/Plenarios de carácter Municipal e Intersectorial: tratan de cuestiones de interés del municipio, tales como el presupuesto anual, planes directrices, etc. articulando las diferentes instancias de gobierno y distintos canales y experiencias de participación popular .

En un primer momento, la creación de estos canales propicia la socialización de la información permitiendo la participación en el funcionamiento de la maquinaria administrativa, indicando los límites y posibilidades a los diferentes sectores sociales que participan. La realización de seminarios, visitas a terreno, agilizó este proceso en muchas municipalidades. Entre tanto, la información es apenas un instrumento para hacer viable la participación. Es preciso hacer un gran esfuerzo para que los canales se conviertan en espacios de formulación y deliberación de políticas. Por un lado, esto va a depender de la capacidad de intervención y proposición de la propia sociedad, pero por otro lado, también va a depender de la disposición del gobierno. Con la legitimidad conquistada a través del voto, le corresponde al gobierno abrir espacios para que se desarrolle una co-gestión, es decir, una repartición real del poder.

La inexistencia de una tradición democrática en el país se va a traducir en innumerables dificultades para implementar la propuesta, desafiando la capacidad del gobierno en hacerse cargo de los

conflictos intrínsecos de esa relación: porque la existencia de estos canales cuestiona la jerarquía y poder de la maquinaria administrativa; porque el "saber técnico" se tiene que abrir al "saber popular"; porque las dificultades de definición de las representaciones de los diversos segmentos amenazan con disminuir los espacios colectivos; porque la necesidad de acción inmediata del gobierno no se relaciona con el proceso, muchas veces lento, de la participación popular o porque la confrontación de las posiciones y propuestas exigen desarrollar parámetros de negociación en que, muchas veces, el propio gobierno tiene que disputar sus propuestas.

El no enfrentar estos problemas es darle a esos canales un carácter meramente consultivo y de interlocución formal. Construir la legitimidad real de estos espacios es el gran desafío.

6.3. La Institucionalización de los Canales de Participación

La formalización de los canales de participación popular pasa por la definición clara de sus atribuciones, criterios de representación y reglas de funcionamiento, que van a constituir sus reglas internas y el proyecto de ley para la institucionalización de su existencia.

La experiencia ha mostrado que no sirven estas formulaciones sino están vinculadas a una práctica concreta. Ejemplos de esto son los innumerables consejos creados por la ley orgánica de muchos municipios que nunca tuvieron vida activa. La institucionalización solo tiene sentido cuando los

diversos segmentos sociales se movilizan en su construcción.

Entre tanto, la formalidad de los canales de participación cuando conquistan un espacio real en las gestiones, cuestionan su continuidad y la garantía de su existencia en los gobiernos futuros. Por esto la formulación de proyectos de ley para su regulación adquiere importancia para asegurar el proceso de democratización del poder local.

¿Pero que tipo de Proyectos de ley es el adecuado?. La riqueza de los canales de participación esta en la dinámica del funcionamiento cotidiano que va transformando la propia experiencia. Esta realidad es considerada en la formulación de un proyecto de ley. Al garantizar un espacio público de participación con definiciones generales sobre formas de representación y atribuciones, no se puede "amarrar" o limitar su funcionamiento de una forma que no permita su madurez.

Muchas veces el no tener la mayoría en la Cámara Municipal dilata la aprobación de estos proyectos, haciendo que la presión y la movilización popular se conviertan en el único camino para contrarrestar esa situación. En muchos municipios la experiencia mostró que de nada sirve que el gobierno legalice los canales de participación por decreto, pues la medida puede ser revocada por el próximo Alcalde.

La experiencia de interminables y paralizantes discusiones para la tramitación rápida de los contenidos de la reglamentación de los canales de participación en proyectos de ley, apunta a la necesidad de equilibrio al tratar el tema.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Introducción

Dowbor, Ladislaw; "Gobierno y Descentralización"; paper, Sao Paulo; Octubre 1993.

Borja, Jordi; "Descentralización del Estado y Democracia Local"; en el "Manual de Gestión Municipal Democrática"; Instituto de Estudios de Administración Local; Madrid-Barcelona; 1987.

Capítulo 3. Transporte y Descentralización

Affonso, Nazareno y Morales, Carlos.- "Transporte Bueno Barato" Revista Trajeto nº3, Santo André, 1991

Belda, Rogério.- "La Región Metropolitana en la Política de Transporte Urbano". y la Nueva organización regional del Estado de Sao Paulo, Seminarios FUNDAP, agosto 1991.

Born, Liane; Morales, Carlos y Nagao, Pedro. "Al final de Cuentas para que necesitamos las empresas públicas" Revista Trajeto nº5, Santo André 1992.

Cadaval, Mauricio y Fagnani, Eduardo. "La Constitución y/o el nuevo escenario de la política social: sobre el caso de transporte colectivo urbano" en El enfrentamiento de la Cuestión social - Experiencias Municipales. ev. FUNDAP 1989.

Castro, María Helena G. de.- "Descentralización y

Política Social en Estado de Sao Paulo" Rev CEPAM Sao Paulo v.2., nº1 jan/mar, 1991

Fagnani, Eduardo e Silva, Pedro Luis Barros. "Dilemas del Reordenamiento de la Política Social en la Transición Democrática". Encuentro de la ANPOCS, octubre, 85. Aguas de San Pedro.

Fiori, José Luis e Tavares, María Da Conceição.- "Desajuste Global y Modernización Conservadora" Paz Y Tierra, Rio de Janeiro, 1993

Junqueira, Luciano Prates.- "Regionalización y Descentralización de los Servicios de Salud" en la Nueva organización regional del Estado de Sao Paulo, Seminarios FUNDAP, agosto 1991.

Lima, Ieda María de Oliveira.- "Transporte Urbano: las Responsabilidades del Gobierno Federal y de la Autonomía Municipal" Textos IPLAN/IPA, agosto 1989

Lomar Paulo Jose Villela.- "El Federalismo Brasileño y la Gestión Regional Metropolitana", en La Nueva Organización Regional del Estado de Sao Paulo, Seminarios FUNDAP, agosto 1991

Spink, Peter.- "Descentralización: ¿Luto o Lucha?" en Poder Local, Gobierno y ciudadanía; organización Tania Fischer, editora del FGV, Rio de Janeiro, 1993

Capítulo 4. Salud y Descentralización

Campos, G.W.S.- Subordinación de la Salud Pública y Dinámica de la acumulación

capitalista: Breve Historia del "ocaso" de la Salud Pública - El Capitalismo de la Salud Pública -Papius - Sao Paulo - 1987

Castellanos, P.L. - **Sistemas Nacionales de vigilancia de la situación de salud según condiciones de vida y del impacto de las acciones de salud y bienestar - OPS - Washington DC -Mimeo - 1991**

Carvalho, A.I. y otros - **Los Caminos de la Descentralización en el Sector de la Salud Brasileña - Rev. Saúde en Debate - Nº 38 CEBES - 1993**

Cohn, A.- **Descentralización, Ciudadanía y Salud. Sao Paulo en: Perspectiva, Vol.6, Nº4 - FUND. SEADE - Sao Paulo - 1992**

Cyrino A.P.P. y otros - **Perspectivas de Descentralización y Municipalización en el Estado de Sao Paulo - Mimeo - 1989**

Fundap.- **Perspectivas Institucionales de la Descentralización en la Salud. Documento de Trabajo - FUNDAP - Sao Paulo - 1988**

Heimann, L.S.; Carvalheiro, J.R. y otros - **El Municipio y la Salud - Hucitec - Sao Paulo - 1992**

Instituto de Salud Secretaria de Estado de la Salud.-**Valorización de la Implantación e Implementación de los Distritos de la Salud en el Municipio. - Proyecto de Investigación - Instituto de Salud Secretaria de Estado de la Salud - Mimeo-Sao Paulo - 1993**

Ministerio de Salud.- **Municipalización de las Acciones y Servicios de Salud: La Osadía de Cumplir y Hacer Cumplir la Ley. -GED - Ministerio de Salud - 1993**

Nemes, M.I.B.- **Acción Programática en Salud: recuperación histórica de una política de programación. - Programación en Salud Hoje - Ed. Hucitec - Sao Paulo - 1990**

Luz, M.T.- **Notas sobre las políticas de salud en Brasil.En "Transición Democrática" - Años 80. Physis Revista de Salud Colectiva - Instituto de Medicina Social Vol.1, Nº 1 - UERJ -Rio de Janeiro - 1991**

Oliveira, J.A.A. y Teixeira, S.M.F. -(im) **Previsión Social 60 años de Historia de la Previsión en Brasil.Ed.Vozes/ABRASCO**

Pimenta, A.L.- **El SUS y la Municipalización a la luz de la experiencia concreta. Salud y Sociedad, 2/1 - FSPUSP- Sao Paulo - 1993**

Capítulo 6. Participación y Descentralización

Marilena Chauí; **"A Cultura em Lugar da Política Cultural"; in revista Teoria e Debate nº8,S.Paulo, 1989.**

PIEP, **"Experiencia de Participação Popular da Prefeitura Municipal de Sao Paulo", Ad. Municipal de S. Paulo,1992.**

Vera da Silva Telles; **"Uma Agenda para los Anos 90", 1993.**

EL SISTEMA FEDERAL DE ALEMANIA

Harald Fuhr

Especialista en Administración Pública - (Banco Mundial) - USA

1. INTRODUCCIÓN

Un año antes de la reciente revolución económica y política en Europa Central y Occidental, en un artículo de FINANCIAL TIMES (Reino Unido) se definió brevemente a la República Federal de Alemania (RFA) como un "sistema sin centro, pero apoyado por su historia" (FT, 21.10.1988; p. 19). Una de las conclusiones del artículo en esta época turbulenta fue que las mismas estructuras descentralizadas con raíces históricas, en el contexto actual europeo, podrían servir también como modelo para el futuro del continente. El lema de ese entonces fue: "Europa de las regiones" (Bullmann/ Eißel 1993: 3-15).

Dos años después, en 1990/91, cuando se inició el intensivo proceso de la unificación alemana, no fue una simple coincidencia que la rápida reconstrucción de los "Länder" ("estados"¹), conjuntamente con el reestablecimiento de los gobiernos estatales y de las instituciones intermedias, así como la casi completa reconstrucción de la autonomía municipal fueran los acontecimientos más significativos, sólo superados en importancia e impacto por la política monetaria establecida. Del mismo modo no ha sido una coincidencia que en el momento crucial de la caída del

régimen de la República Democrática Alemana (RDA), se observara una disolución acelerada de las estructuras del estado, y de sus instituciones nacionales. Lo que se percibió crecientemente fue un defecto inherente o endógeno al tipo de socialismo practicado: mientras existía una casi completa "ausencia" real del estado socialista, se daba una contracción democrático-institucional en los niveles locales, primordialmente en el municipal, a través de una fuerte articulación directa de diferentes núcleos y grupos sociales democráticamente organizados². Lo que buscaron estas entidades subnacionales fue un contacto con las respectivas unidades en la RFA, poniéndose en práctica rápidamente una cooperación horizontal para concentrar las fuerzas opositoras al régimen, y asegurar el apoyo directo.

Estos casos reflejan, en sus respectivos contextos, una característica actual del sistema federal y descentralista de Alemania: la fuerza relativa de sus estados y municipios frente al estado nacional. Es comprensible entonces interpretar que estas estructuras político institucionales competetivas entre diferentes niveles del estado hayan sido un fundamento crítico no sólo del milagro económico alemán de la pos-guerra, sino también de la estabilidad democrática. La pregunta que surge consecuentemente es si se pueden aplicar ciertas

lecciones del sistema político y administrativo alemán a los países y economías en transición, como los de Europa Central y Oriental, y en particular, debido a sus raíces históricas, a los de América Latina, si el progreso económico y social en esas regiones requiere de estructuras de dicho tipo.

Sin lugar a duda, el debate y el diseño de modelos federales y descentralistas promovidos por los países desarrollados a través de la cooperación técnica y económico-financiera internacional, ha sido una de las "modas" en las políticas de desarrollo a partir de mediados de los años ochenta. En la actualidad existe también una gran abundancia de literatura que resalta la importancia de la descentralización para el desarrollo económico³. Sin embargo, como suele suceder en estos debates internacionales, las concepciones e ideas lamentablemente desaparecen después de ser elaborados intensamente, sin operacionalizarse y discutirse en contextos de políticas específicas. Tal vez el "error" más grande en la década de los ochenta, tan dominada por ideas y concepciones neo-clásicas y neo-liberales, ha sido la casi completa omisión del tema de las estructuras estatales e institucionales necesarias en las políticas de desarrollo, especialmente en el marco de los ajustes económicos estructurales. Interpretado más como un problema que como una solución, el estado y sus instituciones públicas han sido por muchos años objeto de ataques exagerados, en lugar de protagonista de reformas coherentes y apropiadas.⁴

No obstante, actualmente se observa un cambio progresivo por parte de algunas agencias bilaterales y multilaterales de cooperación en cuanto a la percepción del estado y, respectivamente, en la interpretación de su rol en el proceso de desarrollo.⁵ Los temas y componentes están siendo recién

discutidos bajo el lema de la "governabilidad": la "responsabilidad" del sistema político (incluyendo dimensiones macro- y micro-institucionales); el marco jurídico-legal; y las políticas de información y de transparencia política. En muchas agencias se está incrementando el número de proyectos que tocan de una manera u otra el tema de los "ajustes institucionales" y el de las reformas político-institucionales⁶. Las reformas en las áreas macro- y micro-institucionales - como por ejemplo las políticas para una creciente descentralización del estado - se enfocan explícitamente hacia estos tres componentes⁷.

El objetivo de las siguientes secciones es proveer un resumen de la estructura y funcionamiento del sistema federal de Alemania. En tal sentido, vamos a empezar por ofrecer en la sección 2 una reseña histórica del sistema, que ayude a entender las condiciones en que surgieron sus formas específicas. En la sección 3 vamos a discutir los tres niveles, cada uno con competencias legislativas y ejecutivas específicas.

Los tres niveles a caracterizarse en términos normativos, cualitativos y cuantitativos son:

- el nivel del "Bund" (el estado federal)
- el nivel de los "Länder" (los "estados")
- el nivel de los "Gemeinden" (los "municipios", que incluyen los "Kreise" - similares a las provincias en América Latina).

En la sección 4 vamos a discutir elementos del llamado "Federalismo Cooperativo" y la dinámica del federalismo Alemán. La sección 5, finalmente, presenta un resumen y algunas conclusiones del trabajo.

2. EL DESARROLLO DE LA AUTOGESTIÓN MUNICIPAL Y DE LA AUTONOMÍA DE LOS ESTADOS EN LOS SIGLOS XIX Y XX

A principios del siglo XIX el "Reich" (Imperio) Alemán consistía de 35 diferentes estados independientes de alta autonomía política, económica y administrativa frente al Reich, el que era regido por una "asamblea" constituida por príncipes (Fürsten). Los estados, por su lado, eran gobernados por 31 príncipes y sus familiares. Esta heterogeneidad, precisamente en un país ubicado en el centro de Europa, fue producto de la segregación y de un alto grado de fraccionalidad en la élite feudal prevaeciente ya a partir de la guerra 1618-1648. Si bien existieron estados fuertes en los siglos XVII y XVIII, tales como Habsburg ó Preußen (Prusia), sus aristocracias feudales no alcanzaron una suficiente concentración de poderes para constituir una fuerza integrativa. Al contrastarse con países como Francia e Inglaterra, estas deficiencias se tradujeron en graves desventajas en el contexto de las crecientes rivalidades económicas y políticas en Europa, al no poder beneficiarse de una política exterior o económica común y obligatoria.

Esta situación varió en el siglo XIX, particularmente como resultado directo de la derrota acelerada del clásico sistema feudal alemán, durante y después de las guerras napoleónicas. Fue el estado de Preußen, uno de los estados seriamente involucrados en la guerra, que trató de reorganizarse y refortalecerse a través de un amplio programa de reformas institucionales. El objeto de las reformas de Stein y Hardenberg fue reintegrar y/o movilizar a los grupos burgueses y civiles, especialmente al nivel local⁸, para reestablecer la legitimidad y acumular de nuevo fuerza económica, después de la separación sufrida por el

llamado "Bloqueo Continental" (Kontinentalssperre). Las reformas, motivadas por la intención de integrar a las clases empresariales existentes y a las emergentes, declararon y fortalecieron libertades económicas para establecer empresas privadas a nivel local, también a través de redistribuciones de tierras de acuerdo a una reforma agraria. Hablando en términos de la economía institucional - se garantizó y aseguró entonces derechos de propiedad dentro de un nuevo orden institucional⁹.

Por otro lado, las reformas ampliaron considerablemente la autonomía municipal en 1808 con el nuevo "ordenamiento municipal" e introdujeron una clara separación entre los poderes judicial y ejecutivo, que hasta el momento se encontraban integrados en la administración territorial. Debido al nuevo enfoque hacia una mayor autogestión a nivel local (municipal y provincial), en el que el electorado local participa de las decisiones políticas y económicas, las reformas han sido también interpretadas como un intento por substituir estructuras parlamentarias y compensar la ausencia de un orden parlamentario común al nivel nacional (Heffter 1969: 99-101). A pesar de este trasfondo, el efecto ha sido definitivamente un fortalecimiento no sólo de las instituciones y economías locales, sino también de la percepción de la autogestión comunal casi como un derecho intrínscico de la ciudadanía.

Las estructuras locales han resistido también a los cambios y movimientos durante y después de la fracasada revolución de 1848, en que un grupo de ciudadanos, intelectuales y burgueses liberales intentaron establecer un orden parlamentario democrático en el territorio alemán. Mucho más importantes, sin embargo, han sido los efectos positivos en términos del desarrollo económico.

La casi completa ausencia del estado nacional, así como el fracaso de la mencionada revolución de 1848, tenía repercusiones beneficiosas para las mismas estructuras locales, en la medida en que reforzaron y ampliaron los círculos locales de producción y redistribución, y sobre todo, la base financiera de los municipios. En base a esos recursos se dieron fuertes inversiones públicas municipales en infraestructura productiva y financiera, apoyando y fomentando así el proceso de industrialización alemán. Excluido de una participación política a los niveles estatales y nacionales, no es sorprendente, que los nuevos grupos empresariales buscaron y, finalmente, recibieron acceso efectivo al nivel local. En muchos casos ha sido el sector privado (ó cooperativo) mismo lo que proveía y organizaba los servicios municipales. Estas estructuras corporativistas contribuyeron a la efectividad y eficiencia de las instituciones locales. Es importante subrayar en este contexto que el proceso mismo de industrialización ha sido tardío (Hirschman). Si se le compara con los respectivos a otros países europeos, éste tuvo características de un proceso de recuperación y se amplió bajo políticas proteccionistas (List 1885/1991). Obviamente ese proceso fue apoyado en forma de una intensa participación y alta responsabilidad inicial de los municipios y sus grupos empresariales¹⁰.

A pesar de las inversiones orientadas al fomento del sector económico privado, los municipios se vieron obligados, casi como efecto de su proximidad a la ciudadanía, a preocuparse de forma directa y efectiva de los problemas sociales derivados del proceso de industrialización, principalmente a través de inversiones en la construcción de viviendas, en el mejoramiento de la calidad del proceso productivo y la provisión de servicios sociales, así como de la creación de un sistema de seguro contra la enfermedad. De tal

forma, la dimensión "social" del naciente capitalismo alemán también tuvo sus raíces en las estructuras locales de producción.

Si bien el proceso de modernización e industrialización se basó considerablemente en la autogestión municipal, las instituciones municipales se vieron cada vez más sobrecargadas una vez que ese proceso alcanzó cierta intensidad y se orientó hacia el nivel nacional. Mientras que a comienzos del siglo XIX la base del cuerpo local de decisión estaba constituida por un grupo de honorables ciudadanos, a fines del siglo la administración tuvo que profesionalizarse para poder cumplir con sus diferentes tareas. Los partidos políticos surgidos progresivamente durante la segunda mitad del siglo y apoyados por varias reformas electorales, influenciaron y cambiaron cada vez más las estructuras participativas a nivel local. Aunque no se hizo desaparecer a la autogestión municipal, ésta fue progresivamente transformada y superpuesta por necesidades del desarrollo nacional. A fin de entender esa disminución gradual de la importancia de la administración local, se debe observar un proceso paralelo a estos acontecimientos: el desarrollo de los estados federales en el contexto de la unificación alemana a partir de 1871.

Durante la planificación de la reorganización europea en el Congreso de Viena en 1814-1815, los territorios particulares y los estados alemanes, así como las ciudades "libres" (independientes) acordaron formar la "Confederación Germánica" para "preservar la seguridad interna y externa de Alemania y la independencia e inmunidad de los estados alemanes independientes". Como órgano central se creó una asamblea federal llamada, por su sede, "Bundestag zu Frankfurt", en la que los estados pequeños tenían por

lo menos un voto y los estados grandes como Austria, Preußen, Sachsen (Saxonia), Bayern (Bavaria), Hannover y Württemberg tenían cuatro votos.

Si bien la asamblea podía formular políticas y decidir sobre asuntos comunes, ésta careció en la práctica de efectividad en la ejecución de las recomendaciones. Al no haberse formulado en la constitución alternativas para la intervención en la soberanía de los estados, no existían posibilidades de sanción por parte de la asamblea. Al nivel nacional no existía mandato legislativo ni ejecutivo en asuntos internos. El llamado "Bund" solamente podía dar recomendaciones a los mismos estados, para que éstos se preocupen e implementen leyes específicas, como por ejemplo la importante "Ley General de Comercio" de 1861, con la que se trató de homogenizar las diferentes prácticas comerciales en los diferentes estados.

El Bundestag de Frankfurt, carente también de carácter representativo amplio, ha sido entonces objeto de constantes críticas por parte de diferentes grupos de la clase media, e incrementalmente, por parte de las organizaciones laborales. La llamada Revolución Democrática de Marzo de 1848 fue una expresión de estos movimientos. En ese mismo año, más de 500 delegados, principalmente del sur de Alemania, presionaron exitosamente a los príncipes a dar paso a la formación de la "Asamblea Nacional de Frankfurt", la misma que en 1849, bajo el liderazgo de profesores universitarios y abogados liberales, por primera vez elaboró una constitución orientada en sus declaraciones liberales y democráticas a las experiencias de Francia y de los Estados Unidos. Pero, como por un lado el rey de Preußen no aceptó su propia elección como "Kaiser" bajo las condiciones de la nueva constitución, y por otro los representantes de Austria y de Preußen pronto cesaron su apoyo, la

Asamblea se disolvió gradualmente hasta su desaparición.

Más exitosos que la presión de una clase media y burguesa fraccionada hacia la unidad nacional, fueron los resultados de guerras y rivalidades entre los príncipes, especialmente entre los de Austria y Preußen, y el impacto de la guerra contra Francia en 1870/71. Siendo el vencedor en la guerra, Preußen finalmente surgió, bajo el liderazgo de von Bismarck, como un estado fuerte y capaz de dirigir y dictar "desde arriba" ese proceso unificadorio.

Fue importante para el desarrollo del sistema político que la nueva constitución (la Reichsverfassung de 1871) previera muchos y amplios elementos federativos. Simbolizando una vez más la fuerza de los estados individuales, y de Preußen en particular, el órgano más importante con facultades legislativas y ejecutivas fue el Bundesrat, compuesto por los (ahora) 25 estados con 58 votos, de los cuales Preußen tenía garantizada por ley, 17 votos. El Presidio del Bund, es decir, de la Federación de los Estados, fue reservado para el Rey de Preußen, el cual al mismo tiempo llevó el título de Kaiser. Tenía derecho de nombrar al Canciller del Reich, el cual se dedicó a los asuntos internos de la política y al mismo tiempo presidió el Bundesrat. El órgano representativo fue el Reichstag, compuesto por 397 delegados electos directamente, en elecciones libres y secretas¹¹.

Si bien es cierto que Preußen monopolizó el cargo del Kaiser y tenía fuerte presencia en ambas instituciones - pudiendo influenciar la política alemana de varias maneras, es difícil localizar precisamente el "centro" del poder. Lo que se puede concluir en términos de la dinámica política a partir de estos años es que - a pesar de no haber un sistema sofisticado de "checks and balances", es decir de control mutuo, ya había

amplia competitividad política institucionalizada, la cual dificultó a los estados, entidades o corrientes políticas el dominar la arena política por sí solos. Ya existía responsabilidad legislativa compartida entre el Bundesrat y el Reichstag. También los partidos políticos emergentes se involucraron cada vez más fuertemente en el ambiente político y en el Reichstag, contrapesando así, significativamente, la representación "clásica" de la aristocracia de los estados en el Bundesrat. Dados los limitados mecanismos de representación y de participación, el Reich Alemán funcionó básicamente como una monarquía constitucional. El camino a un sistema democrático en Alemania no se abrió sino hasta después de la derrota total en la Primera Guerra Mundial, en que movilizaciones democráticas y revolucionarias, así como rebeliones espontáneas dieron paso a elecciones amplias, libres y democráticas.

Cuando el socialdemócrata Friedrich Ebert, después de la Revolución de Noviembre de 1918, se hizo cargo de los órganos políticos y ejecutivos de la monarquía, todavía no se presentaron ideas claras sobre la futura estructura política del Reich. Solamente después del Congreso Nacional de Consejos de Obreros y Soldados, se decidió en mayoría contra el sistema consejal y por el sistema parlamentario, el que fue fijado en la nueva constitución ratificada a mediados del año 1919.

La constitución de la nueva República de Weimar¹² claramente definió y separó las tres áreas del sistema político. Seleccionó como centro político el Reichstag, un órgano de (inicialmente) 421 delegados electos cada cuatro años vía elección proporcional; fijó el cargo de Presidente de la República (Reichspräsident) por un período de siete años; y estableció el Reichsrat,

un órgano en el cuál los 18 estados tuvieron representación (de acuerdo a su población). Los 66 votos en el Reichsrat se dividieron de la siguiente manera: 26 para Preußen, 10 para Bayern, 7 para Sachsen, 4 para Württemberg, 3 para Baden; 2 votos cada uno para Thuringa, Hessen y Hamburgo y 1 voto para cada uno de los 10 estados restantes. Las delegaciones de los estados consistieron de representantes de sus respectivas administraciones gubernamentales. En el caso de Preußen, también habían delegados de sus administraciones provinciales para evitar una representación dominada por la burocracia estatal.

Revisando las experiencias, sin embargo, las competencias de los estados, ahora canalizados vía el Reichsrat, han sido bastante recortadas. En comparación a la época anterior (en el Kaiserreich), los poderes de los estados han sido definitivamente menores. Primero, el Reichsrat no tuvo derecho a proponer leyes. Segundo, si bien ha sido obligatoria la consulta de esa instancia en el proceso legislativo, el Reichsrat solamente tenía derechos limitados para intervenir en forma de veto suspensivo. Tercero, en caso de su oposición frente a un proyecto de ley, el Reichstag, con una simple mayoría de 2/3 podía rechazar la discrepancia y seguir con la legislación. Cuarto, dado el trasfondo burocrático de sus miembros, el Reichsrat, en vez de formular iniciativas políticas propias y constructivas, se limitó a una función de asesoría y de apoyo.

Obviamente, en la constitución de Weimar, la confianza en el Reichstag como órgano democrático aumentó tan significativamente, que se le dieron varias opciones para una mayor intervención en la política cotidiana y del gobierno mismo. De acuerdo con la constitución, no solamente el Canciller

(designado por el Presidente de la República), sino también sus ministros dependieron de la mayoría de los votos en el Reichstag.

La constitución de Weimar, además de reconcentrar el poder legislativo y de iniciativa política en el Reichstag, facilitó opciones para fomentar la administración al nivel del Reich, a fin de tener mayor intervención en los estados. Este hecho ha sido particularmente obvio en el caso del sistema tributario, en el que por ejemplo, el Reich se aseguró el dominio de la legislación tributaria y el beneficio de la tributación nacional mediante la reforma tributaria de Erzberg del año 1919. Estando bajo control del Reich, los flujos financieros intergubernamentales y las propuestas para definir los impuestos a la renta; a las empresas, a la adquisición de terrenos, y a la herencia, los estados se vieron progresivamente dependientes de transferencias del Reich para cubrir sus gastos administrativos y de inversión. Sin poder disponer de sus propios fondos financieros los estados entonces se vieron obligados a negociar sobre sus finanzas con el Reich, disminuyendo así extraordinariamente su autonomía.

Este mismo proceso de centralización política y financiera al nivel del Reich, también afectó negativamente a los municipios. Si bien se reforzó y se mantuvo la concepción de la autogestión de los municipios en la constitución de Weimar (ver artículo 127), en la práctica ésta ha sido bastante limitada. La expectativa de esta gestión fue impulsada fuertemente por un espíritu corporatista, cooperativo, de tipo de auto-ayuda pasiva, y sobre todo, enfocado hacia aspectos administrativos. Dados los recursos restringidos, especialmente a fines de la República de Weimar, es poco sorprendente que esta gestión no haya sido factible. Mucho menos lo es que las municipalidades aspiren a la libre definición de sus

propias iniciativas políticas, en un contexto de crisis económica y política, en que además los partidos políticos están al margen del nivel municipal y más bien enfocados hacia los niveles más altos e importantes para así perfilarse y ganar acceso a los centros del poder.

La Federación de Estados Independientes, durante la monarquía constitucional del siglo XIX y los comienzos del siglo XX y durante la República de Weimar, se transformó entonces en un estado unitario con amplias competencias reservadas al Reich, es decir, al nivel nacional. Elementos federales sin duda existieron, pero ocuparon un rol secundario en el "Segundo Reich". Son varios los factores que influyeron en la centralización, tales como:

- la necesidad de promover e incentivar la producción, adquirir poder económico para financiar las diversas obras de reparación después de la Guerra Mundial. Entre estas obras se encuentran las inversiones públicas en investigación y desarrollo tecnológico; también las inversiones privadas se orientaron cada vez más a la producción de gran escala para disminuir los costos e incrementar su competitividad en el mercado externo, dominado por los EE.UU. y por Inglaterra.
- el temor de la élite política, así como de las organizaciones laborales, de caer en un fraccionalismo político y rivalidades inter-estatales, sin poder enfrentar y solucionar, sino al contrario, agravar los problemas sociales y políticos existentes en la época de la postguerra. Por lo tanto, la homogenización e integración políticas, especialmente de las crecientes clases trabajadoras y urbanas, ha sido la principal tarea.
- el efecto de la crisis económica en los años 20. Dada la limitada experiencia democrática de la

población y consecuentemente, la poca experiencia parlamentaria, la crisis tuvo un efecto muy desfavorable y contraproducente en Alemania en términos políticos, reiterando una vez más, la importancia del nivel nacional. Así, surgieron diferentes grupos antidemocráticos, autoritarios y fascistas los cuales culparon por el "desorden común" al sistema parlamentario y sus lentos mecanismos de consenso.

Después de los triunfos electorales del partido nacional-socialista en 1933 y, finalmente, la elección de Hitler como Reichskanzler, es importante analizar la manera en que el totalitarismo disolvió abruptamente el sistema federal en sólo unos pocos meses. El gobierno de Hitler empezó con el envío directo de "interventores" a los estados que aún no tenían su propio gobierno nacional-socialista. Estas medidas se concretaron gradualmente hasta la pronunciación de dos "Leyes de Coordinación entre el Reich y los Estados" en marzo y abril de 1933. A partir de entonces el poder central podía intervenir directamente en asuntos internos de los estados como Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Hamburgo, Bremen y Lübeck, prácticamente reemplazando al gobierno estatal electo y controlándolo totalmente. A partir de enero de 1934, el proceso de disolución fue perfeccionado con la "Ley sobre la Reconstrucción del Reich", que eliminó las restantes áreas de autonomía estatal sometiéndolas al control del partido único y del gobierno central de los nacional-socialistas. Es importante destacar que las estructuras administrativas ya existentes dentro de los estados cambiaron sólo levemente. Fue el autoritarismo desde el nivel central y su dirección política el que les dió una condición diferente llevándolos a convertirse gradualmente, en instrumentos totalitarios.

En síntesis, tenemos entonces tres etapas en el desarrollo del federalismo alemán: una primera etapa de 1870/1 a 1914 con una posición poderosa de los estados frente al Reich; una segunda etapa de 1918-1933 en la cual se da una recentralización gradual del poder a favor del Reich; y una tercera etapa de 1933-1945 que demuestra una dominancia del Reich y la subordinación completa de los estados.

3. EL ORDEN FEDERAL DESPUÉS DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

3.1. Los Planes Políticos de los Aliados

Durante los últimos meses de la Segunda Guerra Mundial ya había un consenso amplio entre los aliados, incluyendo la Unión Soviética, con respecto a que el futuro sistema político de Alemania debía consistir únicamente en un sistema con alto grado de división de poderes y de mecanismos de control del poder central. Es poco sorprendente que en este contexto la preocupación principal fuera la derrota del estado totalitarista. Ahora bien, después de la guerra, la misma experiencia nacional-socialista influenció masivamente la discusión sobre la nueva Alemania, particularmente en la parte occidental. Por su parte, cada uno de los aliados, preocupados por su propia seguridad externa en un mundo cambiante, recomendó modelos políticos con mayores o menores grados de autonomía local, reflejando a su vez sus respectivas experiencias y sus intereses en la reconstrucción del continente y la recuperación del orden en la postguerra. Por otro lado, los representantes de los partidos políticos alemanes, salvo el partido comunista

(KPD), y los propios representantes de los estados, se declararon progresivamente a favor de un sistema federal y democrático sobre todo¹³.

Si bien es cierto que las concepciones de los aliados dominaron profundamente la vida política de entonces, éstas variaron considerablemente: mientras Francia optó por un sistema fuertemente descentralizado (en forma de una federación de estados independientes), el Reino Unido optó por un estado único con estructuras federales, los EEUU por su propio modelo, y la Unión Soviética se declaró en contra de un "federalismo forzado" y a favor de un estado único. Como no había compromiso entre los dos bloques, los países del oeste se decidieron por un camino separado, inclinándose marcadamente hacia un modelo político federal. Para evitar una separación total del país regido por una nueva constitución, los estados, principalmente a través de gremios compuestos por los presidentes y los ministros estatales, no optaron por la convocación a una Asamblea Constitucional y la elaboración de una constitución, sino meramente por la creación de un "Consejo Parlamentario" y la formulación de una "Ley Fundamental" (Grundgesetz, GG).

Dos modelos fueron enfocados y debatidos en el Consejo Parlamentario:

- Un sistema federal que incluía una división "clásica" entre las funciones del "Bundestag", compuesto por representantes electos y por el "Bundesrat" como órgano representativo de los gobiernos estatales. Ha sido, por un lado, un modelo orientado básicamente hacia el federalismo del siglo XIX de dos cámaras con derechos iguales en el proceso legislativo. Por otro lado, la selección de representantes

gubernamentales de cada estado en el Bundesrat simboliza el intento de reclutar expertos con antecedentes administrativos y responsabilidad política directa, en vez de "políticos" sometidos a partidos y grupos ajenos a la política cotidiana.

- Un sistema federal que favorecía un senado compuesto no por representantes de los gobiernos estatales, sino por senadores, es decir, por representantes electos democráticamente a nivel de los estados, en forma directa o indirecta. En este modelo ambas cámaras también tendrían derechos iguales en la legislación. En términos representativos, democráticos y/o equitativos, este sistema federal significó supuestamente la solución más adecuada para un país en vías de reconstrucción.

En el primer modelo se tenía la desventaja de la carencia de legitimidad democrática de los representantes en el Bundesrat, lo que por el contrario les crearía dependencia con respecto a sus respectivos gobiernos. Existía entonces el peligro de que el proceso legislativo - basado en igualdad de fuerzas - se viera afectado gradualmente por una burocratización, haciéndolo ineficiente, borroso y poco controlable. En el segundo modelo existía la probabilidad de que - en vista de la presencia y de las actividades de los partidos políticos - el senado respondiera parcialmente a la división de votos y delegados partidarios, imponiéndose así una politización en el proceso legislativo e ignorando la expectativa de un control mutuo entre las dos cámaras.

Dadas las desventajas de cada opción y las experiencias concretas en la historia alemana, el Consejo Parlamentario y los partidos políticos¹⁴ finalmente se decidieron por un compromiso, por una "solución atenuada" del modelo del "Bundesrat"

(Laufer 1992: 99) manteniendo algunas características esenciales del modelo clásico y cambiando otras. La característica más importante destaca el desequilibrio que empezó a surgir entre las dos entidades, notándose ya una división de la autoridad, lo que impulsó al Bundestag, es decir, el órgano con legitimidad democrática directa, a tomar la gran responsabilidad de crear un diseño activo de la política alemana. Por otro lado, esta construcción del federalismo, incluyendo de nuevo amplios mecanismos autogestionarios para los municipios, daba amplias opciones de intervenir al Bundesrat, a fin de que las probabilidades de un nuevo centralismo fueran mínimas. El modelo de la nueva República Federal entonces, trataba de ubicarse entre los dos extremos: un "estado unitario federal" y un "federación de estados", tratando de evitar las desventajas de los dos y combinar sus respectivos beneficios.

Las Figuras 1 y 2 dan una visión general sobre la nueva estructura federal a partir del año 1949 en base a los tres niveles con competencias ejecutivas, legislativas y judiciales propias. Los tres niveles son: el nivel federal (el "Bund"), el nivel estatal y el nivel municipal/ provincial. El Bund está compuesto por el Bundestag - el parlamento federal-, el gobierno federal, el Bundesrat -el órgano de representación de los estados, y el Presidente de la RFA. El nivel de los estados comprende los 16 parlamentos estatales y sus respectivos gobiernos. El nivel municipal abarca las asambleas municipales y provinciales y sus respectivos alcaldes y gobiernos¹⁵.

En las siguientes secciones ofreceremos una descripción de las respectivas instituciones, enfocando actos normativos, así como el desarrollo institucional real, y empezando con los órganos al nivel nacional, el

Bundestag y el Bundesrat, para llegar después a los órganos estatales y municipales.

3.2. Estructuras, Tareas y Funciones al Nivel del Bund

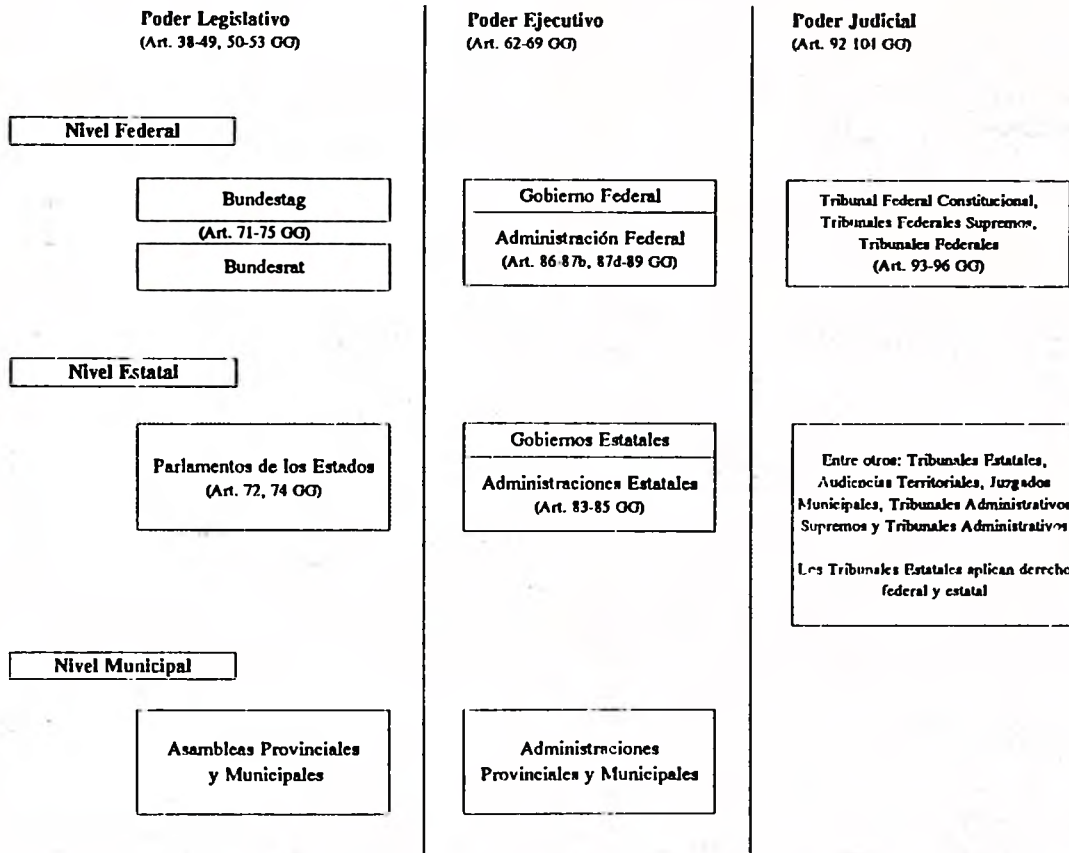
3.2.1. El Bundestag

A diferencia del "parlamento" en la monarquía constitucional de los siglos XIX y XX (el Reichstag) donde la representación del pueblo solo tenía una función de observación y de control limitado del poder aristocrático-gubernamental, el parlamento democrático de la RFA, el Bundestag, se coloca - como otros parlamentos modernos - directamente en el centro del poder político a través de mayorías parlamentarias, llenando el espacio político gubernamental. El Bundestag es el único órgano central elegido y compuesto directamente a través de voto popular, dándole así una legitimidad democrática.

Los 662 diputados del Bundestag (a partir de 1990) son elegidos por un período de cuatro años de acuerdo a un sistema dual que refleja un compromiso entre sistemas electorales concurrentes: la mitad de los diputados de los 328 distritos electorales es elegida con simple mayoría, la otra mitad a través de listas partidarias. Cada elector tiene dos votos, el "voto personal" para los candidatos directos de su distrito electoral, y el "voto partidario" para los candidatos en las listas, es decir, el que finalmente determinará la distribución de los mandatos entre los partidos¹⁶.

El Bundestag elige, por simple mayoría, al Canciller Federal. Asimismo, puede hacer que éste renuncie por medio de un "voto constructivo de desconfianza". El

Figura 2: La División de los Poderes y los Niveles Federales



Fuente: Bundeszentrale für Politische Bildung (1982: 3)

canciller, ocupando el cargo con amplias competencias y conducción política, a su vez, puede proponer (al Presidente de la RFA) la disolución del Bundestag en caso que el mismo no reciba apoyo mayoritario del mismo. El Canciller elige a los ministros de su gobierno, los que no son necesariamente miembros del Bundestag.

El Bundestag tiene cuatro funciones importantes:

- La función de articulación de las diferentes opiniones, posiciones e intereses políticos;
- La función de elección y de selección (directa o indirecta) de funcionarios ocupando otros cargos federales (función compartida con el Bundesrat ocasionalmente);
- La función de control parlamentario del gobierno federal y de políticas gubernamentales;
- La función legislativa (función compartida con el Bundesrat).

En la práctica parlamentaria y política de la RFA de las últimas décadas se desarrolló una división clara con respecto a estas funciones: mientras la mayoría parlamentaria que elige el jefe de gobierno (el Canciller Federal) se concentra en sus actividades y funciones de elección y legislación, la minoría parlamentaria, la oposición, se orienta hacia las funciones de control y de articulación. No existe entonces una simple polarización entre parlamento y gobierno, sino un dualismo dinámico entre una minoría y una mayoría parlamentaria, un dualismo gobierno-oposición. La(s) mayoría(s) protegen a sus respectivos gobiernos, mientras la oposición cumple ampliamente con la función del parlamentarismo liberal a través de intervenciones parlamentarias, de la presentación de interpelaciones, del control presupuestal, y de la creación de comisiones

parlamentarias especiales (como la de investigación) etc..

Este dualismo fue favorecido, primero, por el desarrollo y la influencia de los dos grandes partidos políticos, la Unión Cristiano-Democrata y Cristiano-Social (CDU/CSU) y el Partido Social-Democrata Alemán (SPD); segundo, por la exclusión institucionalizada de minorías parlamentarias a través de una cláusula prohibitiva del 5% de los votos¹⁷ y, en terminos generales, por la debilidad de los partidos políticos antiparlamentarios y antidemocráticos. Es resaltante, en el caso de la RFA, la existencia de dos partidos adicionales, el Partido Liberal-Demócrata (FDP) y el Partido Verde (Die Grünen), que auto-corrigen, equilibran y concientizan de una manera específica el dualismo parlamentario. Habiendo participado en los gobiernos casi constantemente, el FDP, representando en términos generales a la clase media independiente y a algunos grupos empresariales, sirvió históricamente como "conciliador" y "nivelador" en los gobiernos con mayoría de los partidos CDU/CSU o SPD. Con raíces de izquierda democrática alemana y diferentes movimientos alternativos y ecológicos, por otro lado, el Partido Verde ocupó a partir de 1980 un cargo de fuerza opositora contra los partidos establecidos. Una vez institucionalizado y con fuerza parlamentaria tuvo cierto impacto innovador, particularmente en políticas ecológicas y de defensa.

En términos institucionales, el Bundestag es el órgano central de iniciativas políticas y legislativas. Si bien el proceso legislativo, tal como muestra la Figura 3 (en un caso específico), es complejo y requiere la inclusión de diferentes instancias, todo proyecto de ley debe ser sometido a la aprobación mayoritaria del Bundestag antes de ser promulgado. Las estadísticas sobre el

trabajo del Bundestag demuestran esta importancia claramente: entre 1949 y 1992 había 2,443 asambleas plenarias del Bundestag y 28,752 sesiones de sus diferentes comisiones; el Bundesrat solo tenía 627 asambleas plenarias y 5,661 sesiones adicionales de sus comisiones. De los 6,650 proyectos de ley, 3,995 han sido formulados por el gobierno federal, 2,278 por el Bundestag y 377 por el Bundesrat (Laufer 1992: 308).

Para las distintas categorías y calidades de los proyectos de ley, existen también diferentes intensidades de inclusión de-facto del Bundestag y sus diputados en estas actividades. Las leyes complementarias y/o leyes consecutivas a otras leyes, las que se originan en su mayoría en la administración gubernamental con carácter técnico-burocrático, reciben considerablemente menos tiempo, atención y dedicación de los diputados que las leyes con mayor grado de dirección y repercusión políticas.

Estimando los recursos del Bundestag involucrados en el proceso legislativo, hay que darse cuenta que, primero, las llamadas "iniciativas legislativas por parte del gobierno" reflejan en forma indirecta los intereses y corrientes de la mayoría parlamentaria del Bundestag y, segundo, que todo proyecto de ley recibe amplias correcciones una vez en manos de los consejos parlamentarios especializados, en los cuales no sólo la oposición tiene voz y voto, sino también un grupo selecto de expertos del sector público y privado.

Dada la complejidad de las políticas en países altamente diferenciados y desarrollados como en la RFA en general, y las particularidades de los diferentes proyectos de leyes en particular, es en las comisiones especializadas en las que se concentra una

gran parte del trabajo del Bundestag y de sus diputados. Haciendo una comparación internacional, el Bundestag parece una mezcla dinámica de dos tipos de parlamento, de un "parlamento de debates" (tipo británico) y un "parlamento de trabajo" (tipo congreso de los EEUU), que trata de combinar evidencia y eficiencia (Obe reuter 1992: 87).

3.2.2. El Bundesrat

El Bundesrat, de acuerdo al artículo 51 de la Ley Fundamental (GG), consta de representantes legítimos, sujetos a la autoridad de los gobiernos de los estados. Los representados tienen mandato imperativo y sólo pueden dar sus votos unánimemente (por estado). El trasfondo de la idea de una selección de funcionarios gubernamentales para el Bundesrat en vez de representantes estatales electos, como se mencionó anteriormente, encierra la intención de formar un cuerpo de miembros con alta responsabilidad política, evitando así una viciosa politicización y debates ajenos a los compromisos políticos reales. Existe entonces una legitimación democrática limitada e indirecta en el Bundesrat en el sentido de que sus miembros sólo tienen apoyo electoral (directo o indirecto) a través de sus respectivos gobiernos estatales.

El Bundesrat no tiene una legislatura establecida, es un órgano permanente con sesiones plenarias regulares, en el que únicamente cambia la composición de sus miembros de acuerdo a las elecciones estatales en ritmos diferentes (véase Figura 4 con los diferentes datos de las elecciones). El Presidente del Bundesrat que de acuerdo al artículo 57

Figura 3: Proceso Legislativo para Leyes que Requieren Aprobación del 'Bundesrat'

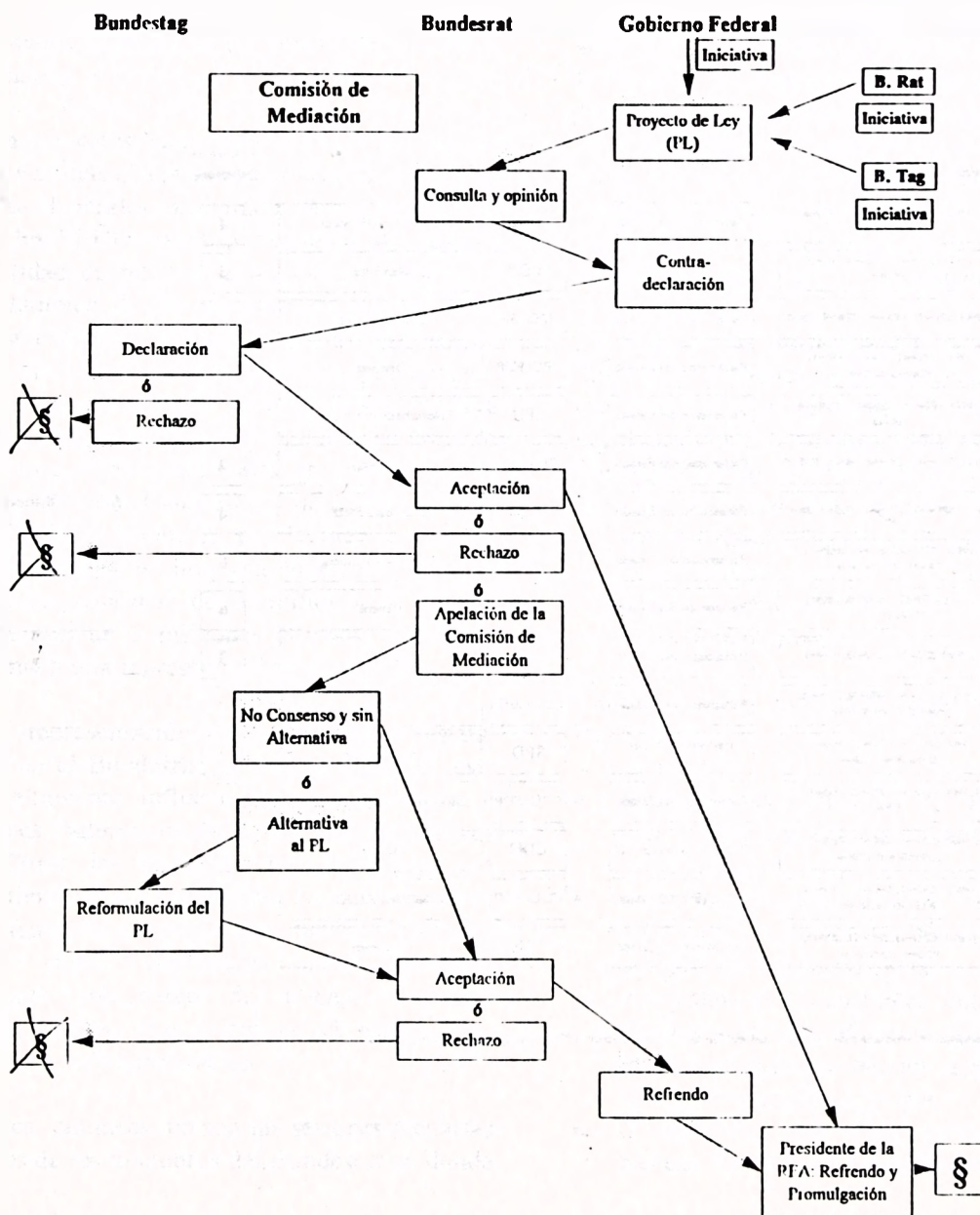


Figura 4: Composición de Parlamentos Estatales y Representación en el Bundesrat

| Elecciones Años | Últimos Resultados | Parlamentos de los Länder (Estados) | Gobiernos de los Länder (Estados) | Número de Delegados |
|--------------------|---|---|--------------------------------------|------------------------|
| 1992 1996 | [1993]: SPD=5, CDU=12, DVU=6, FDP=3, SSW=1 | Parlamento del Estado | SPD Schleswig-Holstein | 4 |
| 1993 1997 | [1993]: SPD=61, CDU=44, GR=19, ST.P=8 | Parlamento del Estado | SPD/+ Hamburg | 3 |
| 1990 1994 | [1990]: SPD=71, CDU=47, FDP=9, GR=8 | Parlamento del Estado | SPD/GR Niedersachsen | 6 |
| 1991 1995 | [1991]: SPD=41, CDU=32, GR=11, FDP=18, DVU=6 | Parlamento del Estado | SPD/FDP Bremen | 3 |
| 1990 1995 | [1990]: SPD=122, CDU=87, FDP=14, GR=12 | Parlamento del Estado | SPD Nordrhein-Westfalen | 6 |
| 1991 1995 | [1991]: SPD=44, CDU=46, GR=18, FDP=8 | Parlamento del Estado | SPD/GR Hessen | 4 |
| 1991 1996 | [1991]: SPD=47, CDU=40, FDP=7, GR=7 | Parlamento del Estado | SPD/FDP Rheinland-Pfalz | 4 |
| 1992 1996 | [1992]: CDU=64, SPD=46, REP=15, GR=13, FDP/DVP=8 | Parlamento del Estado | CDU/SPD Baden-Württemberg | 6 |
| 1990 1994 | [1990]: CSU=127, SPD=58, GR=12, FDP=7 | Parlamento del Estado | CSU Bayern | 6 |
| 1990 1995 | [1990]: SPD=30, CDU=18, FDP=3 | Parlamento del Estado | SPD Saarland | 3 |
| 1990 1995 | [1990]: CDU=101, SPD=76, PDS=22, GR=19, FDP=18, (+5) | Parlamento del Estado | CDU/SPD Berlin | 4 |
| 1990 1994 | [1990]: SPD=36, CDU=27, PDS=13, BD90/NF=6, FDP=6 | Parlamento del Estado | SPD Brandenburg | 4 |
| 1990 1994 | [1990]: CDU=32, SPD=22, PDS=13, FDP=4 | Parlamento del Estado | CDU/FDP Mecklenburg-Vorpommern | 3 |
| 1990 1994 | [1990]: CDU=92, SPD=32, PDS=17, BD90/GR=18, FDP=9 | Parlamento del Estado | CDU Sachsen | 4 |
| 1990 1995 | [1990]: CDU=48, SPD=27, FDP=14, PDS=12, GR/NF=5 | Parlamento del Estado | CDU/FDP Sachsen-Anhalt | 4 |
| 1990 1994 | [1990]: CDU=43, SPD=21, FDP=9, PDS=9, BD90/GR=6 | Parlamento del Estado | CDU/FDP Thüringen | 4 |

Bundesrat
68 Miembros
(Delegados de los
Gobiernos de los Länder)

Fuente:

Elaboración propia a base de los datos de Fischer Weltatmanach 1994 (Frankfurt am Main, 1993).

GG es también suplente del presidente de la República, es electo por el término de un año y cede su cargo de acuerdo a un orden de sucesión aceptado entre los estados y basado en el número de habitantes de cada estado.

La división de votos para cada uno de los estados refleja una vez más el compromiso histórico entre los dos modelos federales discutidos. A diferencia del modelo de los EEUU, en el que cada estado tiene la misma cantidad de representantes en el senado, y a diferencia también de los sistemas orientados hacia una representatividad proporcional al número de habitantes, el Bundesrat introdujo una ponderación específica, garantizando la representación efectiva también de los estados pequeños sin darles equidad en los votos frente a los estados más grandes, o sea de más densa población. Cada estado tiene, hoy en día, tal como enseña la Figura 4, por lo menos 3 votos; estados con más de 2 millones de habitantes tienen 4 votos, estados con más de 6 millones 5 votos y estados con más de 7 millones 6 votos, sin llegar evidentemente a una representación proporcional.

Dada la representación gubernamental estatal exclusiva¹⁸ en el Bundesrat, el trabajo diario de este cuerpo es altamente influenciado por decisiones e intervenciones administrativas de los respectivos estados. Como los miembros del Bundesrat, por definición, tienen responsabilidades en sus respectivos gobiernos, teniendo muchas veces también mandato electoral y cargos partidarios, éstos enfrentan frecuentemente sobrecargo de trabajo, viéndose obligados a delegar gran parte de él a sus altos funcionarios en la administración.

En la práctica, entonces, no son las sesiones plenarias tri-semanales de los miembros del Bundesrat en donde

se fijan las decisiones oficiales sino en los 16 consejos especializados del Bundestag en los cuales funcionarios gubernamentales elaboran, preparan y coordinan las decisiones claves y sensibles¹⁹. Es entendible que frecuentemente se haya criticado este dominio administrativo en las últimas décadas como una distorsión del Bundesrat. Por otro lado, hay que darse cuenta que esa misma práctica y el ambiente "trabajador" - diferente al de un gremio netamente parlamentario - no está muy lejos de la intención de las concepciones del GG a comienzos de la República.

¿Cuáles son las funciones del Bundesrat? Se puede distinguir funciones políticas generales y funciones específicas. Generalmente, el Bundesrat tiene un papel mediador debiendo contrapesar y balancear las decisiones parlamentarias y la política gubernamental al nivel nacional del "Bund", afianzando así la estructura federal. Para lograr este objetivo, además de tener amplia capacidad para participar en situaciones de emergencia o de defensa, tiene derecho a participar en el proceso legislativo al nivel del Bund.

En la RFA hay diferentes competencias en asuntos legislativos:

- competencias exclusivas del Bund (art. 71, 73 GG) para áreas específicamente mencionadas en la Ley Fundamental,
- competencias exclusivas de los estados (art. 70 GG) para asuntos en los cuales el Bund no tiene competencias determinadas,
- competencias concurrentes entre el Bund y los estados (art. 72 GG); en asuntos relevantes a ambos niveles los estados actúan hasta que el Bund toma iniciativa propia,
- competencias del Bund para promulgar leyes básicas (art. 75 GG) manteniendo, en efecto, un

nivel de generalidad que permita un espacio legislativo específico para los estados.

Mientras los dos primeros procesos legislativos mayormente no causan dificultades, son los dos últimos en donde se ve muy claramente el poder de negociación del Bundestag en casos conflictivos. Especialmente en proyectos de ley que requieren de la aceptación del Bundestag es donde se dan negociaciones extensas y cambios considerables en las leyes debatidas (véase la Figura 3).

Es necesario el voto positivo del Bundesrat:

- para cualquier cambio de la Ley Fundamental;
- en asuntos y decisiones legislativos con implicaciones para ambos niveles, nacional (Bund) y estatal, específicamente en asuntos concernientes:
 - a la administración estatal directamente como ente ejecutor;
 - Al sistema tributario y la distribución de impuestos entre los diferentes niveles;
 - a cuestiones y demarcaciones territoriales.

Como el impacto de los proyectos de ley y su alcance al intervenir en asuntos de interés y/o competencia estatal es difícil de estimar (por lo menos en los comienzos), hay frecuentemente posiciones opuestas entre los partidos involucrados. Es un hecho conocido que en las últimas décadas el número de las leyes que requieren aceptación del Bundesrat aumentó gradualmente (debido también a la creciente integración y homogenización de la República) hasta llegar a un porcentaje de alrededor del 50% (1949-1990), sin tomar en cuenta el 10% de opinión difusa (Rudzio 1991: 302). Mientras el Bundesrat se reserva el derecho a ser consultado en todos los proyectos de ley, se garantiza también el de influenciar en la

aprobación o rechazo del 50-60% del total de las leyes presentadas.

Como indica la Figura 3 existe una instancia específica, el Consejo Coordinador, para facilitar esas negociaciones entre el Bundestag y el Bundesrat. El Consejo Coordinador puede ser llamado por el gobierno federal, el Bundestag y el Bundesrat. Para dar algunos datos concretos: entre 1949-1990 en (o vía) el Bundestag se presentó un total de 6,567 proyectos de ley de los cuales 4,357 fueron finalmente ratificados por el Presidente de la República. Del total de proyectos de ley, 4,427 tuvieron que ser revisados (no necesariamente requiriendo voto positivo) por el Bundesrat. el Consejo Coordinador intervino 520 veces, lo que resultó finalmente en 53 proyectos rechazados, cambios significativos en el resto (Laufer 1992: 309-311).

Las cifras, al parecer, no reflejan una fuerza significativa de bloqueo a la legislación nacional, pero la efectividad del Bundesrat en la práctica no se refleja en los posibles o reales rechazos a las decisiones del Bundestag o del gobierno federal, sino en su influencia permanente, lo que hace que los legisladores anticipen posibles intervenciones y dificultades en el proceso legislativo. Consecuentemente, se dá proyectos de ley realistas y practicables.

Como muestra la Figura 4 en más detalle, el Bundesrat actual también realiza una función de contrapeso político al gobierno federal. Dada la gran homogeneidad del sistema político entre los diferentes niveles federales y la omnipresencia de los partidos políticos, las elecciones estatales, los "votos descentralizados" - como se les organiza en un ritmo diferente al de las elecciones federales - sirven muchas veces como barómetro de la opinión pública,

reflejando la percepción tanto de la política nacional como la del gobierno federal. En el caso en que existan problemas políticos y críticas al gobierno, entonces es muy probable que gane la oposición al nivel estatal - tal como pasó en los últimos años - lo que implica un Bundesrat de mayorías cambiantes a favor de las fuerzas opositoras. Concretamente a partir de 1992, en el Bundestag la mayoría estaba compuesta por los representantes de gobiernos estatales formados por el SPD directamente o a través de coaliciones.

El partido opositor, el SPD, cuenta a fines de 1993 con 37 votos, mientras que la coalición cristiano-liberal al nivel nacional - la CDU/CSU/FDP - sólo tiene representación a través de 31 votos (Figura 4). A pesar de declarar públicamente que puede bloquear cualquier iniciativa legislativa del gobierno en el Bundesrat si fuera necesario, el SPD ha usado esa mayoría muy selectivamente. Como es muy típico del parlamentarismo alemán, el partido opositor rara vez usa ese poder sino que más bien busca compromisos selectivos que le permitan presentarse como alternativa al gobierno: en forma constructiva y responsable en la situación dada, que lo capacita para tomar el poder en el futuro.

Si bien el Bundestag tiene entonces sus limitaciones en influenciar activamente la política nacional, revirtiendo las decisiones del Bund, por otro lado, parece ser difícil para cualquier gobierno nacional manejar políticas nacionales en contra del voto del Bundesrat. Las estructuras de negociación existentes facilitan más bien la cooperación dando incentivos a compromisos políticos. Son ejemplos de una combinación constructiva entre el principio de la concurrencia partidaria y el principio de la concordancia del federalismo (Lehmbruch 1976)

3.2.3. El Presidente del Bund y Otras Instancias Federales

El Presidente del Bund, ocupando el cargo más alto en la RFA, es elegido por un período de 5 años a través de un cuerpo especial; una asamblea federal compuesta, solamente para fines electorales, por delegados electos de acuerdo a la fuerza electoral relativa en el Bundestag y el Bundesrat. Dadas las experiencias históricas, especialmente a fines de la República de Weimar, la Ley Fundamental provee una autonomía muy limitada para este cargo. La función del presidente de la RFA es, en la mayoría de los casos, meramente representativa, aunque en casos como el proceso legislativo, su aprobación final y su firma son necesarias. Su función recibe particular importancia sobre todo en épocas de mayorías parlamentarias inestables o cuando éstas reflejan una crisis. En estas ocasiones excepcionales el presidente puede ejecutar varias "funciones de reserva" como el derecho de presentación de candidatos y el del control indirecto sobre asuntos parlamentarios y concernientes a los miembros del gobierno.

Otras instancias federales de particular importancia y de contrapeso específico al gobierno federal han sido el banco central de la RFA, el Bundesbank, y el Tribunal Federal Constitucional. La independencia del Bundesbank con respecto al gobierno federal en políticas monetarias y crediticias a partir del año 1957, es poco comparable a la de otros bancos centrales. Su ventaja más importante en relación a las políticas gubernamentales, es que no ha sido - a diferencia de la experiencia en muchos otros países - una fuente barata de recursos financieros para el endeudamiento del gobierno. Al contrario, el Bundesbank, con su política monetaria restrictiva ha sido en parte responsable de la relativa estabilidad

monetaria (la baja inflación) en las últimas décadas, de la estabilidad de la moneda, y el peso del Marco Alemán (DM) frente a otras monedas, especialmente las de otros países de la Unión Europea.

Una función comparable en independencia cumple también el Tribunal Federal Constitucional (Bundesverfassungsgericht, BVerfG). Tal como sucede en instituciones como la Corte Suprema de los Estados Unidos y la de otros países, el Tribunal puede verificar y controlar las decisiones legislativas de acuerdo a la constitución alemana vigente. Si bien es cierto que la selección de los jueces del BVerfG se lleva a cabo a través de comisiones bicamerales (Bundesrat y Bundestag), es decir, bajo consideraciones partidarias, la elección de los mismos para un periodo de 12 años y su propia experiencia profesional les dá normalmente una cierta independencia en el manejo diario de las políticas, disminuyendo así la politización del gremio. En el contexto de las decisiones políticas sensibles, el Tribunal, llamado por el gobierno y la oposición, sirvió varias veces en los últimos años como "legislador sustituto", arriesgando de este modo llegar a la "judicialización" del proceso político (Rudzio 1991: 315-319).

Más importante, sin embargo, que el análisis detallado de los dos órganos federales²⁰, es su función en el contexto federal. Como se ve de nuevo, hay una variedad de contrapesos al nivel del Bund que hace difícil para el gobierno federal el aislarse y acumular poder independiente de otros órganos.

Dado que el gobierno federal no posee su propia subestructura administrativa, el número de empleados públicos a nivel federal (excluyendo trabajadores de correos y ferrocarriles) constituyó en el año 1992 sólo un 11% del total de los empleados públicos de la RFA.

Sólo un 8-11% de los empleados públicos trabajaron en las últimas décadas (1960-1992) al nivel del Bund. Siendo alrededor de 50% de ellos personal militar, quedan aproximadamente un 4 a 5% desempeñando cargos administrativos (véase Cuadro 1). En el año de 1992 sólo 601,000 (521,000 en Alemania Occidental y 80,000 en Alemania Oriental) de los 5.255 millones de empleados públicos trabajaron al nivel federal. Además de ellos, 423,000 empleados trabajaron en los Ferrocarriles Alemanes (Bundesbahn) y 521,000 en el Correo Alemán (Bundespost), empresas públicas que actualmente están siendo parcialmente privatizadas y reestructuradas.

Para cumplir sus tareas administrativas el Bund cuenta con ingresos tributarios propios, tales como los impuestos a los aceites minerales, al tabaco, a las bebidas alcohólicas, al tráfico y otros (principalmente al consumo). Además, éste recibe alrededor de 7.25% del impuesto empresarial local de los municipios y se beneficia masivamente de los ingresos tributarios comunes, es decir: en un 42.5% de los impuestos a sueldos y salarios/a la renta, en un 50% de los impuestos a la renta del capital/de sociedades, y a partir de 1993 en 63% (antes 65%) de los impuestos al valor agregado/a las ventas ó importaciones (véase Henke 1993 y el Cuadro 8 para más detalles).

3.3. Estructuras, Tareas y Funciones al Nivel de los Länder (Estados)

Los estados en la RFA constituyen no sólo una división territorial-administrativa, sino que de acuerdo a las concepciones de los Aliados y del Consejo Parlamentario, también un segundo nivel político (véase Cuadros 2 y 3 para algunos datos macroeconómicos y políticos). Si bien es cierto que ese

nivel tiene procedencia histórica, al comparar a los estados del siglo pasado y los de la República de Weimar es notorio que su actual estructura y sus extensiones territoriales - a excepción de Hamburg, Bremen, Bayern y Sachsen - no tienen tal tradición

historica. La mayoría se ha formado y reestructurado después de la Segunda Guerra Mundial, de acuerdo a concepciones e intereses de los Aliados, tomando en cuenta a su vez, tradiciones culturales y espaciales²¹.

Cuadro 1: Empleados Públicos en la RFA, 1960-1992 (en miles)

| | Federal | | Estados | | Municipios | | Feroc. | Correos | Total |
|------------------------|------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|------------|------------|-------------|
| | No. | % | No. | % | No. | % | No. | No. | No. |
| 1960 | 207 | 8 | 874 | 36 | 520 | 21 | 490 | 360 | 2451 |
| 1970 | 301 | 10 | 1150 | 39 | 669 | 23 | 405 | 402 | 2926 |
| 1980 | 313 | 9 | 1510 | 44 | 852 | 25 | 338 | 426 | 3438 |
| 1985 | 310 | 9 | 1511 | 44 | 885 | 26 | 295 | 440 | 3411 |
| 1990 | 310 | 9 | 1536 | 43 | 1042 | 29 | 247 | 439 | 3574 |
| 1992 | 601 | 11 | 2075 | 39 | 1635 | 31 | 423 | 521 | 5255 |
| <i>10 Estados 1992</i> | <i>521</i> | <i>14</i> | <i>1535</i> | <i>41</i> | <i>1055</i> | <i>28</i> | <i>236</i> | <i>435</i> | <i>3782</i> |
| <i>5 Estados 1992</i> | <i>80</i> | <i>5</i> | <i>540</i> | <i>37</i> | <i>580</i> | <i>39</i> | <i>187</i> | <i>86</i> | <i>1473</i> |

Nota: Empleados a tiempo completo en los presupuestos públicos, a partir de 1990 incluyen empleados de la anterior RDA; cifras de 1992 para los 10 (5) estados incluyen Berlin Oeste (Este).

Fuente: Statistisches Bundesamt, Statistische Jahrbücher, Vols. 1990-1993 (Wiesbaden, 1990-1993).

De acuerdo al artículo 28 GG, el orden constitucional en los estados debe corresponder y orientarse a los "principios del estado de derecho, republicano y democrático" fijados en la Ley Fundamental. El Bund se reserva el derecho de intervenir siempre y cuando esos principios no sean respetados.

Los parlamentos estatales son elegidos a través del voto popular por periodos de 4-5 años, con un ritmo electoral independiente al de otros estados o al del nivel federal. El parlamento elige por simple mayoría al gobierno estatal, el que está compuesto por el presidente estatal ("presidente de ministros") ó, en caso de los estados municipales (Hamburg, Berlin, Bremen), por alcaldes presidentes. En la práctica existen variaciones específicas en cada estado en lo que respecta, por ejemplo a:

- la forma de elección del gobierno, del presidente estatal ("presidente de ministros"), y de los miembros del gobierno; puede ser electa directa- e indirectamente;
- la forma de hacer resignar al gobierno, al presidente o a los ministros individuales, y el rol que cumplen los parlamentos y las asambleas en los respectivos actos parlamentarios;
- la función del presidente de ministros dentro del gabinete, a nivel del estado y a nivel del Bund. En los estados municipales (Hamburg, Bremen) se dá más un liderazgo tipo colegial, mientras que en los estados mas grandes prevalece un liderazgo político de estilo similar al del canciller federal.

El gobierno estatal tiene función representativa al nivel federal (por ejemplo, a través del Bundesrat) desde donde trata de influenciar sobre los probables impactos políticos a su respectivo estado. Así mismo, éste concentra sus actividades "locales" en sectores donde tiene competencias reservadas, tales como la

educación y la planificación (supra-regional y regional), la policía y la administración.

Las concepciones del Consejo Parlamentario se basaron en la calidad "estatal" de los estados federales, dándoles amplia competencia para cumplir sus tareas de manera relativamente autónoma con respecto al nivel federal del Bund. El art. 30 del GG subraya esa misión dándoles autonomía para cualquier tarea, siempre y cuando el Bund, como se mencionó antes, no tenga derecho formulado y fijo.

En las últimas décadas, sin embargo, el patrón de desarrollo ha sido diferente. El parlamento estatal, a pesar de su posibilidad de influenciar indirectamente a sus representantes ante el Bundesrat, tiene pocas facultades y poca flexibilidad legislativa. Además, en asuntos críticos, el derecho federal prima sobre el derecho estatal. Sólo en áreas selectivas (exclusivas), tales como la legislación educativa, la legislación sobre el orden municipal, ó la legislación policial, éste puede realmente tomar decisiones sustanciales: en la legislación concurrente puede tomar la iniciativa legislativa cuando el Bund no lo haga, mientras que en la legislación básica del Bund, puede llenar el vacío dejado por el Bund. Al carecer de las opciones legislativas, los diputados estatales se concentran en un trabajo más importante: controlar al gobierno estatal y a la administración.

Mucho más importante que las funciones legislativas a nivel estatal son las funciones y facilidades ejecutivas. La administración estatal constituye, esencialmente, la columna vertebral de la administración alemana. Es la administración la que, conjuntamente con la administración municipal, tiene diariamente el contacto más intenso y directo con el ciudadano. Su

estructura es más compleja todavía que la del Bund, consistiendo de:

- administraciones gubernamentales: cancillerías y ministerios estatales²²,
- administraciones ejecutivas: ministerios estatales (que tienen una función doble en la preparación de las actividades gubernamentales y el reforzamiento de su ejecución), entidades intermedias (gobiernos regionales, a verse posteriormente), entidades subalternas (administraciones distritales y municipales en su función como ejecutoras de tareas federales o estatales). Estas ejercen el derecho estatal e - incrementalmente - el derecho federal,
- administraciones especializadas: administraciones estatales-forestales; topográficas, geológicas, hidroeconómicas, de agricultura, y de protección de datos,
- administraciones especiales: corporaciones de derecho público, universidades, entidades de radiodifusión y fundaciones.

Una importante función cumplen las instancias administrativas intermedias del sector público al nivel estatal: los llamados "Gobiernos Regionales". Basadas todavía en las mencionadas reformas municipales de Stein-Hardenberg de comienzos del siglo XIX, las instancias sirven hoy como entes "congregantes" y ejecutores de políticas estatales. El "Gobernador", dirigido por el jefe del gobierno estatal, cumple el rol de un prefecto estatal, es decir, del gobierno estatal.

Después de la Reforma Territorial y Funcional de la administración pública²³ durante los años sesenta, las tres funciones de los gobiernos regionales son ahora²⁴:

- Función de control: la supervisión de las actividades administrativas de las dependencias y

oficinas locales y regionales de los ministerios; el ajuste y aplicación de la legislación al interior de una región determinada; el desempeño de funciones de asesoría para los ministerios; la facilitación de los trámites administrativos y; la comunicación externa con el ciudadano.

- Función de homogenización, de equilibrio y de coordinación de las diferentes políticas estatales y de los diferentes grupos de interés en una región determinada, teniendo también efecto e incidencia en las administraciones municipales. En este último campo es donde se "establece y fundamenta el llamado asesoramiento directo para las administraciones municipales y sus agrupaciones" (Villarreal Guzmán 1991: 60). Es aquí donde los gobiernos regionales también cumplen un rol contralor sobre el uso y la distribución de los fondos especiales y sobre las autorizaciones financieras en los municipios.
- Dadas las capacidades administrativas limitadas a nivel municipal, los gobiernos regionales asumen también funciones y tareas de los ministerios estatales dentro de su ámbito regional. En este sentido cumplen también una función desconcentradora y "descongestionadora" de las tareas ministeriales.

Para dar un ejemplo concreto, los tres gobiernos regionales, en el caso del estado federal de Hessen, son instancias intermedias para los siguientes ministerios: la Cancillería Estatal, los Ministerios del Interior, Finanzas, Educación, Ciencia y Arte, Economía y Técnica, Ambiente y Seguridad Nuclear, Asuntos Sociales, y Agricultura y Silvicultura. Consecuentemente, los gobiernos regionales cuentan con entidades administrativas equivalentes en su organigrama.

Cuadro 2: Area y Población de los Estados de la R.F.A. (1992)

| Estado | Area (km2) | Población | | Ciudades No. | Prov. No. | Municipios No. |
|---------------------|---------------|---------------|------------|-----------------|--------------|-------------------|
| | | (Mill. 1992) | por km2 | | | |
| Schleswig-Holstein | 15731 | 2.680 | 170 | 4 | 11 | 1131 |
| Hamburg | 755 | 1.689 | 2237 | 1 | - | 1 |
| Niedersachsen | 47364 | 7.578 | 160 | 9 | 38 | 1030 |
| Bremen | 404 | 0.686 | 1698 | 2 | - | 2 |
| Nordrhein-Westfalen | 34071 | 17.679 | 519 | 23 | 31 | 396 |
| Hessen | 21114 | 5.923 | 281 | 5 | 21 | 426 |
| Rheinland-Pfalz | 19846 | 3.881 | 196 | 12 | 24 | 2303 |
| Baden-Württemberg | 35751 | 10.149 | 284 | 9 | 35 | 1111 |
| Bayern | 70554 | 11.770 | 167 | 25 | 71 | 2051 |
| Saarland | 2570 | 1.084 | 422 | - | 6 | 52 |
| Berlin | 889 | 3.466 | 3899 | 1 | - | 1 |
| Brandenburg | 29053 | 2.549 | 88 | 6 | 38 | 1793 |
| Mecklenburg-Vorp. | 23598 | 1.865 | 79 | 6 | 31 | 1123 |
| Sachsen | 18338 | 4.641 | 253 | 6 | 48 | 1623 |
| Sachsen-Anhalt | 20443 | 2.797 | 137 | 3 | 37 | 1361 |
| Thüringen | 16251 | 2.546 | 157 | 5 | 35 | 1694 |
| Total R.F.A. | 356732 | 80.980 | 227 | 117 | 426 | 16098 |
| En comparación: | | | | | | |
| Bolivia | 1098581 | 6.421 | 6 | 198 | 102 | 1272 |
| Ecuador | 283561 | 10.800 | 38 | 190 | 21 | ca.1000 |
| Perú | 1285216 | 21.900 | 17 | - | 185 | 1784 |

Fuentes: Fischer Weltalmanach 1994 (Frankfurt am Main, 1993) y Statistisches Bundesamt Statistisches Jahrbuch 1993 (Wiesbaden, 1993).

Cuadro 3: Producto Interno Bruto de los Estados de la RFA (1992)

| Estado | Población (Mill. 1992) | PIB 1992 (Mil Mill. US\$) | PIB 1992 p.c. US\$ | Crecimiento Real, 1992 (%) | Desocup. 1992 (%) |
|---------------------|---------------------------|------------------------------|-----------------------|-------------------------------|----------------------|
| Schleswig-Holstein | 2.680 | 56.99 | 21266 | 0.2 | 7.7 |
| Hamburg | 1.689 | 73.10 | 43281 | 1.9 | 8.3 |
| Niedersachsen | 7.578 | 159.77 | 21084 | 2.4 | 9.6 |
| Bremen | 0.686 | 21.42 | 31220 | -0.6 | 12.3 |
| Nordrhein-Westfalen | 17.679 | 411.23 | 23261 | 0.6 | 9.3 |
| Hessen | 5.923 | 176.41 | 29784 | 2.2 | 6.6 |
| Rheinland-Pfalz | 3.881 | 80.48 | 20736 | 1.0 | 7 |
| Baden-Württemberg | 10.149 | 269.93 | 26596 | 1.5 | 6.1 |
| Bayern | 11.770 | 300.61 | 25540 | 2.5 | 5.8 |
| Saarland | 1.084 | 23.54 | 21717 | 1.5 | 10.8 |
| Berlin (Oeste) | 2.176 | 61.95 | 28470 | 0.6 | 12 |
| Berlin (Este) | 1.290 | 14.87 | 11526 | 8.3 | 13 |
| Brandenburg | 2.549 | 23.01 | 9027 | 4.6 | 15 |
| Mecklenburg-Vorp. | 1.865 | 16.17 | 8668 | 7.1 | 16.8 |
| Sachsen | 4.641 | 38.82 | 8365 | 6.0 | 14 |
| Sachsen-Anhalt | 2.797 | 25.67 | 9176 | 7.9 | 16.6 |
| Thüringen | 2.546 | 20.30 | 7972 | 8.5 | 15.4 |
| Total R.F.A. | 80.980 | 1774.25 | 21910 | 2.0 | 6.6 |
| En comparación: | | | | | |
| Bolivia (1991) | 6.421 | 5.019 | 650 | | |
| Ecuador (1991) | 10.800 | 11.595 | 1000 | | |
| Perú (1991) | 21.900 | 48.366 | 1070 | | |

Nota: Tipo de cambio promedio para 1992: 1 DM = 0.59 US\$

Fuentes: Fischer Weltalmanach 1994 (Frankfurt am Main, 1993) y World Bank, World Development Report 1993 (Washington, D.C., 1993).

Si bien es cierto que a los gobiernos regionales les falta una legitimidad democrática directa, es evidente que en términos administrativos ellos han contribuido a una alta flexibilidad, racionalidad y homogeneidad en la preparación y facilitación de los servicios. Dadas las excelentes vías de comunicación a nivel regional "hacia arriba" y "hacia abajo", los gobiernos, agrupados en "Asambleas Regionales de Planificación", han cumplido un rol destacado en la planificación regional. Del mismo modo, han sido también entes promotores del sector privado y de la economía regional²⁵. Bajo consideraciones económico-financieras, sin embargo, se ha criticado recientemente el intento de reintroducir a los gobiernos regionales en los nuevos estados federales de Alemania Oriental²⁶.

Siendo la columna vertebral del sistema ejecutivo Alemán, los estados tienen la mayor participación en el empleo público (véase el Cuadro 1). En el año 1992 el 39% de todos los empleados públicos trabajaron en los 15 estados (41% en Alemania Occidental y 37% en Alemania Oriental respectivamente); apenas la mitad de éstos se emplearon en el campo de la ciencia, la cultura y la educación, debido a que los profesores y empleados universitarios son pagados por los estados. La participación del empleo público estatal en Alemania Occidental aumentó significativamente entre 1960 y mediados de los años ochenta, hasta alcanzar el 44% del total en 1985.

Para cumplir sus tareas los estados tienen ingresos tributarios propios, tales como los impuestos a los bienes (in)muebles, los automóviles, la cerveza y la herencia. Además, reciben alrededor del 7.25% del impuesto empresarial local de sus municipios y participan de los ingresos tributarios comunes, es decir: en unos 42.5% en los impuestos a sueldos y

salarios/ a la renta, en 50% en los impuestos a la renta del capital/ -de sociedades y a partir de 1993 en 37% (anteriormente 35%) a los impuestos al valor agregado/ a las ventas (importaciones) (véase Henke 1993 y el Cuadro 8 para más detalles).

Respecto al poder judicial, los estados tienen su propia estructura y organización judicial (véase la Figura 2). Los estados han de organizar entidades de primera y segunda instancia para todas las siguientes tribunales:

- jurisdicción civil y penal: Tribunales Estatales, Audiencias Territoriales, Juzgados Municipales;
- jurisdicción administrativa: Tribunales Administrativos Estatales y Tribunales Administrativos;
- jurisdicción laboral: Tribunales Laborales Estatales y Tribunales Laborales;
- jurisdicción social: Tribunales Sociales Estatales y Tribunales Sociales;
- jurisdicción de hacienda: Tribunal de Hacienda.

Los Tribunales Estatales aplican el derecho federal y estatal. Para los procedimientos judiciales, una vez sobrepasadas la primera y mediana instancia al nivel de los estados, quedan las instancias al nivel del Bund.

3.4. Estructuras, Tareas y Funciones al Nivel Municipal/ Provincial

Como hemos visto ya en la sección 2, la autogestión municipal y provincial tiene una larga tradición en la historia alemana. Formalizado como tercer nivel político autónomo ya a partir del "reordenamiento municipal" prusiano de 1808, las municipalidades tienen hoy en día garantizada la autogestión en el art. 28 de la Ley Fundamental. No obstante esa tradición,

es interesante observar que en las constituciones municipales actuales en los diferentes estados de Alemania se refleja claramente la influencia de los aliados después de la Segunda Guerra Mundial. Estos, preocupados por la estabilidad democrática, introdujeron elementos de sus propios sistemas municipales, tales como asambleas cívicas y democracia local directa (influencia norteamericana) ó la limitación del poder de los alcaldes, por ejemplo a funciones meramente ejecutivas y bajo el control de gremios democráticos locales (influencia británica).

Al nivel político municipal/provincial, como en muchos países europeos, se presenta en la práctica política diaria una doble función: por un lado la de representación directa y participación democrática; y por el otro la ejecución no sólo de las políticas municipales sino también de las federales y estatales. Tal como en el caso de los estados, también los municipios cumplen funciones de ejecución de cargos definidos de acuerdo a leyes federales. Sin embargo, a pesar de esas obligaciones, los municipios adicionalmente ejecutan cargos de acuerdo a leyes estatales. El reto para los instituciones locales ha sido entonces - y es todavía - hacer compatibles los dos objetivos, y combinar la efectividad representativa democrática con medidas de eficiencia administrativa.

Es característica del caso alemán la ausencia de una ley general municipal dictada "desde arriba" para solucionar este problema en todos los municipios y provincias, y más bien la existencia de una variedad de constituciones municipales, sin duda influenciadas por las potencias ocupantes a partir de 1945, pero basadas principalmente en las experiencias políticas regionales propias y producto de las mismas. A pesar de esto, los cinco tipos principales de constituciones municipales²⁷, tienen una característica común: el

órgano central es el "parlamento municipal/provincial", llamado "Asamblea Comunal" o "Consejo Comunal", compuesto por representantes electos democráticamente. Las formas de democracia directa (por ejemplo plebiscitos) tenían, con excepción del caso de Baden-Württemberg, poca significancia y poca repercusión al nivel municipal²⁸.

Siendo el Consejo Comunal el órgano con poder decisivo, éste normalmente cuenta con suficientes medios para controlar e influenciar el aparato administrativo, salvo en casos en que la administración cumple funciones como ente ejecutor de leyes estatales y federales. El poder ejecutivo local, particularmente el alcalde principal (también sus jefes de sección) se elige a través de ese órgano o (como en el caso de Baden-Württemberg) en forma directa. Pero para evitar demasiado dirigismo por parte de este órgano y contribuir a una cierta continuidad y profesionalidad en los cargos, en muchos casos se han establecido diferentes duraciones y fases para los cargos administrativos y los cargos democráticos (en los parlamentos locales). Es decir, un alcalde, como por ejemplo el del estado de Hessen, puede ser electo por 6 años (siempre con opción de re-elección) mientras los representantes municipales son electos solamente por 4 años. Puede pasar entonces que este alcalde, incluyendo su "gobierno", mantenga cargos administrativos a pesar de un cambio político ocasionado por nuevas elecciones y nuevas mayorías en el parlamento local.

Las constituciones municipales se diferencian, básicamente, en la posición del alcalde y del parlamento municipal. En el norte de Alemania el parlamento tiene más opciones para la intervención, mientras que en el sur (particularmente en Baden-Württemberg) el alcalde - electo directamente - tiene

mayor opción para dirigir la política municipal. En el primer caso, hay una cierta tendencia hacia formular políticas a través de negociaciones intensivas entre los partidos, en el segundo parecen dominar políticas formuladas y concentradas en el aparato municipal, es decir, del tipo pragmático-administrativo. Pero como en el caso de las otras instancias federales y estatales, el ejemplo municipal demuestra, una vez más, el claro intento en las constituciones locales de intencionalmente combinar, armonizar e institucionalizar elementos de continuidad administrativa y de cambio político.

Los municipios, de acuerdo a la Ley Fundamental (GG), cumplen dos grandes tareas:

- de acuerdo al artículo 28 del GG tienen bajo su responsabilidad "todos los asuntos de la comunidad de acuerdo a las leyes vigentes" (asuntos de autogestión). Esto encierra responsabilidades obligatorias y facultativas.
- de acuerdo a las leyes federales y estatales, son responsables de la ejecución y la puesta en marcha de políticas federales y estatales (asuntos de responsabilidad delegada). Las administraciones locales (municipales y provinciales), en la mayoría de los casos, figuran simplemente como entes ejecutores sin opción de intervención local.

Las tareas en el ámbito de la autogestión local son:

- áreas facultativas: museos, teatros, áreas de deporte, transporte urbano, políticas juveniles, asistencia a la vejez, políticas de fomento industrial y de promoción económica, turística y cultural, algunas políticas ambientales.
- tareas obligatorias: construcción y mantenimiento de infraestructura urbana (carreteras locales, agua potable, desagüe y alcantarillado, colección de basura, servicios funerales), planificación urbana

(e.g. elaboración de planes rectores), construcción de centros educativos (jardines infantiles, escuelas, otros centros), centros de salud y hospitales, provisión de infraestructura energética (en cooperación horizontal y vertical), algunas políticas ambientales.

- tareas obligatorias/ejecutivas: por ejemplo servicios catastrales, de incendios y del orden público;

Las tareas ejecutivas delegadas son:

- la ejecución de políticas y/o inversiones comunes (federales-estatales-municipales);
- policía, ejecución de políticas federales de asistencia y apoyo social, de asistencia educativa, y de preservación ambiental.

En las discusiones sobre la autogestión municipal y la democracia real practicada se dan, básicamente, tres limitantes:

i) La política al nivel municipal se profesionaliza incrementalmente, limitando las posibilidades de participación efectiva de la comunidad. Las decisiones municipales son restringidas a un grupo altamente involucrado en la administración local. Ya no son los empresarios pequeños, los comerciantes, los profesionales independientes los que dominan el ambiente político local - aunque todavía mantienen alta presencia y representación²⁹ -, sino los empleados y profesionales del sector público-municipal. Esto se debe a la creciente complejidad de las tareas municipales y a la interdependencia federal-estatal, en la que los funcionarios públicos en la administración municipal tienen ventajas comparativas. Este proceso incrementa, del mismo modo, la complejidad e intensidad del trabajo de los representantes y

funcionarios municipales hasta llegar a niveles sub-óptimos en términos de control democrático.

ii) La cantidad de las tareas pone en peligro la calidad de las mismas. Para poder cumplir eficazmente y satisfactoriamente con esta multitud de tareas, se ha dado un proceso acelerado de reformas territoriales y administrativas, particularmente en los municipios pequeños, durante los años sesenta y setenta. A través de éste se han dado incentivos para una fuerte unificación y cooperación municipal, disminuyendo así el número de los municipios y provincias significativamente³⁰. Esto se ve muy claramente si uno compara el número de los municipios en las partes oeste y este de las Alemanias (Cuadro 2). Alemania Oriental con sólo 30% del área total y 20% de la población todavía tiene 189 (44%) de los 426 provincias y 7,594 (47%) de los 16,098 municipios. Es obvio que los criterios de la eficiencia administrativa y de la calidad de los servicios municipales van a darse en el corto o largo plazo en la misma manera que en Alemania Occidental.

Los empleados municipales constituyen el 31% del total del empleo público. El número de empleados públicos en las municipalidades aumentó de 25% (1980) a 31% (1992). El Cuadro 1 muestra que en el período de 1960 a 1980 el número de empleados públicos aumentó significativamente en todos los niveles, pero enseguida se observa una baja en años posteriores a 1980. Mientras el número de empleados públicos en las municipalidades subió de 25% (1980) a 31% (1992), en los estados se dió una reducción gradual al 39% y al nivel federal el empleo permaneció casi invariable, alrededor del 9%, hasta subir de nuevo al 11% en el año 1992. Dados los grandes retos de una modernización al nivel local, existió un porcentaje relativamente alto de empleo

público municipal en 1992. De los 1.635 millones de empleados públicos en las municipalidades, 580.000 (34%) trabajan en Alemania Oriental (véase el Cuadro 1).

Se ha criticado, a través de muchos casos concretos, el hecho de que este proceso de reducción del número de municipios y las intensivas reformas orientadas tan fuertemente a la eficiencia administrativa, han tenido también un impacto negativo sobre las estructuras participativas locales³¹. La ciudadanía se ha visto confrontada, por un lado, con un menor número de representantes directos en los parlamentos municipales y provinciales, y por el otro, con la tecnificación del nivel local que lo hace poco transparente y limita el control por parte de la comunidad. A pesar de la intensiva cooperación horizontal, se observa paralelamente una nueva calidad de cooperación vertical, es decir, entre los diferentes niveles federales. Las reformas municipales puestas en marcha en base a un proceso de crecimiento económico homogenizaron las relaciones entre estos niveles y, por fin, abrieron el ámbito local hacia los niveles estatales y nacionales. Así, se desarrollaron interdependencias en la división de tareas y responsabilidades, limitando la autonomía local.

iii) Los municipios pierden o diversifican su autonomía financiera. Se ha criticado que los municipios, particularmente a partir de las mencionadas reformas institucionales mantengan relaciones inter-dependientes que les hace perder control sobre sus recursos financieros. Como demuestra el Cuadro 6, de hecho ha habido una disminución del porcentaje de los ingresos tributarios propios de los municipios de 10.2% en el año 1970 a (7.9) 7.8% en el año (1991) 1992. Sin embargo, se ha incrementado la participación de los municipios en los

ingresos tributarios comunes, es decir, en los ingresos más significativos de la RFA, contribuyendo mientras tanto con 72-73% de la tributación total en los años 1991/2. La situación de las finanzas públicas municipales es más compleja que lo que estas cifras demuestran en un primer momento debido, principalmente, a una reforma integral de las transferencias intergubernamentales dada en 1969 ³².

La Reforma Financiera, como vamos a discutir en más detalle en su contexto global en la siguiente sección, cambió la estructura del ingreso municipal. Durante la década de los sesenta, el impuesto empresarial local constituyó la mayor fuente de ingresos provenientes de impuestos para las municipalidades (aproximadamente tres cuartas partes), lo que ocasionó una intensa competencia entre las municipalidades por atraer el establecimiento de industrias, y dejó en desventaja a los pueblos primordialmente residenciales. Más aun, los gastos municipales debían ser protegidos de las fluctuaciones macroeconómicas con la introducción de un modelo económico-político keynesiano en el nivel federal. El gobierno federal y estatal tienen poder legislativo para fijar el nivel de todos los impuestos, excepto el impuesto empresarial local, que puede ser fijado por las municipalidades.

En el estado de Hessen, uno de los estados con alto desarrollo industrial, en el año 1987 por ejemplo, se presentó la siguiente distribución de los ingresos tributarios municipales por fuentes:

- Coparticipación de los impuestos a los sueldos/salarios y a la renta 43.2 %
- Impuesto empresarial 44.7 %
- Impuesto a los terrenos (A y B) 10.3 %
- Otros impuestos 1.8 %

Como se nota, si bien perdió en importancia, el impuesto empresarial todavía contribuye alrededor del 45% a los ingresos tributarios comunes, compartiendo así importancia con la participación en los tributos comunes (impuestos a los sueldos/salarios y a la renta). Los ingresos tributarios municipales entre 1962 y 1987 se incrementaron anualmente en ese mismo estado en un promedio de 7.9% ! Del mismo modo, se dió un incremento per cápita de 206 DM (1962) a 1,221 DM (1987) ³³.

Los ingresos tributarios per cápita al nivel municipal pueden variar significativamente. Si un municipio es "pobre" o "rico" en la RFA muchas veces depende todavía de sus fuentes independiente de ingresos, particularmente de sus impuestos empresariales. En el año 1981 por ejemplo, el municipio de Sindelfingen tenía p.c. ingresos tributarios totales (ingresos tributarios empresariales) de 3,045 DM (2,344 DM), Frankfurt am Main de 1,950 DM (1,106 DM) y Düsseldorf de 1,514 DM (774 DM). Al otro extremo se encontraron municipalidades como Paderborn con 607 DM (208 DM), Bocholt con 617 DM (238 DM) o Bottrop con 617 DM (181 DM) ingresos tributarios respectivos (Rudzio 1991: 382).

A pesar de su importancia, en general, los impuestos nunca han jugado un papel dominante en los ingresos totales municipales en la RFA, constituyendo siempre alrededor de un tercio de sus ingresos totales. Las asignaciones financieras para los municipalidades por los estados (para gastos corrientes y de capital) y por el gobierno federal (sólo para gastos de capital) también mantienen un peso muy significativo. Para una composición más detallada de los ingresos e egresos de los municipios véase el Cuadro 4 con los datos agregados del año 1991.

Para resumir, la autogestión municipal "clásica" si bien mantiene vigencia en muchas áreas, al nivel local se transformó paulatinamente durante y a través del proceso económico y político de las últimas décadas. Particularmente, la reforma financiera del año 1969 hizo que la gestión municipal se convirtiera en una gestión más amplia, más interdependiente e

interconectada con los otros niveles gubernamentales, modernizando y cambiando así tareas tradicionales, y definiendo nuevas áreas de responsabilidad compartida. En la sección siguiente vamos a discutir esas estructuras de cooperación horizontal y vertical en más detalle.

Cuadro 4: Finanzas Municipales 1991 (sólo Alemania Occidental)
(en miles de millones de DM y en % del total de ingresos/egresos)

| | DM | % |
|---|---------------|--------------|
| Ingresos Totales | 218.00 | 100.0 |
| Ingresos Tributarios | 74.20 | 34.0 |
| - <i>Impuesto a las empresas</i> | 31.70 | 14.5 |
| - <i>Particip. en los impuestos comunes</i> | 33.00 | 15.1 |
| - <i>Otros impuestos</i> | 9.50 | 4.4 |
| Transferencias | 44.20 | 20.3 |
| Transferencias (Inv.) | 13.90 | 6.4 |
| Tarifas | 47.50 | 21.8 |
| Créditos | 12.00 | 5.5 |
| Otros Ingresos (transf. internas, ventas etc.) | 26.20 | 12.0 |
| Egresos Totales | 222.50 | 100.0 |
| - Sueldos y Salarios | 69.00 | 31.0 |
| - Gastos materiales | 43.30 | 19.5 |
| - Prestaciones/servicios sociales | 34.00 | 15.3 |
| - Inversiones | 44.40 | 20.0 |
| - Servicio deuda municipal (amortiz. e intereses) | 17.50 | 7.9 |
| - Otros | 14.30 | 6.4 |

Fuente: Karrenberg/Münstermann 1991

4. FEDERALISMO DINAMICO Y COOPERATIVO

Como se dió cuenta en las secciones pasadas, las estructuras federalistas normativas en la práctica política funcionan de diferente manera. Estas han sido cambiadas y reemplazadas durante las últimas décadas por estructuras de intensa cooperación, por redes formales e informales de coordinación, de negociación y de intercambio administrativo entre diferentes niveles de gobierno³⁴.

Para tener una visión global sobre la importancia relativa de los diferentes actores federales es necesario primero interpretar algunos datos cuantitativos.

4.1. Federalismo y Finanzas Públicas

La proporción total de los gastos públicos en los diferentes niveles de gobierno ha permanecido un tanto estable desde la Segunda Guerra Mundial. Entre 1970 y 1992 se observa en forma muy significativa que los presupuestos públicos totales (el "estado") ha incrementado su participación del 40.1% al 46.5% (1990) y al 58% (1992) del Producto Interno Bruto (PIB). La participación federal entre 1970 y 1992 osciló entre el 12.9% y el 15.6% del PIB, y bajó del 32.4% al 26.8% de los presupuestos públicos totales (véase el Cuadro 5). Los gastos estatales en el mismo período se incrementaron del 11.4% al 15.7% del PIB mientras su participación en los gastos totales es bastante estable (26.6%-28.5%).

Las municipalidades aumentaron sus gastos gradualmente del 8.4% al 9.9% del PIB entre 1970 y 1980, para después caer de nuevo al 8.7% del PIB en

el año 1990³⁵. En 1992 los gastos municipales llegaron a un nivel de 11.3% del PIB, sin haber variado su participación en los presupuestos públicos en forma significativa durante el período completo (18.0%-20.9%). Mucho más significativa que su participación en los gastos totales, sin embargo, es su participación en los gastos de inversión. En el año 1990 por ejemplo, 50.2 (43%) de los 118.9 mil millones de DM gastados en los presupuestos públicos para inversiones han sido gastados por los municipios, 38.3 mil millones de DM (32%) por los estados y 30.4 mil millones de DM (25%) por el Bund (Statistisches Bundesamt, 1993: 542).

El Cuadro 6 nos muestra el cambio abrupto en las finanzas públicas a partir de los años setenta. Debido a la mencionada Reforma Financiera de 1969, son los ingresos tributarios comunes que se han aumentado particularmente rápido. A partir de los años ochenta alrededor del 72% de los ingresos tributarios totales fueron ingresos tributarios comunes (1960: 37.6%), los que se están distribuyendo entre los diferentes niveles de gobierno de acuerdo a porcentajes fijados por ley. Es el nivel federal (el "Bund") el que pierde influencia. El alto porcentaje de sus propios ingresos tributarios - 42.1% - en el año 1960 cayó a 12 % en 1990 y a 14.4% en 1992. También cayeron los porcentajes de los ingresos tributarios propios de los estados (poco) y de los municipios (significativamente) entre 1960 y 1992.

Es necesario comparar estos datos y tendencias con los datos en el Cuadro 7, los que muestran los ingresos tributarios reales y disponibles, es decir, después de la distribución y redistribución de los diferentes ingresos tributarios a los tres diferentes niveles federales (véase el Cuadro 8). Es evidente una vez más una pérdida relativa en la importancia del nivel federal (del Bund),

el que recibe, sin embargo, todavía del 48.8% de los ingresos tributarios totales. Los estados aumentaron su porcentaje al 33.8% de estos ingresos mientras que los municipios perdieron algo de su participación, aunque no tan masivamente como el Cuadro 6 sugería: su participación cayó de 14.5% en el año 1960 a 12.8% en 1992.

En síntesis, el sistema de transferencias intergubernamentales en Alemania trata de desconectar la tributación de los niveles federales singulares. Si bien existen ingresos tributarios propios e exclusivos a estos niveles, como ha sido especificado anteriormente, se ha tratado de concentrar la tributación masiva a un nivel supra-federal para después poder redistribuir los ingresos. Este mecanismo tiene algunas ventajas. De un lado, este supra-nivel permite una cierta flexibilidad al sistema tributario para canalizar recursos a los diferentes niveles federales de acuerdo a criterios fijados bajo consideraciones económicas y políticas. De otro lado, dadas las opciones para intervenir en la respectiva legislación por parte de los gobiernos estatales (a través del Bundesrat), este instrumento financiero puede ser utilizado sólo después de varias negociaciones entre los niveles afectados. El federalismo, entonces, no sólo garantiza aquí un cierto consenso político sobre esas modalidades financieras esenciales, sino que les dá también una practicidad importante justamente en la época actual en que es necesario buscar nuevas soluciones para organizar transferencias masivas de recursos del Oeste al Este de Alemania.

Una segunda dimensión es la compensación financiera horizontal que sirve como medida redistributiva a favor de los estados de bajos ingresos tributarios. Los estados que pagan por las compensaciones

normalmente son Hamburgo, Baden-Württemberg y Hessen, los estados altamente dependientes de las compensaciones son Saarland, Bremen, Schleswig-Holstein, Niedersachsen y Rheinland Pfalz. Adicionalmente, el Bund, de acuerdo al artículo 107, 2 de la Ley Fundamental, otorga asignaciones complementarias a los estados de bajos ingresos. En el año 1989 estas compensaciones financieras tenían - cada uno - un volumen de 2.7 mil millones de DM³⁶.

Otro efecto del sistema fiscal descentralizado, sin duda, ha sido el de la contribución a uno de los mandatos de la Ley Fundamental: equilibrando los niveles de vida en las diferentes partes de Alemania. Como ya demostró el cuadro 3, no hay grandes diferencias en el PIB per cápita, salvo en el caso de los 5 nuevos estados alemanes, donde el PIB p.c. oscila entre 8,365 y 11,526 US\$ (1992), mientras que el resto de los estados tienen un PIB p.c. alrededor de los 25,000 US\$. Para la RFA entera el PIB p.c. es de 21,910 US\$ (1992). Sin embargo, durante la recesión de los últimos años se han presentado desequilibrios significativos en la distribución de la desocupación y en el crecimiento económico de Alemania Occidental y Oriental, siendo éste mucho más alto recientemente (y en perspectiva) en los nuevos estados (véase también Cuadro 3).

Cuadro 5: Distribución de los Gastos Públicos en la RFA, 1970-1992
(en miles de millones de DM, en % del total y en % del PIB)

| | Gastos Federales | | | Gastos Estatales | | | Gastos Municipales | | | Total Presupuestos Públicos | | PIB |
|------|------------------|------|------|------------------|------|------|--------------------|------|------|--------------------------------|------|------|
| | DM | % | %PIB | DM | % | %PIB | DM | % | %PIB | DM | %PIB | DM |
| 1970 | 87.6 | 32.4 | 13.0 | 77.1 | 28.5 | 11.4 | 56.5 | 20.9 | 8.4 | 270.6 | 40.1 | 675 |
| 1975 | 160.0 | 30.4 | 15.6 | 146.3 | 27.8 | 14.2 | 101.2 | 19.2 | 9.9 | 526.7 | 51.3 | 1027 |
| 1980 | 217.6 | 29.2 | 14.8 | 208.6 | 28.0 | 14.2 | 145.6 | 19.6 | 9.9 | 744.2 | 50.6 | 1472 |
| 1985 | 259.4 | 28.6 | 14.2 | 243.3 | 26.9 | 13.3 | 162.9 | 18.0 | 8.9 | 905.9 | 49.7 | 1823 |
| 1990 | 311.4 | 27.7 | 12.9 | 299.6 | 26.6 | 12.4 | 209.9 | 18.7 | 8.7 | 1124.4 | 46.5 | 2418 |
| 1992 | 431.2 | 26.8 | 15.6 | 434.0 | 27.0 | 15.7 | 312.5 | 19.4 | 11.3 | 1609.0 | 58.0 | 2772 |

Nota: El total de los presupuestos públicos incluye gastos federales para seguro social y otros; las cifras de 1992 incluyen los gastos de los estados (85.1) y de los municipios (63.0) de Alemania Oriental.

Fuentes: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte (varios) y Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1993 (Wiesbaden, 1993).

Cuadro 6: Ingresos Tributarios del Bund, los Estados y los Municipios, 1970-1992
(en millones de DM y en % del total de Ingresos tributarios)

| | 1970 | 1980 | 1990 | 1991 | 1992 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Ingresos Tributarios Comunes | | | | | |
| Impuesto a Sueldos y Salarios | 35086 | 111559 | 177590 | 214175 | 247322 |
| Impuesto a la Renta | 16001 | 36796 | 36519 | 41533 | 41531 |
| Impuesto a la Renta del Capital | 2021 | 4175 | 10832 | 11381 | 11273 |
| Impuesto de Sociedades | 8717 | 21322 | 30090 | 31716 | 31184 |
| Impuesto al Valor Agregado | 26791 | 52850 | 78012 | 98798 | 117274 |
| Impuesto a las Ventas (Import.) | 11334 | 40597 | 69573 | 80875 | 80437 |
| | 99950 | 267299 | 402616 | 478478 | 529021 |
| (1960: 37.6%) | 64.8 | 73.2 | 73.2 | 72.3 | 72.3 |
| Impuestos del Bund | | | | | |
| Contribución Suplementaria | 949 | 39 | — | 10488 | 13028 |
| Impuesto a los Aceites Minerales | 11512 | 21351 | 34621 | 47266 | 55166 |
| Impuesto al Tabaco | 6536 | 11288 | 17402 | 19591 | 19253 |
| Impuestos a las Bebidas Alcohólicas | 2228 | 3885 | 4229 | 5648 | 5544 |
| Impuesto al Trafico | 1224 | 2490 | 6302 | 6903 | 8386 |
| Otros (princip. Imp. al Consumo) | 4947 | 2477 | 3324 | 3727 | 3716 |
| | 27396 | 41530 | 65878 | 93623 | 105093 |
| (1960: 42.1%) | 17.8 | 11.4 | 12.0 | 14.1 | 14.4 |
| Aranceles (Componente Com. Europ.) | — | 4524 | 7136 | 8307 | 7742 |
| Impuestos de los Estados | | | | | |
| Impuestos a los bienes (in)muebles | 2877 | 4664 | 6333 | 6729 | 6750 |
| Impuesto a los Automóviles | 3820 | 6585 | 8313 | 11011 | 13317 |
| Impuesto a la Cerveza | 1175 | 1262 | 1355 | 1647 | 1625 |
| Impuesto a la Herencia | 523 | 1017 | 3022 | 2636 | 3030 |
| Otros | 1127 | 2543 | 6345 | 7090 | 8241 |
| | 9522 | 16071 | 25368 | 29113 | 32963 |
| (1960: 6.8%) | 6.2 | 4.4 | 4.6 | 4.4 | 4.5 |
| Impuestos de los Municipios | | | | | |
| Impuesto Empresarial (Renta) | 10728 | 27090 | 38796 | 41296 | 44848 |
| Impuesto sobre el Total de los Salarios | 1389 | 870 | — | — | — |
| Impuesto a los Terrenos | 2683 | 5804 | 8724 | 9905 | 10783 |
| Otros | 879 | 1727 | 1121 | 1180 | 1281 |
| | 15679 | 35491 | 48641 | 52381 | 56912 |
| (1960: 14.5%) | 10.2 | 9.7 | 8.8 | 7.9 | 7.8 |
| Otros y Ajustes | 1698 | 76 | 28 | — | — |
| Total Impuestos | 154245 | 364991 | 549667 | 661902 | 731731 |
| | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuentes: Fischer Weltalmanach 1994 (Frankfurt am Main, 1993), Deutsche Bundesbank, Monatsberichte (Frankfurt am Main, varios) y Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1993 (Wiesbaden, 1993)

Cuadro 7: Ingresos Tributarios Disponibles 1960-1992
(en miles de millones de DM y en % del total)

| | | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 1991 | 1992 |
|--------------------|----|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Bund | DM | 36594 | 83705 | 177542 | 261832 | 321334 | 356849 |
| | % | 54.9 | 54.9 | 48.7 | 47.7 | 48.6 | 48.8 |
| Estados | DM | 20396 | 50482 | 125474 | 191267 | 224321 | 247363 |
| | % | 30.6 | 33.1 | 34.4 | 34.8 | 33.9 | 33.8 |
| Municipios | DM | 9637 | 18240 | 51299 | 74624 | 84633 | 93417 |
| | % | 14.5 | 12.0 | 14.1 | 13.6 | 12.8 | 12.8 |
| Otros (CEE) | DM | 0 | 0 | 10620 | 21383 | 31494 | 34202 |
| | % | 0 | 0 | 2.9 | 3.9 | 4.8 | 4.7 |
| Total | DM | 66627 | 152427 | 364935 | 549106 | 661782 | 731831 |
| | % | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Cuadro 8: Distribución de los Ingresos Tributarios Comunes y del Impuesto Empresarial (1993-)

| Impuesto | Distribución a favor de: | | |
|---------------------------------|--------------------------|-----------|------------|
| | Bund | Estados | Municipios |
| Impuesto a Sueldos y Salarios | 42.5% | 42.5% | 15% |
| Impuesto a la Renta | 42.5% | 42.5% | 15% |
| Impuesto a la Renta del Capital | 50% | 50% | -/- |
| Impuesto de Sociedades | 50% | 50% | -/- |
| Impuesto al Valor Agregado | 65% | 35% | -/- |
| Impuesto a las Ventas (Import.) | 65% | 35% | -/- |
| Impuesto Empresarial | ca. 7.25% | ca. 7.25% | ca. 85.5% |

Fuentes: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1993 (Wiesbaden, 1993)
Hessisches Ministerium der Finanzen (1988)

4.2. Tareas Comunes y Colaboración Inter-gubernamental

La Reforma Financiera de 1969 es definitivamente el signo más obvio del cambio político y económico del sistema federal de Alemania. El contexto en el que se promulgó esa reforma integral fue la crisis económica de 1967/8 que interrumpió el favorable y constante crecimiento económico que se venía dando después de la Segunda Guerra Mundial. Durante el manejo de la crisis el gobierno federal se decidió gradualmente a controlar los gastos públicos en los diferentes niveles federales, pero en particular en el nivel local (Benz 1987: 471-2). La discusión se realizó además en un ambiente relativamente turbulento y politizado, dados los movimientos estudiantiles y el cambio de gobierno.

La Reforma Financiera de 1969 (c.f. Häußermann: 92-96) originó una redistribución de los ingresos provenientes de impuestos y de las áreas de autoridad y tareas compartidas entre el gobierno federal, los estados y las municipalidades. La constitución fue enmendada a fin de que el gobierno federal se involucre en el planeamiento y la toma de decisiones concernientes a las tareas comunitarias, a cambio de lo cual éste también intervendría en su financiamiento. Las áreas de edificación universitaria, medidas de agricultura y promoción de la economía regional, fueron también consideradas tareas comunitarias. Adicionalmente, las áreas de construcción de carreteras, financiamiento de hospitales (que desde entonces fue excluido) y el desarrollo urbano, fueron reguladas por leyes independientes hasta 1971, de modo tal que se estableció una red de toma de decisiones y financiamiento entre los tres niveles.

El objetivo era que la expansión de la infraestructura deje de ser un producto derivado incidentalmente de

las decisiones de inversión de las municipalidades (y provincias), es decir, homogenizar e intensificar la cooperación vertical. Los municipios comunican sus requerimientos de subsidios financieros a su respectivo gobierno estatal. Este elabora una aplicación estatal sobre la que un cuerpo de planeamiento, compuesto igualmente de representantes federales y estatales, delibera. El comité de planteamiento conjunto lleva a cabo luego la distribución de los fondos, los que se dividen equitativamente entre el gobierno federal y el estatal (la mitad para cada uno), ó entre el gobierno federal, el estatal y el municipal (la tercera parte para cada uno). En esta estructura del federalismo ninguno de los niveles puede asumir una decisión por sí sólo, por el contrario, el acuerdo mutuo es necesario para la toma de decisiones. La asignación de recursos para la construcción vial y urbana se organiza de forma similar.

La Reforma Financiera también ocasionó cambios en la distribución de los impuestos entre el gobierno federal, el estatal y el municipal, integrandolo a las municipalidades en un "sistema conjunto de contribuciones" con el gobierno federal y los estados. El cambio más importante fue que las municipalidades debieron entregar el 14-15% del impuesto empresarial local, que hasta el momento había sido exclusivamente municipal, al gobierno federal y a los estados. A cambio, se les permitió retener el 14% (ahora 15%) del ingreso del impuesto a la renta local que hasta entonces había sido dividido solamente entre el gobierno federal y los estados (véase el Cuadro 8).

A partir de esta reforma el único impuesto que ingresa exclusivamente a las arcas municipales es el impuesto a la propiedad, pero éste sólo significa alrededor de 10% de su impuesto a la renta total. Los ingresos municipales están, por lo tanto, íntimamente ligados a

los del gobierno federal. Lo que se cambió además fue la forma como complementar los ingresos municipales a través de las asignaciones federales y estatales, las cuales constituyen, como hemos elaborado ya (véase el Cuadro 4), una parte importante de los presupuestos municipales.

La reglamentación que rige las asignaciones generales gubernamentales a las municipalidades difiere de estado a estado; no existe una reglamentación federal uniforme. Se pueden distinguir cuatro tipos de asignaciones gubernamentales para los municipios (Häußermann 1991: 94-96):

- las asignaciones generales de los estados, asignadas como una proporción legalmente estipulada de los ingresos provenientes de impuestos, de acuerdo a una fórmula que relaciona el número de habitantes y el rendimiento de los impuestos locales;
- las asignaciones de los estados, apropiadas para un propósito específico, y también ligadas a los ingresos provenientes de impuestos;
- las asignaciones federales para gastos municipales de capital, de acuerdo a la perspectiva de programas y leyes conjuntamente adoptados por el gobierno federal y los estados;
- las asignaciones adicionales de los estados, apropiadas para gastos de capital y definidas como casos individuales, a pedido de las municipalidades.

Las asignaciones generales son pagadas por los estados en base a las leyes respectivas. Su monto está ligado al ingreso proveniente de impuestos y su proporción de impuestos estatales es definida cada año en negociaciones entre los gobiernos estatales y las municipalidades. Las municipalidades son libres de

decidir sobre su uso. Las asignaciones generalmente sirven el propósito de asegurar en forma general el cumplimiento de las tareas, reducir las diferencias en la capacidad impositiva entre las municipalidades y financiar las funciones centrales de las municipalidades más grandes.

Este último mecanismo, muy elaborado y sofisticado por ejemplo en el caso de Baden-Wurtemberg y llamado compensación financiera horizontal, intenta proveer asignaciones específicas para compensar ingresos tributarios diferentes en los municipios. En la práctica estas "asignaciones redistributivas" se dan a través de un fondo de compensación financiera, compuesto (otra vez en el caso de Baden-Wurtemberg) por un porcentaje fijo (23%) de la participación estatal en los ingresos tributarios comunes más una porción cobrada a los municipios y provincias. Esa última porción es diferenciada de acuerdo a la potencia tributaria, es decir, los municipios con menos ingresos tributarios contribuyen menos, y reciben mayores asignaciones a través del fondo³⁷.

Las asignaciones estatales apropiadas para gastos corrientes son usadas para financiar las tareas y funciones federales 'delegadas' a las municipalidades. Esto se aplica, por ejemplo, a algunos de los costos involucrados en los servicios sociales, cuyo monto se estipula por ley federal, y en el mantenimiento de las calles y escuelas municipales. Lo anterior, por lo tanto, resulta en un co-financiamiento de las tareas obligatorias. Las asignaciones apropiadas a las municipalidades para inversiones, por otro lado, no se asignan en base a reglas fijas sino de acuerdo a decisiones individuales en el marco de programas de promoción. Estas apropiaciones están dirigidas a estimular a las municipalidades a realizar ciertas

inversiones que no podrían o querrían realizar sin los subsidios. De esta forma, estos subsidios controlan el comportamiento inversionista de las municipalidades, particularmente en el área de tareas voluntarias. En este caso, una parte del costo de la inversión es cubierta.

Las municipalidades reciben subsidios para inversión del gobierno federal en esas áreas de responsabilidad para las que se decretó leyes especiales en el transcurso de la reforma financiera a partir de 1969. Aproximadamente la mitad de las asignaciones del gobierno federal están dirigidas al financiamiento de sistemas de transporte, como calles principales y facilidades para el transporte público local. En el caso de todos los subsidios de inversión del gobierno federal, el estado debe proporcionar fondos adicionales para que las municipalidades generalmente tengan sólo que afrontar la tercera parte de los gastos de inversión. Los subsidios para inversiones de transporte fueron hasta un 90% de los costos pagados por el gobierno federal y el estado, siendo excesivamente altos. Esto explica que la inversión en transporte a gran escala continúa siendo afectada por las municipalidades, aún en períodos en que los ingresos municipales son drásticamente recortados - un deliberado efecto contra-cíclico de políticas de gasto durante crisis económicas.

Además de estos subsidios de inversión, también existen, legalmente estipulados por el Gobierno Federal, programas especiales para promover la actividad económica a través, por ejemplo, de inversiones en modernización o desarrollo urbano sujetas a la situación económica en general. Estos programas están especialmente destinados a incentivar a las municipalidades a que adopten un modelo de gastos retroactivo, a través de restituciones de la mayor participación de los costos del capital. Estos

programas son financieramente atractivos para las municipalidades, pero el planeamiento de prioridades que contiene puede no estar ligado a sus respectivas prioridades y necesidades (Häußermann 1991: 94-95).

4.3. Federalismo Cooperativo entre el Bund y los Estados

Las reformas del federalismo alemán, motivadas en las últimas décadas por el principio de la homogenización de los niveles de vida y el del keynesianismo global, no han resultado en una recentralización del sistema federal. No se observa un proceso hacia un federalismo de responsabilidad separada. Basado en una consolidación de la autonomía de los estados, se observa más bien una clara tendencia a un federalismo de cooperación intensiva.

Las formas de cooperación - a pesar de las estructuras legislativas, ejecutivas y financieras interconectadas (elaboradas en las secciones 3.2. -3.4.) - son muy diversas y difieren en intensidad y duración. Rudzio (1991: 353) nos define cuatro niveles de cooperación entre los estados y el Bund³⁸:

- Los estados en un primer nivel pueden participar no sólo del proceso legislativo y ejecutivo a través del Bundestag y las representaciones estatales en la capital, sino que pueden observar e influenciar directamente el contenido y el impacto de las "tareas comunes". Los estados participan en consejos de coordinación presupuestal y de programación financiera (e.g. programas de inversión etc.). Así mismo, también pueden influenciar las políticas frente a los diferentes estados.
- Un segundo nivel consiste en la coordinación de los jefes de gobierno de los estados. Si bien las

conferencias de los primeros ministros o de los ministros sectoriales estatales tienen carácter informal, en la práctica se toman decisiones coordinadas que se integran a las vías oficiales gremiales de bastante peso político. Así se coordinaron planes para el financiamiento de los hospitales, planes para homogenizar la educación escolar y universitaria y planes políticos para estandarizar el empleo público, protegiéndolo de empleados "anti-constitucionales".

- Un tercer nivel es el nivel de la coordinación y cooperación sub-ministerial. Consiste en diferentes formas de Consejos, Grupos de Colaboración, Comisiones ó Conferencias Federales-Estatales. Lo importante de estos gremios es que en ellos se reúnen altos funcionarios públicos en un ambiente de trabajo para preparar decisiones políticas, proyectos de leyes, estimar sus impactos y su potencial de ejecución.
- El cuarto nivel tiene carácter específico. En los llamados Consejos de Planificación Federal-Estatal no sólo están presentes funcionarios públicos sino también consultores externos y expertos sectoriales. Un ejemplo clásico es el Consejo de la Ciencia, fundado en 1957, que tiene la función de recomendar el uso de los fondos para la promoción de las diferentes áreas científicas. A pesar de los 6 representantes del Bund y los 7 de los estados, tiene como miembros a 16 representantes de las universidades y centros de investigación y 6 representantes de los sectores industrial y social. Otro ejemplo es el Consejo de Planificación Financiera o el Consejo de Conyuntura Económica en los que también

figuran representantes de los municipios (Laufer 1992: 192-199).

Paralelamente a estas estructuras de cooperación y al "entrelazamiento de las políticas" (Scharpf/ Reissert/ Schnabel 1976) se observa una coordinación autónoma de los estados entre sí mismos. En la práctica se presentan los mismos tipos de consejos mencionados salvo la presencia del Bund. Estos son gremios inter-estatales o inter-ministeriales o de trabajo coordinado que sirven para homogenizar posiciones sectoriales - o como en el caso actual de diferentes pesos políticos en el Bundestag y Bundesrat - posiciones políticas frente al gobierno federal. Como hemos mencionado anteriormente, a este nivel ya se había dado los primeros contactos entre las dos Alemanias antes de la unificación. Los estados del Oeste colaboraron tan intensamente con los estados del Este que no solamente se dió un flujo de recursos financieros y humanos, sino también un aporte específico de los respectivos sistemas político-institucionales del oeste al este³⁹, notable particularmente en las recientes constituciones estatales y municipales de Alemania Oriental.

5. RESUMEN

1. El actual sistema federal de la RFA se explica a través de sus raíces y características históricas especiales. La lucha por la hegemonía política en el siglo XIX, entre el estado nacional fragmentado y los Länder (estados), es decir, las entidades "subnacionales", tuvo un efecto decisivo y estructurante. Esta lucha fue finalmente definida, después de muchas rupturas institucionales debido a la

revolución de marzo de 1848, también en el contexto específico del desarrollo económico tardío, a favor de los estados después de 1870/71. Después de la Primera Guerra Mundial se dió un cambio total en la República de Weimar al ir perdiendo gradualmente los estados su autonomía, hasta desaparecer completamente en los primeros meses del "Tercer Reich" (1933).

2. Existe una larga historia paralela de autogestión local, especialmente en los municipios alemanes. Existían en la época feudal ya municipios independientes debido principalmente a su poder económico y el fraccionamiento de la clase aristocrática en los territorios alemanes. La situación de los municipios se cambió en forma particular en el estado de Prußen a través de la reforma municipal del año 1808. Sus principales características fueron: integración de los municipios en un sistema administrativo de control mutuo, reformas en la propiedad de las tierras (dandoles estabilidad y seguridad en los derechos de propiedad) y integración de la clase empresarial en la autogestión municipal. La reforma tenía efectos positivos para el establecimiento de círculos locales de producción e intercambio, beneficiando no solo a las municipalidades en terminos financieros sino también los sectores sociales.

3. Es importante recapitular la gestación del sistema federal de la RFA después de la Segunda Guerra Mundial. Entre 1945-48, el debate sobre la futura estructura política-económica se vió reflejado en las sesiones del "Consejo Parlamentario". Este fue fuertemente influenciado por intervenciones de los poderes vencedores (EEUU, Reino Unido, Unión Soviética y Francia) que destacaron no sólo las preocupaciones y los intereses económicos y estratégicos, sino también sus sistemas políticos propios. Entre las alternativas opuestas de un "Estado

Federal" y una "Federación de Estados", el Consejo Parlamentario optó por un sistema intermedio que supuestamente evitaría las desventajas de los dos tratando de combinar sus respectivos beneficios.

4. El federalismo alemán se caracterizó desde entonces por contar con tres niveles político-administrativos claramente definidos: el nivel del Bund (federal), de los Länder (estados) y de los municipios/ provincias. Los tres niveles, cada uno con competencias legislativas y ejecutivas específicas, dan al sistema federal una alta flexibilidad y un dinamismo propio, asegurando también una competitividad política y económica.

5. En la práctica parlamentaria y política de la RFA (al nivel federal) de las últimas décadas se desarrolló una división clara entre las diferentes funciones del Bundestag, del parlamento alemán: mientras la mayoría parlamentaria que elige el jefe de gobierno (el Canciller Federal) se concentra en sus actividades y funciones de elección y legislación, la minoría parlamentaria, la oposición, se orienta hacia las funciones de control y de articulación. No existe entonces una simple polarización entre parlamento y gobierno, sino un dualismo dinámico entre una minoría y una mayoría parlamentaria, un dualismo gobierno-oposición. La(s) mayoría(s) protegen a sus respectivos gobiernos, mientras la oposición cumple ampliamente con la función del parlamentarismo liberal a través de diferentes intervenciones e interpelaciones parlamentarias.

6. El Bundesrat como organo de representación estatal realiza una función de contrapeso político al gobierno federal. Participa en el proceso legislativo al nivel del Bund en áreas definidas. Dado un ritmo diferente de su composición al de las elecciones

federales pueden surgir mayorías opuestas al Bund. El nuevo espacio político puede ser utilizado por la oposición una vez que entre a través de los representantes estatales en el Bundesrat. No obstante - y como es muy típico del parlamentarismo alemán - el partido opositor rara vez usa ese poder sino que más bien busca compromisos selectivos que le permitan presentarse como alternativa al gobierno. Se combinan aquí en forma constructiva el principio de la concurrencia partidaria y el principio de la concordancia del federalismo. Si bien el Bundestag tiene sus limitaciones en influenciar activamente la política nacional, revertiendo las decisiones del Bund, parece ser difícil para cualquier gobierno nacional manejar políticas nacionales en contra del voto del Bundesrat. Las estructuras de negociación existentes facilitan la cooperación dando incentivos a compromisos políticos.

7. Las concepciones del Consejo Parlamentario se basaron en la calidad "estatal" de los estados federales, dándoles amplia competencia para cumplir sus tareas de manera relativamente autónoma con respecto al nivel federal del Bund. Sin embargo, el parlamento estatal, a pesar de su posibilidad de influenciar indirectamente a sus representantes ante el Bundesrat, tiene pocas facultades y poca flexibilidad legislativa. Además, en asuntos críticos, el derecho federal prima sobre el derecho estatal. Sólo en áreas selectivas, éste puede realmente tomar decisiones sustanciales: en la legislación concurrente puede tomar la iniciativa legislativa cuando el Bund no lo haga, mientras que en la legislación básica del Bund, puede llenar el vacío dejado por el Bund. Mucho más importante que las funciones legislativas a nivel estatal son las funciones y facilidades ejecutivas. La administración estatal constituye, esencialmente, la columna vertebral de la administración alemana. Hay

además instancias intermedias de control, de coordinación y homogenización y de consulta entre el nivel estatal y municipal (los "gobiernos regionales").

8. Formalizado como tercer nivel político autónomo, las municipalidades tienen garantizada la autogestión en el art. 28 de la ley fundamental. Al nivel político municipal/provincial se presenta una doble función: por un lado la de representación directa y participación democrática; y por el otro la ejecución no sólo de las políticas municipales sino también de las federales y estatales. El reto para las instituciones locales ha sido entonces hacer compatibles los dos objetivos, y combinar la efectividad representativa democrática con medidas de eficiencia administrativa. A pesar de los cinco tipos principales de constituciones municipales, tienen una característica común: el órgano central es el "parlamento municipal/provincial", llamado "Asamblea Comunal" o "Consejo Comunal" y compuesto por representantes electos democráticamente con opción de reelección.

9. Hay tres críticas frente a la autogestión municipal: i) La política al nivel municipal se profesionaliza incrementalmente, limitando las posibilidades de participación efectiva de la comunidad. Las decisiones municipales son restringidas a un grupo altamente profesionalizado e involucrado en la administración local, limitando así el impacto del trabajo de los representantes electos hasta llegar a niveles sub-óptimos en términos de control democrático. ii) Para poder cumplir eficazmente y satisfactoriamente con una multitud de tareas municipales, se ha dado un proceso acelerado de reformas territoriales y administrativas, particularmente en los municipios pequeños, durante los años sesenta y setenta, teniendo otro impacto negativo sobre las estructuras participativas locales.

Las reformas municipales puestas en marcha en base a un proceso de crecimiento económico homogenizaron las relaciones entre estos niveles y, por fin, abrieron el ámbito local hacia los niveles estatales y nacionales. Así, se desarrollaron interdependencias en la división de tareas y responsabilidades, limitando la autonomía local. iii) Los municipios perdieron y/o diversificaron su autonomía financiera. Se ha criticado que los municipios, particularmente a partir de las mencionadas reformas institucionales mantengan relaciones interdependientes que les hace perder control sobre sus recursos financieros.

10. A pesar de las características de finanzas públicas y autonomía fiscal en que se basa el funcionamiento del sistema, es importante subrayar la dinámica de las redes formales e informales que conforman el Federalismo Cooperativo con rasgos de una coordinación político-institucional vertical y horizontal (entrelazamiento de políticas) entre los tres diferentes niveles. Son estos rasgos que afectan y cambian gradualmente la estructura tradicional normativa del federalismo alemán, pero en vez de ocasionar el deterioro del sistema, le dan, un dinamismo latente y de considerable flexibilidad, evitando comportamientos solitarios y motivando en cierto modo políticas consensuales.

11. Es difícil evaluar el impacto de esas estructuras de entrelazamiento político bajo consideraciones de las teorías democráticas, es decir sobre el funcionamiento efectivo de la democracia. Por un lado, parece que un alto grado de federalización - es decir un alto grado de división de poderes - ofrece, mejor que el sistema del federalismo cooperativo alemán y sobre todo el centralismo, "protección a los ciudadanos frente a decisiones tomadas por mayoría y frente a la dominación

totalitaria por determinadas élites políticos" (Schulze 1991: 70). Por otro lado, la efectividad y la eficiencia del sistema federal, por ejemplo en la toma de decisiones con impacto colectivo o en la política económica común, requiere estructuras que faciliten la búsqueda de compromisos y de consenso político. En el desarrollo del sistema federal de Alemania obviamente hay una tendencia de combinar - no por casualidad, sino por sus propio fundamentos históricos - estos objetivos opuestos dentro de un sistema amplio de "checks and balances": la eficiencia administrativa y la participación democrática.

6. REFERENCIAS

- Andersen, Uwe (1992): Bundesstaat/Föderalismus, en: Andersen, Uwe/ Woyke, Wichard (Ed.) Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland (Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung) pp. 65-73.
- Barkhausen, Max (1954): Der Aufstieg der rheinischen Industrie im 18. Jahrhundert und die Entstehung eines industriellen Großbürgertums, en: Rheinische Vierteljahresblätter (Vol. 19, No. 1/2) pp. 135-177.
- Barzel, Yoram (1989): Economic Analysis of Property Rights (Cambridge: Cambridge University Press).
- Benz, Arthur (1987): Decentralization in the Federal Republic of Germany - a Case of Pragmatic Adaptation, en: International Review of Administrative Sciences (Vol. 53, No. 4) pp. 467-481.
- Benz, Arthur/ Scharpf, Fritz W./ Zintl, Reinhard (1992): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen (Frankfurt am Main: Campus).
- Biersteker, Thomas J. (1992): The "Triumph" of Neoclassical Economics in the Developing World: Policy Convergence and Bases of Governance in the International Economic Order, en: Rosenau, James N./ Czempel, Ernst-Otto (Eds.): Governance without Government: Order and Change in World Politics (Cambridge: Cambridge University Press) pp. 102-131.
- Böhret, Carl/ Jann, Werner/ Kronenwett, Eva (1979): Handlungsspielräume und Steuerungspotential der regionalen Wirtschaftsförderung, en: Bruder, Wolfgang/ Ellwein, Thomas (Ed.) Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft, No. 10) pp. 76-110.

- Bullmann, Udo/ Eißel, Dieter (1993): 'Europa der Regionen' Entwicklung und Perspektiven, en: Aus Politik und Zeitgeschichte (B20-21/93) pp. 3-15.
- Bundeszentrale für Politische Bildung (1982): Legislative, Exekutive, Rechtsprechung. Die Aufgaben unserer Verfassungsorgane (Bonn: F. Dümmers Verlag)
- Campbell, Tim et al. (1991): Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management (Washington, D.C.: The World Bank/ LAT).
- Cheema, G. Shabbir/ Rondinelli, Dennis A. (Eds.) (1983): Decentralization and Development. Policy Implementation in Developing Countries. (Beverly Hills: Sage).
- Derlien, Hans-Ulrich (1993): German Unification and Bureaucratic Transformation, en: International Political Science Review (Vol. 14, No. 4) pp. 319-334.
- Ellwein, Thomas/ Hesse, Joachim Jens (1992) Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland (Opladen: Westdeutscher Verlag).
- Evans, Peter (1992): The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change, en: Haggart, Stephan/ Kaufman, Robert R. (Eds.) The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State (Princeton: Princeton University Press) pp. 139-181.
- Evers, Tilman (1991): Volkssouveränität im Verfahren. Zur Verfassungsdiskussion über direkte Demokratie, en: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 23/91), pp. 3-15.
- Finanzministerium Baden-Württemberg (1986): Die Gemeinden und ihre Einnahmen (Stuttgart: Finanzministerium Baden-Württemberg).
- Fuhr, Harald (1992): Public Administration and Decentralization in Latin America, en: Asmerom, Heile K./ Hoppe, Robert/ Jain, Rahangir B. (Eds.): Bureaucracy and Developmental Policies in the Third World (Amsterdam: VU University Press) pp. 116-137.
- Häußermann, Hartmut (1991): The Relationship Between Local and Federal Government Policy in the Federal Republic of Germany, en: Pickvance, Chris/ Preteceille, Edmond (Eds.): State Restructuring and Local Power (London: Pinter Publishers) pp. 89-122.
- Heffter, Heinrich (1969): Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert (Kohlhammer: Stuttgart).
- Henke, Klaus-Dirk (1993): Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Bestandsaufnahme und Entscheidungsbedarf, en: WiSt (2/ Febrero); pp. 67-74.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (1988): Steueratlas (Wiesbaden: Hessisches Ministerium der Finanzen).
- Hessisches Ministerium des Innern (1989) Verwaltungsaufbau in Hessen (Wiesbaden: Hessisches Ministerium des Innern).
- Israel, Arturo (1987): Institutional Development. Incentives to Performance (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Israel, Arturo (1990): The Changing Role of the State. Institutional Dimensions (Washington, D.C.: World Bank).
- Karrenberg, Hanns/ Münstermann, Engelbert (1991): Gemeindefinanzbericht 1991, en: Der Städtetag (No.2) pp. 80-140.
- Kennedy, Ellen (1991) The Bundesbank (London: Pinter Publishers).
- Landes, David S. (1965): Japan and Europe: Contrasts in Industrialization, en: Landes, David (Ed.): The Unbound Prometheus: Technological Change and Industrial Development in Western Europe from 1750 to the Present (Cambridge: Cambridge University Press) pp. 93-182.
- Landfried, Christine (1984): Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber. Wirkungen der Verfassungsrechtsprechung auf parlamentarische Willensbildung und soziale Realität (Baden-Baden: Nomos).
- Lauer, Heinz (1992): Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland (Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung).
- Lehmbruch, Gerhard (1976): Parteienwettbewerb im Bundesstaat (Stuttgart: Kohlhammer).
- Lehmbruch, Gerhard (1990): Die improvisierte Vereinigung: Die Dritte deutsche Republik, en: Leviathan (Vol. 18, No. 4) pp. 462-486.
- List, Friedrich (1885/1991): The National System of Political Economy (Fairfield: A. M. Kelley) (Reprint; original 1885).
- Mäding, Heinrich (1992) Öffentliche Finanzen, en: Andersen, Uwe/ Woyke, Wichard (Eds.) Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland (Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung) pp.369-377.
- Naschold, Frieder (1993): Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors (Berlin: Edition Sigma).
- Nohlen, Dieter (1984): Elecciones y sistemas electorales (Bonn: Forschungsinstitut der Friedrich Ebert Stiftung).
- Nohlen, Dieter (1993): Sistemas electorales de América Latina: debate sobre reforma electoral (Lima: Fundación Friedrich Ebert).
- North, Douglass C. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance. (Cambridge: Cambridge University Press).
- Oberreuter, Heinrich (1992): Bundestag, en: Andersen, Uwe/ Woyke, Wichard (Eds.) Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland (Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung) pp. 74-88.
- Pichierrri, Angelo (1989) The Political Management of Regional Decline: A Comparative Study of Genua and Bremen (Berlin: Wissenschaftszentrum).
- Rudzio, Wolfgang (1991): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland (Opladen: Leske + Budrich).
- Sabel, Charles F./ Herrigel, Gary B./ Deeg, Richard/ Kazis, Richard (1987): Regional Prosperities Compared: Massachusetts and Baden-Württemberg in the 1980s (Berlin: Wissenschaftszentrum).
- Seibel, Wolfgang/ Benz, Arthur/ Mäding, Heinrich (Eds.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung (Baden-Baden: Nomos).
- Scharpf, Fritz W./ Reissert, Bernd/ Schnabel, Fritz (1976). Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik (Kronberg: Scriptor).
- Schröter, Eckhart/ Röber, Manfred/ Reichard, Christoph (1991): Verwaltungseliten in Ost und West (Berlin: Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege).

Schulze, Rainer-Olaf (1991): El federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada, en: Nohlen, Dieter (Ed.) *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur* (Caracas: Síntesis, Editorial Nueva Sociedad) pp. 59-71.

Seibel, Wolfgang/ Benz, Arthur/ Mäding, Heinrich (Eds.) (1993): *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung* (Baden-Baden: Nomos).

Simon, Klaus/ Stockmayer, Albrecht/ Fuhr, Harald (Eds.) (1993): *Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit. Dezentralisierung und Verwaltungsreformen zwischen Strukturanpassung und Selbsthilfe* (Baden-Baden: Nomos).

Stein, Freiherr vom (1959): *Über die zweckmäßige Bildung der obersten und der Provinzial-, Finanz- und Polizei-Behörden in der preußischen Monarchie*. Nassauer Denkschrift, en: Hubatsch, Walther (Ed.): *Freiherr vom Stein: Briefe und amtliche Schriften*. Bearbeitet von Erich Botzenhart (Stuttgart: Kohlhammer), pp. 380-398.

Villareal Guzmán, Olman A. (1992): Los gobiernos regionales de Alemania o instancias administrativas intermedias: una forma desconcentrada y descentralizada de administración, en: *Ciencias Económicas* (No. 12) pp. 57-67.

Willke, Hans (1984): *Budgetäre Restriktionen lokaler Politik*, en: *Archiv für Kommunalwissenschaften* (Vol. 32, No. 1) pp. 25-41.

UNDP (1993): *Human Development Report 1993* (New York: Oxford University Press).

World Bank (1992): *Governance and Development* (Washington, D.C.: The World Bank).

World Bank (1993): *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy* (Oxford: Oxford University Press).

1987, 1990. Una publicación del Banco Mundial sobre las experiencias del exitoso proceso de desarrollo en Asia Occidental corroboró recientemente esta nueva orientación, demostrando el papel crucial del estado como inversionista y regidor del desarrollo económico (World Bank 1993, p.79-103, 157-189).

⁶Simon/Stockmayer/Fuhr 1993 recopilan algunas de estas experiencias. Campbell et al 1992 ofrecen un resumen de las experiencias del Banco Mundial.

⁷Véase explícitamente World Bank 1992, p.13-47, también el HDR recién toca el tema (UNDP 1993: 65-79).

⁸Véase por ejempl el famoso "Ensayo de Nassau" escrito por v.Stein en el año 1807, discutiendo no solamente los posibles ahorros en los gastos administrativos sino también la necesidad de crear nuevas instancias administrativas intermedias de control y de coordinación entre los niveles estatales y municipales (Stein 1959: 380-399).

⁹Sobre el concepto de "property rights" (envolviendo derechos del uso y de libre disposición de la propiedad) véase por ejemplo los trabajos de North 1990 y de Barzel 1989.

¹⁰Véase los ejemplos en Barkhausen 1954: 150-152 y Landes 1965: 131-137.

¹¹Las elecciones para el Reichstag se realizaron inicialmente cada tres años, y a partir de 1890 cada cinco años. El derecho a participar en las elecciones solamente existía para hombres mayores de 25 años.

¹²Llamado así por el lugar en donde se declaró la nueva constitución en Agosto de 1919.

¹³Es importante subrayar la fuerte influencia de la Iglesia Católica en la discusión sobre el sistema federal de Alemania, enfocando los principios social-cristianos de 'subsidiaridad' y de 'solidaridad' referidos así en la encíclica 'quadragesimo anno' (1931) como elementos estructurales.

¹⁴Los demócrata cristianos (CDU/CSU), especialmente en el sur de Alemania, favorecieron el modelo clásico del Bundestag, mientras los social-demócratas (SPD) tendieron a optar por un senado.

¹⁵Vamos a tocar la estructura del poder judicial brevemente en la sección 3.3.

¹⁶Nohlen discute ampliamente las ventajas/desventajas de los sistemas electorales concurrentes - representación de mayorías y representación proporcional - también en el contexto alemán (1984: 89-93), rechazando también los intentos en muchas reformas electorales de transferir sistemas establecidas a estructuras sociales y políticos diferentes. Su nueva publicación (1993) más específicamente pone la discusión en el contexto de América Latina.

¹⁷En las primeras elecciones después de la unificación se practicó esa regla por separado en los estados federales tradicionales y en los estados nuevos, dejando intencionalmente acceso político a los partidos pequeños en la ex-RDA.

¹⁸Los miembros del Bundesrat deben ser al mismo tiempo miembros de sus respectivos gobiernos estatales. Los presidentes ministeriales estatales son miembros nacidos en el Bundesrat. Contrario al Reichsrat

¹¹ Para facilitar la lectura, en adelante el término "Land será traducido a "Estado", y el plural "Länder" a "Estados". Nótese al respecto que las estructuras y las autnomías específicas de estas entidades federales no son comprobables a las de los estados en otros países.

² Uno de los factores que contribuyó al movimiento democrático tiene origen municipal directo: las manipulaciones 'oficiales' durante las elecciones municipales en mayo de 1989, en que los oficiales del Frente Nacional obtuvieron la victoria con un 98,85% a pesar de las fuertes críticas de las que era objeto el partido único.

³ Véase por ejemplo en más detalle las contribuciones y las referencias en Simon/Stockmayer/Fuhr 1993, en Cheema/Rondinelli 1983 y en Fuhr 1992

⁴ Las políticas neo-liberales en su contexto son analizados en detalle y desde un punto de vista crítico en Biersteker 1992, Evans 1992, Simon/Stockmayer/Fuhr 1993 y Fuhr 1993.

⁵ El cambio en la percepción de estructuras estatales en las políticas de ajuste estructural es, por ejemplo, discutida ampliamente en Israel

de la República de Weimar, la Ley Fundamental excluye funcionarios o empleados públicos de las administraciones estatales.

¹⁹ Las diferencias se demuestran claramente si uno compara el número de las sesiones (Rudzio 1992: 300) subrayando que entre 1983-87 por ejemplo se realizaron 52 sesiones plenarias del Bundesrat, mientras el número de las sesiones de sus 16 consejos ha sido, en el mismo periodo de tiempo, 541.

²⁰ Véase por ejemplo, en más detalle: Kennedy (1991) y Landfried (1984)

²¹ Esto se ejecutó, obviamente, con bastante éxito, dadas las posibilidades de cambiar las demarcaciones territoriales de acuerdo al art. 29 GG a través de plebiscitos. Es sorprendente que estas opciones de cambio no se han dado - como enseña entre otros Rudzio (1991:333) - dado de que se trata en muchos casos de entidades poco eficientes en términos político-económicos, especialmente en el caso de los nuevos estados de Alemania Oriental.

²² En los estados municipales el gobierno estatal se llama "senado" y los respectivos ministros "senadores". De la misma manera sus entidades administrativas se denominan "del senado".

²³ Su objetivo ha sido incrementar efectividad y eficiencia en la administración pública; mejorar la calidad, efectividad y accesibilidad de los servicios a los ciudadanos; y dadas las influencias políticas en ese entonces, encontrar nuevas opciones de control democrático y de transparencia política.

²⁴ Véase en más detalle Villarreal Guzmán 1991: 59-63.

²⁵ El estado de Baden-Württemberg ha sido muy exitoso en fomentar el sector privado, particularmente a niveles regionales. Véase por ejemplo Böhret et al. 1979, sAbel et al. 1987; también Pichierrí 1989.

²⁶ Véase al respecto una serie de artículos sobre reformas administrativas en los 5 estados nuevos en: Seibel/Benz/Mäding (1993).

²⁷ Los cinco tipos de constituciones municipales se denominan de acuerdo a las regiones prevalentes. Así existen, entonces, Constituciones Municipales (Consejales) del Norte de Alemania, del Sur de Alemania, de los países del Rin, de los nuevos estados federales y una Constitución Municipal particular en los estados de Hessen y de Schleswig-Holstein (Véase Rudzio 1991: 366 en más detalle).

²⁸ Recientemente, las constituciones municipales en los nuevos estados federales introdujeron la opción de plebiscitos, tal como se hizo en el estado de Schleswig-Holstein en 1990. Sobre las controversias respecto al tema de la democracia directa, véase Evers 1991 y las contribuciones adicionales en la edición B23/91 del semanal 'Aus Politik und Zeitgeschichte' (Das Parlament)

²⁹ Una alta presencia del sector cívico "independiente", particularmente del sector de los pequeños empresarios, es tal vez una de las características propias del nivel local alemán, y una presencia que ha servido, a pesar del contrapeso, como responsabilidad compartida entre el sector público y privado, de acuerdo al intento

original de la Refgorma Municipal de Stein-Hardenberg de 1808. Véase Stein (1959: 390-394).

³⁰ Con el resultado que en 1985 sólo un 2.4% de la población alemana vivía en municipios de menos de 1000 habitantes (Rudzio 1991: 378).

³¹ Véase por ejemplo las críticas en Hesse/Ellwein 1992: 63-77, Häussermann 1991: 105-112 y Rudzio 1991: 370-374.

³² Los siguientes párrafos se basan en Häussermann 1991: 92-96, Mäding 1992: 369-377 y Rudzio 1991: 380-383.

³³ Datos oficiales tomados del "Steueratlas" del Ministerio de Hacienda del estado de Hesses (Hessisches Ministerium der Finanzen 1988: 37).

³⁴ Véase especialmente Scharpf/Reisert/Schnabel 1976 y Benz/Scharpf/Zintl 1992 sobre esa temática.

³⁵ Häussermann (1991: 35-40) subrayan que la política de austeridad entre 1980 y 1987 fue fuertemente criticada por las municipalidades cuyos gastos descendieron en más de 10% durante este periodo. Contrariamente a los gobiernos federales y estatales, las municipalidades están obligadas por ley a mantener un balance en su presupuesto, sin poder financiar gastos corrientes a través de créditos. El cumplimiento de esta disposición es controlado por los gobiernos regionales (véase p.28), los que deben aprobar el presupuesto de las municipalidades. A principios de 1980 muchas municipalidades fueron obligadas por sus estados a someterse a una consolidación de sus presupuestos bajo la amenaza de no aprobarlos y de suspender las subvenciones apropiadas.

³⁶ En el año 1985 las *compensaciones financieras horizontales* se distribuyeron de la siguiente manera: por un lado Hamburgo pago *per capita* 212 DM, Bremen 447 DM, Schleswig-Holstein 208 DM, Niedersachsen 131 DM, Rheinland-Pfalz 83 DM y Bayern 2 DM. En el mismo año las asignaciones complementarias del Bund (adicionales *per capita*) fueron: para Bremen 156 DM, Schleswig Holstein 100 DM, Niedersachsen 80 DM, Rheinland-Pfalz 92 DM y Bayern 32 DM (Die Zeit, Nr.50/1985, p.34).

³⁷ En el caso de Baden-Württemberg existe material publicado muy detallado sobre la estimación de los ingresos tributarios de acuerdo a ponderaciones tributarias, e.g. en el informe del Finanzministerium Baden-Württemberg (1986: 14-26).

³⁸ Véase las discusiones en Scharpf/Reisert/Schnabel 1976, Laufer (1992: 168-199), Benz/Scharpf/Zintl (1992: caps.2-4).

³⁹ Véase Lehnbruch 1990, Derlien 1993, el proyecto de investigación de Schröter/Röber/Reichard 1991 y las contribuciones en Seibel/Benz/Mäding (1993) en detalle.

¿Descentralizar en América Latina?

La Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Gestión Urbana (PGU-LAC: PNUD, HABITAT, Banco Mundial) y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) ponen a su disposición el tercer volumen de la serie **Gestión Urbana**, que lleva el título de **¿DESCENTRALIZAR AMÉRICA LATINA?**



Con este esfuerzo editorial se busca ampliar el debate acerca de los modelos y procesos de descentralización en América Latina, aportando al conocimiento y a la búsqueda de solución de una de las problemáticas actuales más importantes, que tiende al afianzamiento del desarrollo económico y al fortalecimiento democrático.

El libro compila un conjunto de estudios de caso realizados sobre diversos procesos de descentralización que se vienen impulsando en América Latina, y que fueron expresamente solicitados por el Programa de Gestión Urbana.



Cada uno de los trabajos busca analizar los procesos y sistemas de descentralización que se aplican en algunos países latinoamericanos (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile y Brasil) y fuera de esta región (Alemania), con el propósito de coadyuvar a la discusión que se lleva adelante en América Latina, y de apoyar a los procesos particulares y concretos que se desarrollan en la región.

✓ Serie Gestión Urbana No. 3

En los trabajos se encuentran los fundamentos políticos, jurídicos, territoriales y económicos de cada uno de los procesos, así como una descripción sucinta de la estructura de la organización estatal, el sistema político y la sociedad civil, incluyendo algunos de los problemas y límites que han ido surgiendo.

Las versiones iniciales de estas investigaciones sirvieron para impulsar una Consulta Nacional en Bolivia, con el impulso del Gobierno Boliviano, y los Seminarios Nacionales en Perú, organizado conjuntamente con la Universidad del Pacífico, y en Ecuador, auspiciado por la Fundación Esquel y CORDES.

Los tres eventos se realizaron en forma itinerante y lograron concitar la atención de actores principales del proceso: funcionarios locales y nacionales, representantes de partidos políticos, de organizaciones sociales, centros académicos, sector empresarial privado, organismos internacionales, entre otros.

El libro respeta las diversas opiniones sobre el tema y lo hace explícitamente, porque la descentralización es un proceso en el que participan múltiples actores con posiciones distintas, y porque la descentralización no es un fin en sí mismo, ni puede ser una propuesta acabada. Lo uno y lo otro nos lleva a la necesidad de estimular y establecer procesos de concertación permanentes, sobre la base de proyectos abiertos a la discusión.

